

# FEUILLE FÉDÉRALE

90<sup>e</sup> année

Berne, le 24 août 1938

Volume II

Paraît une fois par semaine. Prix: 20 francs par an; 10 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco à l'imprimerie des hoirs K.-J. Wyss, société anonyme, à Berne.

3749

## MESSAGE

du

### Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le remplacement des programmes financiers.

(Du 19 août 1938.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre avec le présent message un projet d'arrêté fédéral remplaçant les programmes financiers.

#### I. LE REJET DU PROJET DE REVISION DES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES D'ORDRE FINANCIER ET SES CONSÉQUENCES

Le 18 mars 1938, nous vous soumettions un message et un projet d'arrêté concernant la réforme constitutionnelle des finances fédérales. Les buts principaux d'une réforme complète des finances fédérales devaient être les suivants:

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

Le projet représentait une première étape. Les modifications et compléments de la constitution fédérale qu'il prévoyait sont résumés comme il suit dans le message:

- 1° Il fixe les principes applicables à la gestion financière de la Confédération.

- 2° Il crée une base constitutionnelle pour :
- a. L'impôt sur la bière introduit par les programmes financiers;
  - b. La perception d'un impôt sur les bénéfices de guerre et d'un impôt sur le revenu et la fortune (impôt de la défense nationale) pour couvrir les dépenses militaires extraordinaires. Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'impôt de la défense nationale, un impôt sur le revenu et la fortune sera perçu d'après les principes applicables à la contribution de crise pour couvrir les crédits militaires extraordinaires;
  - c. L'abrogation de la part des cantons au produit des droits de timbre.
- 3° Il introduit des dispositions transitoires à l'article 34 *quater* concernant l'assurance-vieillesse et survivants pour la période de 1939 jusqu'à l'entrée en vigueur de l'assurance (subsides aux vieillards, aux veuves et aux orphelins).
- 4° Il crée une base constitutionnelle pour la prorogation et l'adaptation des programmes financiers jusqu'à fin 1942 au plus tard.

La moyenne des recettes de la Confédération pour les années 1939 à 1947 était estimée à 497 millions de francs et celle des dépenses à 515 millions. Il manquait 18 millions au minimum pour rétablir l'équilibre. Les propositions qui rencontrèrent surtout de l'opposition furent la suppression de la part des cantons au produit des droits de timbres fédéraux et la réglementation financière de l'aide aux vieillards et survivants. Le maintien de la part des cantons et la modification de la solution transitoire proposée pour l'assurance-vieillesse et survivants portèrent à 42,5 millions la moyenne de l'excédent présumé des dépenses pour les sept années prochaines. Le rétablissement complet de l'équilibre des finances fédérales devait être réalisé dans une seconde étape. Au vote final du 24 juin 1938, le projet d'arrêté résultant des délibérations du parlement fut adopté par 18 voix contre 11 au Conseil des Etats, mais rejeté par 62 voix contre 61 au Conseil national <sup>(1)</sup>.

Ainsi échoua la revision des dispositions constitutionnelles d'ordre financier. Comme les programmes financiers arrivent à échéance à la fin de l'année courante, il était nécessaire de préparer sans retard les mesures indispensables au maintien du ménage financier de la Confédération et à la sauvegarde des intérêts supérieurs du pays. Le 4 juillet déjà, nous décidions de vous proposer une prolongation de trois ans, par un arrêté urgent, de la validité des mesures extraordinaires et temporaires et nous chargions le département des finances et des douanes de préparer le message

(1) On trouvera, à l'annexe II, le résultat des délibérations parlementaires, tel qu'il fut rejeté le 24 juin 1938.

à l'Assemblée fédérale. Les bureaux des chambres furent également priés de fixer la priorité et de désigner les commissions.

Ce n'est pas sans regret que nous avons pris cette décision, qui a été ensuite très discutée dans la presse et dans l'opinion publique. Nous tenons à relever que nous avons procédé préalablement à une discussion approfondie et à un examen consciencieux des conditions et des circonstances entrant en ligne de compte. En raison du temps extrêmement limité dont nous disposions après le rejet du projet constitutionnel, nous ne croyions guère possible d'élaborer avec plus de chance de succès avant la fin de l'année un nouveau projet, de le soumettre aux commissions et aux chambres, puis encore assez tôt à la votation du peuple et des Etats. Les difficultés insurmontables rencontrées lors des délibérations parlementaires nous avaient confirmé dans la conviction que toute une série de problèmes fondamentaux nécessitaient un examen minutieux et assez long du point de vue économique, financier ou de droit public. C'est pour ces motifs que nous avons conclu à la nécessité de prolonger encore une fois les programmes financiers, afin de disposer du temps nécessaire pour entreprendre et mener à chef un projet constitutionnel bien pesé et mûri.

## II. EFFORTS DES PARTIS NATIONAUX EN VUE D'UNE SOLUTION TRANSITOIRE

Pour le Conseil fédéral, la solution n'était rien de moins que satisfaisante, d'autant plus que la suppression des programmes financiers était réclamée depuis un certain temps au sein des chambres elles-mêmes, ainsi que par de nombreux groupements et organisations. Nous avons donc très bien compris la tentative faite par quelques groupes du parlement pour mettre sur pied un accord sur une base constitutionnelle. C'est le groupe radical qui en prit l'initiative. Il prépara d'abord une proposition d'accord et la soumit aux trois autres grands groupes parlementaires. Elle fut discutée le 2 août dans une conférence inter-groupes, à laquelle assistaient le président de la Confédération et le chef du département des finances et des douanes.

La première conférence permit de constater avec satisfaction que les représentants de quatre grands groupes parlementaires approuvaient le principe d'une disposition constitutionnelle transitoire conforme aux propositions du groupe radical; les avis divergeaient cependant pour ce qui concerne en particulier la durée de la solution transitoire et le montant de la contribution en faveur d'une aide transitoire aux vieillards et aux survivants. On décida de discuter l'accord provisoire au cours d'une seconde conférence, réunissant les représentants de tous les groupes parlementaires.

### III. RÉSULTAT DE LA CONFÉRENCE DES GROUPES PARLEMENTAIRES DU 10 AOÛT 1938

Dans la conférence à laquelle ont participé des délégations de tous les partis politiques de l'Assemblée fédérale, ainsi que le président du Conseil national et derechef le président de la Confédération et le chef du département fédéral des finances et des douanes, la proposition du 2 août 1938 a en principe été adoptée. Il a également été possible de se mettre d'accord sur les divergences qui subsistaient après la première conférence en ce qui concerne la durée de validité de la solution transitoire et le montant des subventions annuelles destinées à l'aide temporaire aux vieillards et survivants. La validité de la solution transitoire sera limitée à trois ans, de 1939 à 1941. Pendant cette période, l'Assemblée fédérale a le droit d'ordonner les mesures destinées à assurer l'existence économique du pays, à affermir son crédit et rendre l'administration aussi économe que possible, dans les limites des programmes financiers en vigueur. Jusqu'à fin 1941, le produit de l'imposition du tabac et des boissons distillées sera versé à la caisse fédérale. De son côté, celle-ci accordera des subventions à l'assurance-vieillesse et survivants; ces subventions se monteront annuellement à 18 millions de francs et seront prélevées sur les recettes ordinaires de la Confédération. La part de celle-ci au produit de la contribution de crise sera exclusivement affecté au service des intérêts et à l'amortissement des dépenses extraordinaires consacrées à la défense nationale.

La conférence demanda au Conseil fédéral à se rallier à cet accord, c'est-à-dire à revenir sur son arrêté du 4 juillet 1938 concernant la prorogation des mesures prises par les programmes financiers et à soumettre d'urgence à l'Assemblée fédérale un message, dans lequel il lui proposerait d'adopter l'accord.

### IV. POSITION PRISE PAR LE CONSEIL FÉDÉRAL A L'ÉGARD DE L'ACCORD

Le Conseil fédéral s'est prononcé sur l'accord en date du 11 août 1938. Il est unanime à vous en recommander l'adoption. Ainsi, une nouvelle prorogation des programmes financiers sera épargnée au pays.

Le fait que les représentants des groupes parlementaires ont pu arriver à une entente complète, qui a été accueillie favorablement par le grand public, semble garantir que l'Assemblée législative ne refusera pas son approbation à la proposition. Dans ces conditions, ni le peuple ni les cantons ne feront pas non plus d'opposition.

Sans doute ne s'agit-il que d'un régime transitoire de courte durée; cependant, il devrait être possible d'asseoir dans les trois prochaines années, nos finances publiques sur une base constitutionnelle qui convienne égale-

ment à la Confédération et aux cantons. Ce but pourra être atteint si l'on se montre fermement résolu, d'une part à restreindre au strict nécessaire les exigences de l'Etat, mais d'autre part à ne pas lui refuser les ressources dont il a besoin pour assurer une défense nationale efficace et suffisante et pour assainir notre économie. De grands et lourds sacrifices sont inévitables; ils paraissent supportables si tous sont prêts à subordonner leurs intérêts particuliers au bien général.

## V. CONTENU ET PORTÉE DE L'ACCORD DES GROUPES PARLEMENTAIRES

### 1. Contenu.

#### a. Les pouvoirs conférés à l'Assemblée fédérale.

L'élément essentiel du régime transitoire est l'autorisation donnée à l'Assemblée fédérale de prendre les mesures nécessaires pour assurer l'existence économique du pays, affermir son crédit et rendre l'administration aussi économe que possible dans les limites des présentes dispositions constitutionnelles et de l'arrêté fédéral du 28 octobre 1937 prorogeant et adaptant les programmes financiers pour 1938. Le projet de réforme constitutionnelle rejeté par les chambres prévoyait, en fait, la même autorisation. L'autorisation est accordée pour trois ans; elle embrasse quant au fond le même domaine que les mesures inscrites au programme financier actuellement en vigueur.

En vertu de cette attribution de pouvoirs fondée sur la constitution, l'Assemblée fédérale pourra proroger de son chef toutes les mesures que paraîtra exiger l'exécution des tâches fixées par l'arrêté. Le parlement aura donc la faculté de modifier jusqu'à un certain point les mesures actuellement en vigueur ou certaines d'entre elles. Deux des mesures actuellement en vigueur, soit celles qui visent les subventions et les traitements et salaires du personnel de la Confédération, ne seront en tout cas pas prorogées pour la durée entière de l'arrêté constitutionnel. L'Assemblée fédérale examinera chaque année s'il est possible d'atténuer la réduction des subventions et des traitements. Dans ces deux domaines, il sera donc possible d'atténuer selon les circonstances la portée des mesures extraordinaires prises jusqu'ici. Il est superflu de relever que toutes les mesures ainsi prises par le parlement pourront, même avant l'expiration du délai de trois ans, être abrogées ou modifiées par des lois fédérales, des arrêtés fédéraux de portée générale et, là où ce sera nécessaire, par des arrêtés constitutionnels. On verra plus loin qu'il en sera probablement ainsi d'un assez grand nombre de mesures prises en vertu de l'arrêté présentement proposé.

### b. La prorogation de la contribution de crise.

Les dispositions examinées sous les lettres *b* et *c* font exception au principe général suivant lequel les chambres seront libres, dans les limites de leur compétence matérielle, de prendre les mesures nécessaires.

Sous le régime transitoire, la contribution de crise sera prorogée telle quelle, mais pas au-delà de l'année 1941. Toutefois, la part de la Confédération ne sera plus affectée à ses besoins généraux; elle sera réservée au service des intérêts et à l'amortissement des dépenses extraordinaires consacrées à la défense nationale. Il s'agit de dépenses faites depuis 1933 en vertu des arrêtés fédéraux suivants:

	Millions de francs
Arrêté fédéral du 14 octobre 1933: augmentation des réserves de matériel militaire . . . . .	15,0
Arrêté fédéral du 21 décembre 1933: armement et équipement complémentaire de l'armée . . . . .	82,0
Arrêté fédéral du 11 juin 1936: renforcement de la défense nationale . . . . .	235,0
Produit de l'emprunt de défense nationale en sus de 235 millions . . . . .	100,0
	<hr/> 432,0

Jusqu'à la fin de 1938, 21 millions environ seront remboursés; il restera donc à amortir 411 millions et à en verser les intérêts. C'est à quoi sera réservée, d'après l'arrêté constitutionnel, la part de la Confédération au produit de la contribution de crise. Jusqu'à présent, le montant nécessaire était prélevé sur les recettes du budget général de la Confédération. Sous le régime transitoire, le budget général sera déchargé de cette dépense, mais, en revanche, privé du produit de la contribution de crise. En d'autres termes, le budget perd une recette de 30 millions, mais est libéré d'un service d'intérêts et d'amortissement qui absorbe 15½ millions de francs. Le montant dont le budget ordinaire sera grevé pendant les trois ans se chiffrera donc, en moyenne, par 14,5 millions annuellement. Jusqu'à la fin de 1941, les 411 millions à amortir auront été ramenés à 361.

L'arrêté constitutionnel prévoit enfin expressément que la contribution de crise sera abrogée plus tôt si l'on introduit dans l'intervalle, pour une durée limitée, un impôt fédéral de la défense nationale. Nous avons l'intention de vous soumettre, dès l'année prochaine, un projet d'article constitutionnel ayant cet objet. Il sera pourvu ainsi à ce que la contribution de crise soit remplacée sous peu par l'impôt de la défense nationale et à ce que l'amortissement de la dette extraordinaire ne soit pas interrompu. L'impôt de la défense nationale permettra aussi de couvrir les dépenses

militaires prévues dans notre projet d'arrêté du 7 juin 1938, si le parlement, le peuple et les cantons adhèrent à ce dernier (1).

### c. Les dispositions transitoires concernant l'assurance-vieillesse et survivants.

Vu l'importance des sommes que la Confédération devra encore affecter à l'assurance-chômage et aux allocations de crise, à la création de possibilités de travail et à la lutte contre le chômage par des travaux productifs, il n'aurait été possible de réaffecter dès 1939 le produit de l'imposition du tabac et des boissons distillées au but que lui assigne la constitution qu'en reportant d'un compte administratif à l'autre de gros excédents de dépenses. Voilà pourquoi nous proposons, dans notre projet de réforme constitutionnelle, un régime transitoire suivant lequel les dispositions sur l'affectation du produit de l'imposition du tabac et des boissons distillées ne seraient rentrées en vigueur qu'au bout de neuf ans, c'est-à-dire à partir de 1948. Dans l'intervalle, le fonds de l'assurance-vieillesse et survivants n'aurait reçu, à côté de la part versée par la régie des alcools, qu'un tiers du produit de l'imposition du tabac, tandis que les deux autres tiers, soit 26 à 28 millions par an, auraient servi à couvrir les besoins généraux de la Confédération. D'autre part, la Confédération aurait prélevé sur le fonds, jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, des subventions en faveur des institutions cantonales d'assurance générale et des institutions cantonales ou d'utilité publique dont l'activité s'exerce sur tout le territoire suisse au profit des vieillards, des veuves et des orphelins, ainsi que des personnes âgées de nationalité suisse que les circonstances économiques ont réduites au chômage permanent. Le total des subventions devait être de

14 millions de francs en 1939 et jusqu'en 1941,
16    »    »    »    » 1942    »    »    1944,
18    »    »    »    » 1945    »    »    1947,
20    »    »    »    les années suivantes.

En cours de discussion, les chambres apportèrent tant aux principes qu'aux modalités de ce projet des changements assez importants. D'après le projet soumis au vote final, la Confédération aurait gardé pour son budget ordinaire, pendant les neuf ans de la période transitoire, toute sa part au produit de l'imposition du tabac et des boissons distillées. En revanche, elle aurait dû affecter aux subventions précitées 14 millions de francs de 1939 à 1941, 15 millions de 1942 à 1944 et 16 millions au plus à partir de 1945. On aurait en outre prélevé annuellement sur les recettes générales,

(1) FF 1938, I, 861.

en faveur du fonds des assurances, 1 million, ainsi que l'intérêt du capital au taux de 3%. Le présent projet se rapproche de cette solution, mais diffère cependant en ce que la subvention annuelle de la Confédération est fixée uniformément à 18 millions par an. En revanche, le taux de l'intérêt à servir à la fortune du fonds qui n'est pas placée en papiers-valeurs est limité au taux d'escompte de la banque nationale, et le versement annuel de un million au fonds disparaît.

De ce chef, le budget ordinaire de la Confédération devra supporter jusqu'à fin 1941 une charge supplémentaire de 24 millions de francs par an par rapport à 1938.

## 2. Portée de l'accord des groupes.

Cet accord manifeste, sauf une seule exception, la volonté de tous les groupes de l'Assemblée fédérale d'abroger définitivement un régime d'exception qui déroge aux dispositions constitutionnelles et aux lois. Il laisse en même temps au Conseil fédéral, ainsi qu'au parlement, le temps nécessaire pour préparer une nouvelle réforme constitutionnelle et les dispositions d'exécution. En raison de la divergence des intérêts en présence, un délai de trois ans est même bien court pour élaborer une telle réforme, pour la discuter et la soutenir devant le peuple et les cantons. Jusque là, à condition que le présent projet soit accepté lors de la consultation populaire, l'Assemblée fédérale devra prendre les mesures nécessaires dans les limites des pouvoirs qui lui auront été accordés. Elle devra, comme elle aurait dû le faire en cas de prorogation du régime d'exception, décider dans quelle mesure il conviendra de maintenir en vigueur les mesures extraordinaires qui composent les programmes financiers et quelle portée il faudra leur laisser. Nous vous présenterons un projet sur ce sujet au cours de la prochaine session de décembre. Ce que vous déciderez alors aura la forme d'un arrêté fédéral d'une durée limitée, qui, en raison de l'arrêté constitutionnel, entrera en vigueur et sera exécutoire immédiatement.

Qu'il nous soit permis de dire dès aujourd'hui qu'en présence de la courbe défavorable des recettes de la Confédération, des grandes charges que lui imposent l'instruction de l'armée et l'entretien du matériel de guerre, ainsi que les mesures de crise, il serait téméraire de vouloir réduire soit les recettes extraordinaires soit les économies. Nous devons au contraire nous réserver de renforcer si possible certaines mesures, dans un domaine comme dans l'autre. En outre et en dehors de l'autorisation accordée à l'Assemblée fédérale, il conviendra d'aviser aux mesures propres à diminuer sensiblement les charges imposées à la Confédération par le ravitaillement en blé et par le soutien du prix du lait.

Du fait que le régime transitoire est prévu pour trois ans, il ne faut pas conclure que chacune des mesures inscrites au programme financier

actuel sera prorogée jusqu'à l'expiration du délai. Nous avons au contraire l'intention de faire tout le nécessaire pour que la majeure partie de ces mesures soit remplacée par des dispositions législatives régulières.

Il faut que les mesures temporaires qui dérogent aux lois ordinaires soient remplacées progressivement et aussi vite que possible par des lois et des arrêtés fédéraux adaptés aux circonstances et aux besoins régnants. Nous envisageons notamment une loi sur l'imposition du tabac, une revision de la législation sur les droits de timbre destinée à élargir l'assiette de l'impôt et enfin un aménagement de la loi sur l'alcool propre à assurer à la Confédération et aux cantons une recette suffisante.

Restent les mesures destinées à réduire les dépenses de la Confédération, notamment les subventions. Il ne sera guère possible, en l'espace de trois ans, de modifier les dispositions légales sur l'allocation des subventions aux cantons, aux communes, aux autres corporations et aux particuliers dans une mesure propre à diminuer la charge financière de la Confédération, ne serait-ce que des 22 millions que les programmes financiers permettent d'économiser annuellement. La revision de toutes les lois et de tous les arrêtés fédéraux en cause prendra sensiblement plus de temps. C'est pourquoi, comme nous l'avons annoncé dans notre message du 18 mars 1938 concernant la réforme constitutionnelle des finances fédérales <sup>(1)</sup>, nous nous proposons de vous soumettre en attendant un projet de loi qui contienne les règles applicables au calcul de toutes les subventions jusqu'à la modification des lois en cause. On devra surtout graduer les subventions selon l'importance et l'utilité du but visé, la situation du bénéficiaire et l'ampleur des travaux ou livraisons qui font l'objet de l'aide fédérale. Il faudra aussi charger des organes qualifiés de s'assurer par un contrôle suffisant et consciencieux que les subventions auront reçu une affectation conforme à leur but.

La réduction des traitements et salaires du personnel de la Confédération, de même que la réduction des pensions versées aux membres des caisses d'assurance du personnel constituent des dérogations au statut légal du personnel comme au statut des caisses. En 1938, la réduction des traitements du personnel a déjà été moins forte qu'en 1936 et 1937; la dépense supplémentaire qui a résulté de cette mesure s'élève pour l'année courante et pour l'ensemble du ménage fédéral à 6 millions de francs environ. Il appartiendra à l'Assemblée fédérale, après l'adoption des dispositions constitutionnelles transitoires, de décider, pour 1939 d'abord, puis pour 1940 et enfin pour 1941, si les circonstances justifient et permettent d'atténuer encore davantage la réduction des traitements. Le Conseil fédéral présentera à ce sujet ses propositions à l'Assemblée fédérale, non sans avoir auparavant pris contact avec les associations du personnel. L'union

(1) FF 1938, I, 470.

fédérative du personnel des services publics et des entreprises de transport a déjà saisi le Conseil fédéral d'une requête motivée lui demandant de provoquer une atténuation sensible de la réduction des traitements et salaires à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1939. Il serait prématuré de prendre position maintenant par rapport à cette requête.

Etant donné que le personnel est appelé à participer au désendettement des caisses d'assurance de la Confédération et des chemins de fer fédéraux, des négociations ont eu lieu à plusieurs reprises avec les représentants des assurés et des bénéficiaires de rentes. Il a été possible d'arriver à une entente quant à l'importance de cette participation. Le Conseil fédéral espère en conséquence présenter à bref délai à l'Assemblée fédérale un projet de loi qui fixera à nouveau les conditions d'assurance et les droits des assurés, comme aussi la quotité de la réduction des rentes et pensions actuellement en cours.

## VI. LES FINANCES DE LA CONFÉDÉRATION AU COURS DU PRÉSENT EXERCICE ET PENDANT LA PÉRIODE TRANSITOIRE

Afin de se faire une image quelque peu sûre de nos finances pendant la période transitoire de trois ans, il est indiqué de prendre comme point de départ le résultat probable des comptes du présent exercice et de chercher à établir si et dans quelle mesure les recettes et les dépenses de ces trois prochaines années s'écarteront des résultats de 1938.

## 1. Le résultat présumé des comptes de 1938.

	Recettes	Dépenses	Excédent de dépenses
	en millions de francs		
<b>Confédération.</b>			
<i>Budget du compte d'administration de 1938 .</i>	519,8	542,9	23,1
<i>Crédits supplémentaires, 1<sup>re</sup> série (AF du 24 juin 1938) :</i>			
Encouragement de la colonisation intérieure et de l'émigration dans les pays européens et d'outre mer . . . . .	0,8		
Participation de la Confédération comme exposant à l'exposition nationale de 1939 . . . . .	1,0		
Achat d'un bâtiment pour la légation de Paris . . . . .	1,0		
Construction nouvelle à l'atelier de construction de Thounne . . . . .	2,5		
Lutte contre la crise et création de possibilités de travail . . . . .	15,0		
Approvisionnement du pays en marchandises indispensables . . . . .	2,0		
Soutien du prix du lait . . . . .	10,0		
Autres crédits alloués . . . . .	0,3		
		+ 32,6	
<i>Crédits supplémentaires probables, 2<sup>e</sup> série :</i>			
Achat de l'ancien bâtiment de la Société des Nations (AF du 24 juin 1938)	2,0		
Construction d'un bâtiment pour le service topographique, Berne (AF du 16 juin 1938) . . . . .	0,8		
Autres crédits supplémentaires . . . . .	1,5		
		+ 4,3	+ 36,9
	519,8	579,8	60,0

		Excédent de dépenses
		en millions de francs
<b>Chemins de fer fédéraux.</b>		
Budget du compte de profits et pertes de 1938 . . . . .		31,6
Aggravation par suite du recul du trafic . . . . .		6,4
Clôture probable de 1938 . . . . .		38,0
<b>Ensemble des finances.</b>		
Confédération . . . . .	mill. fr.	60,0
Chemins de fer fédéraux . . . . .	38,0	
dont à déduire les réserves du compte d'administration de la Confédération pour l'assainissement des CFF et des chemins de fer privés . . . . .	43,0	+ 5,0
Ensemble des finances . . . . .		+ 55,0

Dans le message du 18 mars 1938 concernant la réforme constitutionnelle des finances fédérales, les estimations du budget des années 1939 à 1947 tablaient sur un déficit de 23,1 millions pour 1938. Lors de l'élaboration du message, les demandes de crédits supplémentaires n'étaient pas encore connues. On ne tint pas compte du déficit de 31,6 millions prévu par le compte de profits et pertes des chemins de fer fédéraux, parce qu'on admettait que le désendettement de l'entreprise s'accomplirait le 1<sup>er</sup> janvier 1939 et que l'excédent passif repris par la Confédération aurait déjà été porté au compte capital.

## 2. Budget de la Confédération et des chemins de fer fédéraux pendant la période de transition.

Dans l'appréciation des recettes et dépenses, nous partons en principe de l'idée que les mesures extraordinaires qui étaient l'objet des programmes financiers auront, pour la moyenne des trois années 1939/1941, les mêmes effets que selon le budget de l'année courante. On suppose en outre que le produit des recettes de la Confédération se maintiendra au niveau des résultats présumés de l'année courante et que le déficit du compte de profits et pertes des chemins de fer fédéraux ne dépassera pas le montant de 38 millions de francs admis pour 1938. En établissant le budget moyen, il n'a pas été tenu compte des modifications qui se produiront pendant la période de transition par suite de l'application possible des lois fédérales sur la réorganisation financière des chemins de fer fédéraux, le désendettement des chemins de fer privés et l'assainissement des caisses d'assurance du personnel de la Confédération et des chemins de fer fédéraux. Il n'est pas possible de prévoir aujourd'hui exactement les répercussions financières de ces dispositions législatives, et il n'est pas sûr non plus qu'elles passent en force pendant la période de transition.

Au reste, les modifications qui entrent en considération sont essentiellement les suivantes :

### a. Recettes.

La part de la Confédération au produit de la *contribution de crise* est éliminée des recettes ordinaires, parce qu'elle est affectée exclusivement au service des intérêts et à l'amortissement des dépenses extraordinaires, évaluées encore à 411 millions de francs, pour la défense nationale. Cette disposition a pour effet de dégrever les intérêts passifs du budget d'un montant évalué à 12½ millions et le budget militaire d'une somme de 3 millions de francs, par suite de la suppression de l'amortissement des crédits militaires extraordinaires de 97 millions de francs (arrêtés fédéraux des 14 octobre et 21 décembre 1933).

Le produit des placements du fonds de l'assurance-vieillesse et survivants étant bonifié à ce dernier, nous enregistrons une diminution de recette de 4 millions de francs.

## b. Dépenses.

Comparativement à 1938, voici les principales modifications qui entrent en ligne de compte :

*Amortissement de la dette.* — Comme il n'est pratiquement pas possible de s'en tenir au plan d'amortissement du 15 juin 1927 tant que le compte d'Etat est déficitaire <sup>(1)</sup>, l'article 10 de l'arrêté fédéral du 28 octobre 1937 dispose que pour l'exercice courant il sera fait abstraction de l'amortissement du déficit de l'année 1936. L'application analogue de cette disposition pour les années 1939/1941, sur laquelle l'Assemblée fédérale aura encore à se prononcer, entraîne la renonciation, pour cette période, non seulement à l'amortissement du déficit de 1936, mais encore de celui de 1937 et des déficits présumés des années 1938 et 1939, et cela dans la mesure suivante :

Compte d'Etat Année	Déficit en mill. de fr.	Cote d'amortissement (= 1/5 du déficit)			
		1938	1939	1940	1941
		en millions de francs			
1936	77,6	15,5	15,5	15,5	15,5
1937	13,7	.	2,8	2,8	2,8
1938	60,0	.	.	12,0	12,0
Ensemble		15,5	18,3	30,3	30,3

La cote d'amortissement à inscrire aux budgets de 1939/1941 se présente donc comme il suit :

Compte	Amortissement systématique du solde passif	Cote pour l'amortissement d'un cinquième du déficit des comptes d'Etat			Dépense totale
		1933	1934	1935	
		en millions de francs			
1939	20,8	8,2	5,8	4,1	38,9
1940	21,9	.	5,8	4,1	31,8
1941	23,0	.	.	4,1	27,1

La dépense globale moyenne de 32,6 millions de francs est de 5,3 millions de francs inférieure à celle de l'année 1936. De plus tombe, par suite de la nouvelle réglementation du service de la dette pour les dépenses militaires extraordinaires, la cote d'amortissement antérieure de 3 millions de francs.

(1) Cf. message du 30 juin 1937 sur la prorogation et l'adaptation des programmes financiers pour 1938.

*Service des intérêts.* — La somme nécessaire au service des intérêts s'accroît approximativement de deux millions de francs, surtout parce qu'on doit verser de nouveau des intérêts au fonds de l'assurance-vieillesse et survivants. D'autre part, en raison de la nouvelle réglementation du service de la dette pour les dépenses militaires extraordinaires, le montant de 10 millions de francs, en chiffre rond, nécessaire au service des intérêts de l'emprunt 3% de la défense nationale 1936 tombe, de même que celui d'environ 2,5 millions de francs pour les dettes non amorties de 76 millions de francs.

*Réserves.* — Depuis 1935, le compte d'administration de la Confédération est grevé chaque année d'une réserve de 8 millions de francs pour l'assainissement des chemins de fer fédéraux. En outre, d'après l'article 52 de l'arrêté fédéral du 31 janvier 1936 concernant le programme financier de 1936, la moitié du produit des nouvelles recettes alimentera un fonds destiné à l'amortissement des charges financières qui incombent à la Confédération comme propriétaire des chemins de fer fédéraux et du fait de ses prestations et dépenses en faveur des entreprises privées de chemins de fer et de navigation. Ces versements au fonds des chemins de fer se sont élevés en 1936 et 1937 à 35 et 32 millions de francs. Pour 1938, le versement a été fixé à 35 millions de francs par l'article 11 de l'arrêté fédéral du 28 octobre 1937 prorogeant et adaptant les programmes financiers pour 1938. Jusqu'à fin 1938, les réserves suivantes ont été comptabilisées :

*Réserves de la Confédération pour l'assainissement  
des entreprises de transport.*

Année	Fonds des chemins de fer	Réserve pour l'assainissement des chemins de fer fédéraux
Versement	en millions de francs	
Compte 1935. . . . .	—	8,0
» 1936. . . . .	35,1	8,0
» 1937. . . . .	32,5	8,0
Budget 1938. . . . .	35,0	8,0
Etat à fin 1938 . . . . .	102,6	32,0

Dans le message du 18 mars 1938 concernant la réforme constitutionnelle des finances fédérales, nous indiquions qu'à notre avis ces réserves devaient être employées de la manière suivante :

Utilisation probable	Fonds des chemins de fer	Réserve pour l'assainissement des chemins de fer fédéraux
	en millions de francs	
Redressement des chemins de fer privés	15,0	—
Assainissement des chemins de fer fédéraux . . . . .	87,6	32,0
Total	102,6	32,0

La mise en réserve de 8 millions de francs destinés à l'assainissement des chemins de fer fédéraux, ainsi que la constitution d'un fonds des chemins de fer prescrite par les dispositions du droit fiscal de 1936, 1937 et 1938, devaient démontrer que le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale désirent fermement que soit énergiquement entreprise l'œuvre d'assainissement des chemins de fer, avant tout des chemins de fer fédéraux. La constitution de ces réserves a eu pour effet immédiat d'augmenter considérablement les déficits du ménage fédéral des trois dernières années et de l'année courante. Les programmes financiers une fois abolis, aucune disposition ne nous obligerait plus à alimenter le fonds des chemins de fer à la cadence de 35 millions par année. D'autre part, d'après le projet d'accord intergroupes, la part revenant à la Confédération sur le produit de la contribution de crise doit exclusivement être affectée au service des intérêts et à l'amortissement des dépenses militaires extraordinaires, et l'institution des mesures de prévoyance pour la vieillesse et les survivants grèvera le budget fédéral, pendant une période transitoire, d'une dépense annuelle de 24 millions de francs. Ainsi le budget de la Confédération, compte tenu des réserves destinées aux chemins de fer fédéraux et au fonds des chemins de fer, se solderait par un déficit de plus de 80 millions. Ce résultat très décevant nous a conduits à nous demander s'il était opportun de grever le budget (durant la période de transition) de réserves s'élevant à un total de 43 millions.

Les projets de loi sur la réorganisation financière des chemins de fer fédéraux et la participation de la Confédération au redressement financier des entreprises privées de transport obérées par la crise sont actuellement devant les conseils législatifs, qui en ont déjà commencé la discussion. Devant cette situation de fait on peut certainement se demander s'il ne faut pas faire abstraction des réserves ou du moins en réduire l'importance jusqu'au moment de l'entrée en vigueur de ces lois. Nous vous soumettrons des propositions sur ce sujet après la votation sur les dispositions constitutionnelles transitoires, en même temps que nos projets sur les autres mesures. Si l'on renonçait à ces réserves, il serait possible de ramener le

déficit à 39½ millions de francs, ainsi que cela ressort des chiffres figurant à la page 332 du message.

*Subventions fédérales.* — En application des programmes financiers, 22 millions de francs seraient économisés en 1938 sur les subventions fédérales ordinaires; cette économie devrait pouvoir être maintenue au cours des trois prochaines années. Les dépenses pour mesures de crise évaluées à 86,8 millions de francs pour l'année courante, diminueront pendant la période de 1939/1941 d'environ 25 millions de francs en moyenne. Cette économie s'établit pour les mesures suivantes:

Mesures	Dépense présumée		Economie présumée
	1938	Moyenne 1939/1941	Moyenne 1939/1941
	en millions de francs		
Création de possibilités de travail	35,0	17,5	17,5
Soutien du prix du lait. . . .	13,0	10,0	3,0
Indemnités de chômage, lutte contre la crise et rééducation .	17,5	15,5	2,0
Ensemble	65,5	43,0	22,5

Jusqu'à présent, il a été alloué pour la *création de possibilités de travail* 128,2 millions de francs, dont on a entièrement disposé. Les paiements se chiffreront, à la fin de 1938, par 77 millions de francs environ sur lesquels 35 auront été effectués dans l'année courante, où se sont terminés de nombreux travaux. Après 1938, il restera encore à payer 51 millions de francs en chiffre rond ou 17 millions en moyenne par année pour 1939 à 1941. Comparativement à 1938, le dégrèvement est donc environ de moitié.

Par arrêté fédéral du 18 mars 1937, il nous a été alloué pour le *soutien du prix du lait* du 1<sup>er</sup> mai 1937 au 30 avril 1939, cinq millions de francs à prélever sur les recettes générales de la Confédération. Par arrêté fédéral du 30 mars 1938, ce crédit a été porté à 20 millions de francs. Pour l'« année laitière » 1938/1939 seule, le budget de 1938 prévoit une dépense de 3 millions de francs, auxquels il faut ajouter 10 millions faisant l'objet d'un crédit supplémentaire, ce qui porte le crédit total à 13 millions de francs. Pour la période du 1<sup>er</sup> janvier au 30 avril 1939, il est prévu 5 millions de francs. Vu les exigences extraordinaires pour des tâches urgentes et primordiales, ces dépenses chargent sensiblement les finances fédérales. Pour l'avenir, il faudra envisager des mesures qui permettent de réduire les prélèvements sur les recettes générales de la Confédération ou de s'en

passer. Il y aurait lieu de compter en moyenne encore 10 millions de francs au maximum pour la période transitoire 1939/1941.

Les dépenses extraordinaires pour le renforcement de la défense nationale, la création de possibilités de travail et la lutte contre la crise ont permis d'enrayer le chômage. Pour la moyenne de la période triennale 1939/1941, il est permis de compter avec un nouveau recul des dépenses pour l'assurance-chômage et la lutte contre la crise ; ce recul peut être évalué à 2 millions de francs environ pour chacune de ces rubriques.

La baisse des prix du blé sur le marché mondial a pour effet de réduire automatiquement les prix que les meuniers paient à la Confédération pour le blé indigène. Les sommes allouées aux producteurs indigènes de blé, sous la forme de majorations de prix, augmentent en conséquence. Suivant la situation du marché mondial, il pourra s'agir de plusieurs millions. Afin d'épargner cette charge supplémentaire à la Confédération, nous avons décidé, sous réserve de votre approbation, de reporter sur les consommateurs une partie des dépenses pour le ravitaillement du pays en blé, sans qu'il en résulte une augmentation du prix du pain.

A propos des secours en faveur des vieillards et survivants pendant le régime transitoire, nous avons relevé plus haut qu'il en résultera pour nos finances un surcroît de dépenses d'environ 24 millions de francs par an (subventions fédérales 18 millions, service des intérêts de la créance du fonds d'assurance 2 millions de francs en chiffre rond, versement au fonds du produit des titres 4 millions de francs).

*Défense nationale.* — Le renforcement extraordinaire de la défense nationale impose l'obligation de se maintenir au niveau atteint. Aux dépenses accrues occasionnées par l'entretien et le remplacement du matériel de guerre s'ajoutent celles destinées à assurer une instruction militaire suffisante. Dès 1939, les dépenses ordinaires du département militaire s'accroîtront, comparativement à 1938 (crédits budgétaires 123,5 millions, crédits supplémentaires 1,5 million, ensemble 125 millions de francs), d'environ 14 millions, et se chiffreront ainsi approximativement à 139 millions de francs.

*Préparation à la guerre.* — L'exécution des mesures à prendre en vertu de la loi fédérale du 1<sup>er</sup> avril 1938 pour assurer l'approvisionnement du pays en marchandises de première nécessité absorbera en moyenne, de 1939 à 1941, 5 millions de francs par an en chiffre rond. Par rapport à l'année 1938, l'augmentation est de 3 millions de francs.

*Immeubles.* — Des circonstances extraordinaires (bâtiment de la légation suisse à Paris, ancien palais de la Société des Nations, ateliers de construction à Thoune, bureau topographique à Berne) nécessitent pour l'année courante une augmentation temporaire du budget des constructions.

Après 1938, les sommes nécessaires pourront être réduites d'environ 5 millions de francs.

*Autres économies dans les administrations.* — Nous fondant sur les propositions des experts, nous évaluons, pour les trois prochaines années, à quelques centaines de mille francs les réductions complémentaires de dépenses que de nouvelles mesures d'économie permettront de réaliser annuellement dans les administrations et les régions.

Par rapport à 1938, le budget subirait, pour la moyenne des années 1939 à 1941, les modifications suivantes:

	Aggravation	Amélioration
	en millions de francs	
<b>RECETTES:</b>		
Contribution de crise: suppression . . . . .	30,0	
Produit des capitaux: versement au fonds en faveur de l'assurance-vieillesse et survivants du produit des capitaux du fonds . . . . .	4,0	
Prélèvement à certains fonds: suppression du prélèvement au fonds de l'assurance-vieillesse et survivants. . . . .	8,0	
<b>DÉPENSES:</b>		
<i>Amortissement de la dette:</i>		
a. Economie comptable provenant de la renonciation à l'amortissement en 5 ans des déficits des comptes de 1936 à 1938 . . . . .		5,3
b. Suppression de la cote d'amortissement des crédits militaires extraordinaires . . . . .		3,0
<i>Intérêts:</i>		
a. Reprise du paiement de l'intérêt à la créance du fonds en faveur de l'assurance-vieillesse et survivants . . . . .	2,0	
b. Suppression de l'intérêt des dépenses extraordinaires de 411 millions de francs pour la défense nationale . . . . .		12,5
<i>Réserves: suppression (éventuelle) . . . . .</i>		43,0
<i>Subventions fédérales:</i>		
a. Réduction des dépenses de crise . . . . .		22,5
b. Aide aux vieillards, aux veuves et aux orphelins nécessiteux . . . . .	10,0	
<i>Défense militaire du pays:</i>		
Augmentation des dépenses pour l'instruction de l'armée, l'entretien et le remplacement du matériel de guerre . . . . .	14,0	
<i>Préparation à la guerre:</i>		
Nouvelles mesures destinées à assurer l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables . . . . .	3,0	
A reporter	71,0	86,3

	Aggravation en millions de francs	Amélioration en millions de francs
Report	71,0	86,3
<i>Immeubles :</i>		
Suppression des dépenses extraordinaires de 1938 . .		5,0
<i>Dépenses diverses :</i>		
Produit de mesures d'économie . . . . .		<u>0,2</u>
Diminutions de recettes et augmentations de dépenses, total . . . . .	<u>71,0</u>	
<i>moins :</i> Diminution de dépenses . . . . .		<u>91,5</u>
<i>Amélioration, solde</i>		<u>20,5</u>

\* \* \*

Se fondant sur ces considérations, on peut tabler à peu près, pour la période de 1939 à 1941, sur le budget moyen suivant, que nous mettons en regard des comptes de 1937 et des résultats présumés de l'année courante :

Comptes 1937 en millions de francs	Résultats présumés 1938		Moyenne des budgets de 1939/1941 en millions de francs
<u>522,1</u>	<u>519,8</u>	<i>1. Recettes . . . . .</i>	<u>477,8</u>
40,2	44,8	Produit des capitaux . . . . .	40,8
4,2	4,0	Taxe militaire . . . . .	4,0
58,5	60,4	Droits de timbre . . . . .	60,4
28,0	30,0	Contribution de crise . . . . .	—
202,0	209,1	Droits de douane . . . . .	209,1
53,6	53,0	Droits d'entrée sur la benzine . . . . .	53,0
44,8	40,0	Imposition du tabac . . . . .	40,0
19,0	12,0	Impôt sur les boissons . . . . .	12,0
—	—	Imposition des boissons distillées . . . . .	—
6,7	10,0	Suppléments de prix sur les huiles et les graisses	10,0
—	1,0	Imposition des bénéfices extraordinaires résultant des mesures de crise . . . . .	1,0
10,4	10,6	Prélèvements à certains fonds . . . . .	2,6
25,0	20,0	Bénéfice net des PTT . . . . .	20,0
17,2	14,3	Recettes à destination spéciale <sup>(1)</sup> . . . . .	14,3
12,5	10,6	Autres recettes . . . . .	10,6

(1) Pour soutenir le prix du lait et atténuer la crise agricole.

Comptes 1937	Résultats présumés 1938		Moyenne des budgets de 1939/41
en millions de francs			en millions de francs
<u>537,0</u>	<u>579,8</u>	2. <i>Dépenses</i> . . . . .	<u>517,3</u>
88,7	97,8	Intérêts, commissions . . . . .	87,3
39,7	40,9	Amortissements . . . . .	32,6
103,7	103,8	Subventions fédérales ordinaires (1) . . . . .	113,8
87,2	86,8	Dépenses de crise . . . . .	64,3
80,8	95,9	Défense nationale (sans le personnel) . . . . .	109,9
—	2,0	Préparation à la guerre . . . . .	5,0
11,8	17,8	Immeubles . . . . .	12,8
67,8	71,5	Dépenses pour le personnel . . . . .	71,5
40,5	43,0	Assainissement des chemins de fer . . . . .	—
16,8	20,3	Autres dépenses (2) . . . . .	20,1
<u>14,9</u>	<u>60,0</u>	3. <i>Excédent de dépenses</i> . . . . .	<u>39,5</u>

Sur la base de l'accord, il faut donc compter, pour la période transitoire, avec un excédent de dépenses de 39,5 millions de francs pour les finances de la Confédération.

Pour les chemins de fer fédéraux, nous prévoyons, comme pour 1938, un déficit moyen du compte de profits et pertes de 38 millions de francs. Le déficit moyen pour l'ensemble des finances fédérales est ainsi de 77,5 millions de francs par an.

\* \* \*

(1) Y compris 8 millions de francs (1937/38) et 18 millions (1938/41) pour les vieillards, les veuves et les orphelins nécessiteux.

(2)	1937	1938	1939/1941
	en millions de francs		
Autres dépenses . . . . .	<u>16,8</u>	<u>20,3</u>	<u>20,1</u>
Régularisation du Rhin entre Bâle et Strasbourg . . . . .	2,3	2,7	2,0
Imprimés, matériel de bureau . . . . .	2,5	2,4	2,4
Taxes postales, télégraphes, téléphones, ports . . . . .	1,9	1,9	1,9
Autorités législatives . . . . .	1,9	1,9	1,9
Ecole polytechnique fédérale . . . . .	1,8	1,8	1,8
Allocations aux établissements agricoles en régie . . . . .	1,7	1,8	1,8
Feuille officielle suisse du commerce . . . . .	0,7	0,7	0,7
Propagande à l'étranger . . . . .	0,6	0,9	0,9
Assurance de l'inventaire . . . . .	0,9	0,8	1,0
Participation à l'exposition nationale de 1939 . . . . .	—	1,0	—
Subventions fédérales pour expositions internationales . . . . .	—	—	1,5
Autres frais d'administration et de matériel . . . . .	2,5	2,6	2,4
Imprévu . . . . .	—	1,8	1,8

Par rapport à l'excédent présumé des dépenses de 60 millions pour le compte d'administration de l'année courante, il faut envisager en moyenne pour les années 1939 à 1941 les divergences principales qui suivent:

### a. Modifications sur la base de l'accord.

	Aggravation en millions de francs	
Suppression de la part de la Confédération à la contribution fédérale de crise, affectée à l'amortissement des dépenses militaires extraordinaires . . . . .	30,0	
Moins allègement par suite de la suppression du service de cette dette . . . . .	15,5	14,5
Nouvelle réglementation de l'aide aux vieillards et orphelins: Subvention annuelle prélevée sur les recettes générales de la Confédération . . . . .	18,0	
Reprise du service des intérêts au fonds d'assurance-vieillesse et survivants . . . . .	6,0	24,0
Aggravation du compte d'administration par la réglementation transitoire . . . . .		38,5

### b. Autres modifications.

Elles sont dues aux circonstances suivantes:

Economies provenant de la renonciation à l'amortissement en cinq ans des déficits des comptes de 1936 à 1938 . . . . .	5,3	
Réduction des dépenses de crise . . . . .	22,5	
Suppression des dépenses extraordinaires de 1938 pour les immeubles . . . . .	5,0	
Suppression des réserves pour l'assainissement des chemins de fer . . . . .	43,0	
Produit de mesures d'économie . . . . .	0,2	
Améliorations	76,0	
Dont à déduire les augmentations de dépenses pour la défense nationale . . . . . 14,0 la préparation à la guerre . . . . . 3,0		17,0
Amélioration indépendante de la réglementation transitoire . . . . .		59,0
Amélioration moyenne pour chacune des années 1939 à 1941		20,5
Déduite de l'excédent de dépenses pour 1938 de . . . . . cette amélioration réduit le déficit annuel moyen pour 1939 à 1941 à . . . . .		60,0
		<u>39,5</u>

Compte tenu du déficit probable de 38 millions pour le compte de profits et pertes des chemins de fer fédéraux, le déficit total s'élève à 77,5 millions de francs. Dans cette somme, les amortissements figurent pour 55,5 millions.

Pour l'ensemble des finances fédérales, il n'en résulte donc qu'un déficit net de 22 millions de francs environ.

\* \* \*

Nous avons l'honneur de vous prier d'approuver le projet ci-joint d'arrêté fédéral remplaçant les programmes financiers.

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

Berne, le 19 août 1938.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

*Le vice-président,*

ETTER.

*Le chancelier de la Confédération,*

G. BOVET.

*Annexes :*

Projet d'arrêté.

I. Texte soumis au vote final du 24 juin 1938.

II. Portée financière des programmes financiers pour la Confédération et les chemins de fer fédéraux.

---

(Projet.)

## Arrêté fédéral

remplaçant

### les programmes financiers.

(Proposition d'entente de la conférence parlementaire  
inter-groupes du 10 août 1938.)

---

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE  
DE LA  
CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu les articles 85, chiffre 14, 118 et 121, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution fédérale,

vu les messages du Conseil fédéral du 18 mars 1938 et du 19 août 1938,

dans l'intention de substituer sans délai le droit constitutionnel ordinaire aux mesures financières prises à titre extraordinaire et temporaire pour assurer l'existence économique du pays et affermir son crédit,

*arrête :*

Article 1<sup>er</sup>.

La constitution fédérale est complétée par les dispositions transitoires suivantes:

*1. Disposition transitoire à l'article 34 quater concernant l'assurance-vieillesse et survivants.*

<sup>1</sup> Du 1<sup>er</sup> janvier 1939 au 31 décembre 1941 le produit de l'imposition du tabac et des boissons distillées sera versé à la caisse fédérale.

<sup>2</sup> Durant cette période, la Confédération accordera des subventions aux institutions cantonales d'assurance générale vieillesse et survivants et à des institutions cantonales ou d'utilité publique dont l'activité s'exerce sur le territoire suisse en faveur des vieillards, des

veuves et des orphelins, ainsi que pour des personnes âgées de nationalité suisse réduites à un chômage prolongé pour des raisons économiques. Le total de ces subventions se montera annuellement à 18 millions de francs. L'octroi de secours ne doit pas être assimilé à l'assistance publique.

<sup>3</sup> La fortune du fonds de l'assurance-vieillesse et survivants qui n'est pas placée en papiers-valeurs portera intérêt dès 1939 au taux d'escompte de la banque nationale suisse.

<sup>4</sup> L'Assemblée fédérale assure l'exécution de la présente disposition.

*2. Disposition transitoire concernant des mesures destinées à assurer l'existence économique du pays, à affermir son crédit et à rendre l'administration aussi économe que possible.*

<sup>1</sup> L'Assemblée fédérale prend les mesures nécessaires pour assurer l'existence économique du pays, affermir son crédit et rendre l'administration aussi économe que possible dans les limites des présentes dispositions constitutionnelles et de l'arrêté fédéral du 28 octobre 1937 prorogeant et adaptant les programmes financiers pour 1938.

<sup>2</sup> L'Assemblée fédérale examine chaque année s'il est possible d'atténuer la réduction des subventions fédérales légales et des traitements et salaires.

<sup>3</sup> Ces mesures cesseront de porter effet en tout cas à fin 1941.

*3. Disposition transitoire prorogeant la perception de la contribution fédérale de crise.*

<sup>1</sup> La perception de la contribution fédérale de crise est prorogée jusqu'à la perception, pour une durée déterminée, d'un impôt fédéral de la défense nationale, mais pas au-delà de l'année 1941.

<sup>2</sup> La part de la Confédération au produit de la contribution est exclusivement affectée au service des intérêts et à l'amortissement des dépenses extraordinaires pour la défense nationale, dans la limite des crédits votés depuis l'année 1933.

## Art. II.

<sup>1</sup> Le présent arrêté est soumis à la votation du peuple et des cantons.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral est chargé de son exécution.

Texte soumis au vote final du 24 juin 1938.

---

---

## **Arrêté fédéral**

concernant

### **la réforme constitutionnelle des finances fédérales.**

---

#### L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu les articles 85, chiffre 14, 118 et 121, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution fédérale;

vu le message du Conseil fédéral du 18 mars 1938;  
dans l'intention

de donner aux finances de la Confédération une base solide et durable;  
de permettre à la Confédération de limiter ses dépenses et de se procurer les ressources nécessaires à l'exécution de ses obligations constitutionnelles, légales et contractuelles;

de substituer le droit constitutionnel ordinaire aux mesures financières prises à titre extraordinaire et temporaire pour assurer l'existence économique du pays et affermir son crédit,

*arrête :*

**Art. I.**

L'article 42 de la constitution fédérale est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes:

*Art. 42.*

Les principes suivants sont applicables à la gestion financière de la Confédération:

1<sup>o</sup> Les dettes doivent être amorties selon un plan de l'Assemblée fédérale.

- 2° Les excédents de recettes doivent être affectés à des amortissements supplémentaires de la dette ou à la constitution de réserves, qui serviront à maintenir l'équilibre budgétaire en cas de dépression économique.
- 3° De nouvelles dépenses ne peuvent être décrétées que si des économies ou de nouvelles recettes en assurent la couverture. De nouvelles dépenses urgentes devront être couvertes ultérieurement, de la même façon, aussi rapidement que possible.
- 4° La Confédération ne doit verser de subventions aux cantons, communes et autres corporations publiques, ainsi qu'aux particuliers que si l'importance du but visé d'une manière générale met en jeu l'intérêt de la Confédération ou d'une grande partie de celle-ci et si, à défaut de subvention, ce but ne pourrait être atteint dans une mesure suffisante.

*Art. 42 bis.*

Les dépenses de la Confédération sont couvertes par :

- a. Le rendement de la fortune de la Confédération et celui des établissements fédéraux;
- b. Le produit des émoluments et autres recettes de l'administration;
- c. Le produit des droits de douane (art. 30);
- d. La moitié du produit de la taxe militaire (art. 18);
- e. La moitié du produit de l'imposition des boissons distillées (art. 32 *bis*);
- f. Le produit de l'imposition du tabac et de la bière (art. 41 *ter*);
- g. Le produit des droits de timbre sous déduction de la part attribuée aux cantons par l'article 41 *bis*;
- h. Les contributions des cantons, dans des conditions qui seront arrêtées par une loi fédérale.

Sous réserve des dispositions de l'alinéa premier, lettres *d* et *g*, et de l'article 42 *ter*, seuls les cantons ont le droit de prélever des impôts sur la fortune, sur le revenu ou sur la fortune et le revenu.

*Art. 42 ter.*

Pour couvrir les dépenses militaires extraordinaires, la Confédération peut percevoir temporairement :

- a. Un impôt de la défense nationale sous forme d'impôt sur la fortune, sur le revenu ou sur la fortune et le revenu;
- b. Des impôts sur les bénéfices de guerre.

L'assiette, le montant, la durée et les règles de taxation et de perception de l'impôt prévu sous lettre *a* seront déterminés par une loi fédérale.

La perception d'impôts sur les bénéfices de guerre est arrêtée par l'Assemblée fédérale.

Une part du produit net de l'impôt de la défense nationale et des impôts sur les bénéfices de guerre revient aux cantons. Le montant en sera fixé par la législation fédérale.

## Art. II.

L'article 41 *ter* de la constitution fédérale est abrogé et remplacé par la disposition suivante:

La Confédération est autorisée à imposer le tabac et la bière.

L'assiette, le montant et les règles de taxation et de perception de ces impôts seront déterminés par une loi fédérale. Celle-ci pourra prescrire des mesures pour protéger les branches économiques touchées par l'imposition.

## Art. III.

La constitution fédérale est complétée par les dispositions transitoires suivantes:

### *1. Disposition transitoire à l'article 34 quater.*

A partir de 1939 et jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, la Confédération accordera, sur le produit de l'imposition du tabac et des boissons distillées:

1. Des subventions aux institutions cantonales d'assurance générale vieillesse et survivants et à des institutions cantonales ou d'utilité publique dont l'activité s'exerce sur tout le territoire suisse en faveur des vieillards, des veuves et des orphelins, ainsi que pour des personnes âgées de nationalité suisse réduites à un chômage prolongé pour des raisons économiques.

Le total de ces subventions se montera à 14 millions de francs par an de 1939 à 1941, à 15 millions par an de 1942 à 1944, puis de 16 millions au plus par an.

2. Un versement d'un million par an au fonds de l'assurance-vieillesse et survivants. A partir de 1948 au plus tard, le produit total de l'imposition du tabac et la moitié du produit net de l'imposition des boissons distillées seront versés à ce fonds.

Dès 1939, la fortune du fonds portera intérêt à trois pour cent. L'Assemblée fédérale assure l'exécution de la présente disposition.

*2. Disposition transitoire à l'article 42 ter.*

Pour le service d'intérêt et l'amortissement des crédits militaires extraordinaires alloués en 1933, 1936 et 1937 et non encore amortis lors de l'entrée en vigueur du présent arrêté, la Confédération perçoit jusqu'à l'application de l'impôt prévu à l'article 42 *ter*, lettre *a*, un impôt sur la fortune et le revenu d'après les principes appliqués en 1938 à la contribution de crise.

La part des cantons à la contribution perçue est de 40 pour cent pour les années 1939 à 1941 et de 20 pour cent dès 1942.

L'Assemblée fédérale assure l'exécution de la présente disposition.

*3. Disposition transitoire autorisant l'Assemblée fédérale à prendre les mesures nécessaires au maintien de l'équilibre financier.*

Jusqu'à l'entrée en vigueur des lois fédérales et arrêtés fédéraux appliquant les dispositions constitutionnelles figurant à l'article premier du présent arrêté et jusqu'à la modification des lois fédérales et arrêtés fédéraux ayant une portée générale et financière qui sont en vigueur, l'Assemblée fédérale prend les mesures nécessaires pour assurer l'équilibre des finances fédérales dans les limites de l'arrêté fédéral du 28 octobre 1937 prorogeant et adaptant les programmes financiers pour 1938. Ces mesures cesseront de porter effet en tout cas à fin 1942.

Art. IV.

<sup>1</sup> Le présent arrêté est soumis à la votation du peuple et des cantons.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral est chargé de son exécution.

---

## Portée financière des programmes financiers pour la Confédération et les chemins de fer fédéraux.

Mesures	Comptes 1937	Résultats probables 1938 <sup>(9)</sup>	Estimation Moyenne annuelle 1939/1944. <sup>(10)</sup>
	en millions de francs		
<i>I. Economies</i> <sup>(1)</sup> . . . . .	124,3	136,5	152,5
<i>a.</i> Subventions fédérales (réduction) . .	20,0	22,0	22,0
<i>b.</i> Fonds spéciaux <sup>(2)</sup> . . . . .	46,5	46,2	46,1
<i>c.</i> Amortissements <sup>(3)</sup> . . . . .	—	15,5	31,0
<i>d.</i> Dépenses pour le personnel <sup>(4)</sup> . . . .	48,0	43,0	43,6
<i>e.</i> Militaire (réduction de solde, etc.) .	2,8	2,8	2,8
<i>f.</i> Frais de matériel, d'administration et d'exploitation . . . . .	7,0	7,0	7,0
<i>II. Recettes</i> <sup>(5)</sup> . . . . .	139,7	137,5	138,5
<i>a.</i> Contribution de crise <sup>(6)</sup> . . . . .	28,0	30,0	30,0
<i>b.</i> Droits de timbre . . . . .	16,3	18,0	18,0
<i>c.</i> Impôts sur la bière et ses éléments (augmentation des droits de douane) <sup>(7)</sup>	31,0	24,0	24,0
<i>d.</i> Tabac (douane et impôt) <sup>(8)</sup> . . . .	18,0	13,2	13,2
<i>e.</i> Café et thé (augmentation des droits de douane) . . . . .	8,6	8,8	8,8
<i>f.</i> Sucre (augmentation des droits de douane) . . . . .	15,0	15,0	15,0
<i>g.</i> Carburants pour moteurs (augmen- tation des droits de douane) . . . . .	12,0	14,0	15,0
<i>h.</i> Droits de timbre sur les quittances douanières . . . . .	8,2	8,5	8,5
<i>i.</i> Huiles comestibles (suppléments de prix) . . . . .	2,6	6,0	6,0
<i>k.</i> Bénéfices extraordinaires provenant des mesures de crise (imposition) . .	—	—	—
<i>III. Versement au fonds des chemins de fer</i> .	32,5	35,0	35,0
<i>Amélioration comptable du compte d'adminis-   tration de la Confédération (et du compte d'ex-   ploitation des chemins de fer fédéraux)</i> . .	231,5	239,0	256,0

(1) Sans le produit de la réduction des rentes (environ 4 millions de francs), dont bénéficient directement les deux caisses d'assurances du personnel.

	En millions de francs	
(2) Fonds spécial en faveur de l'assurance-vieillesse:		
Suspension du versement des recettes provenant de l'imposition du tabac (montant des recettes de 1933) . . . . .	26,8	
Prélèvement pour l'aide aux vieillards, veuves et orphelins nécessiteux . . . . .	8,0	
Suspension de l'intérêt . . . . .	<u>7,8</u>	42,6
Fonds des invalides: suspension de l'intérêt . . . . .		2,1
Fonds des assurances:		
Prélèvement pour l'aide aux caisses-maladie . . . . .	1,0	
Suspension de l'intérêt . . . . .	<u>0,4</u>	1,4
Fonds pour l'amélioration des peines: suspension de l'intérêt		0,1
Fonds de secours des caisses d'assurance du personnel: suspension des versements . . . . .		<u>0,3</u>
<i>Total pour 1937</i>		<u>46,5</u>

## (3) Modification provisoire de l'amortissement de la dette:

Se fondant sur le fait que le plan d'amortissement du 15 juin 1927 ne peut être appliqué aussi longtemps que le compte d'Etat se clôture par un déficit (voir message du 30 juin 1937 sur la prorogation et l'adaptation des programmes financiers pour 1938, FF 1937, II, 321), l'article 10 de l'arrêté du 28 octobre 1937 prescrit que le compte d'Etat de 1938 fera abstraction de l'amortissement systématique du déficit de 1936. Si l'on applique par analogie cette disposition à la période de transition, il faudra faire abstraction non seulement du déficit de 1936, mais de celui de 1937 et éventuellement des années 1938 et 1939 et les dépenses pour amortissement pourront être réduites ainsi:

Année	Déficit	Cote d'amortissement = $\frac{1}{5}$ du déficit			
		1938	1939	1940	1941
en millions de francs					
1936 (compte) . . . . .	77,6	15,5	15,5	15,5	15,5
1937 (compte) . . . . .	13,7	.	2,8	2,8	2,8
1938 (estimation) . . . . .	65,0	.	.	13,0	13,0
1939 (estimation) . . . . .	60,0	.	.	.	12,0
Diminution des dépenses d'amortissement		<u>15,5</u>	<u>18,3</u>	<u>31,3</u>	<u>43,3</u>

ou en moyenne pour les années 1939/41 31,0 millions de francs.

	En millions de francs	
	1938	1937
(4) Effectif du personnel (réduction par rapport aux tâches et à l'effectif de 1935) . . . . .	14,0	14,1
Traitements (réduction par rapport aux traitements nominaux)	27,5	32,4
Indemnités et jetons de présence des commissions . . . . .	<u>1,5</u>	<u>1,5</u>
Total	<u>43,0</u>	<u>48,0</u>

(5) Abstraction faite de l'application des programmes financiers à la régie des alcools (1937 1,1 million de francs).

(6) La contribution fédérale de crise est calculée pour une période de deux ans. Comme l'arrêté fédéral du 28 octobre 1937 n'a prorogé les programmes financiers que pour une année, l'article 5 prescrit que pour la période biennale 1938/39, il n'est perçu en 1938 que la part de la contribution afférente à cette année. L'application par analogie des dispositions des programmes financiers consiste à percevoir en 1939 la part de la contribution de la période 1938/39 afférente à cette année.

(7) 1937 impôt sur les boissons.

	1937	1938/41
	en millions de francs	
(8) Produit global de l'imposition du tabac . . . . .	44,8	40,0
Produit de 1932 . . . . .	26,8	26,8
Produit supplémentaire . . . . .	<u>18,0</u>	<u>13,2</u>

(9) Sur la base du résultat des comptes de janvier à juin.

(10) Estimation basée sur la supposition que les mesures prescrites par l'arrêté fédéral du 28 octobre 1937 prorogeant et adaptant les programmes financiers pour 1938 seront prorogées jusqu'au 31 décembre 1941.

## **MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le remplacement des programmes financiers. (Du 19 août 1938.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1938
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	34
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	3749
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.08.1938
Date	
Data	
Seite	313-343
Page	
Pagina	
Ref. No	10 088 627

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.