FEUILLE FÉDÉRALE

92^e année

Berne, le 24 janvier 1940

Volume I

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.

3980

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur des mesures propres à ordonner les finances fédérales.

(Du 19 janvier 1940.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, un projet d'arrêté fédéral prescrivant des mesures propres à ordonner les finances fédérales.

A. BUT DU PROJET

La situation financière de la Confédération s'est complètement transformée au cours de ces dernières années.

L'aggravation des conflits politiques troublant l'équilibre européen a contraint la Confédération, dès 1933, à renforcer toujours plus sa défense nationale. Il fallut aussi abandonner l'espoir que l'augmentation des dépenses supplémentaires exigées par l'entretien et le remplacement du matériel de guerre et l'instruction militaire pourrait être compensée par une réduction progressive des dépenses que la Confédération fait pour lutter contre la crise et en atténuer les effets désastreux pour certaines branches de notre économie. Pour le moment, il n'est pas possible de supprimer l'aide aux branches obérées. L'amortissement de la dette ne peut plus être poursuivi conformément au plan. L'équilibre du budget ordinaire de la Confédération est plus éloigné que jamais.

Depuis quelques années déjà, l'obligation de sauvegarder notre neutralité a fait faire un saut aux dépenses extraordinaires. Aux dépenses d'armement s'ajoutent, depuis août 1939, les frais de mobilisation. Le financement des dépenses militaires est avant tout une tâche de politique fiscale.

Le présent projet d'arrêté poursuit un triple but :

- 1° Donner à la Confédération la possibilité de prendre toutes les mesures nécessaires pour rétablir rapidement l'équilibre budgétaire et amortir la dette systématiquement ;
- 2° Permettre en même temps à la Confédération de payer l'intérêt des dépenses exigées par le renforcement de la défense nationale et la mobilisation, ainsi que de les amortir ;
- 3° Assurer notre monnaie et la préserver du danger d'une hausse forte et générale des prix ; c'est le but que poursuivent, en définitive, les mesures indiquées sous 1° et 2°.

B. LES DÉPENSES MILITAIRES EXTRAORDINAIRES ET LEUR COUVERTURE

Jusqu'à présent, 960 millions ont été alloués pour le *renforcement de la défense nationale*. A fin 1940, environ 625 millions de francs auront été dépensés au compte de ces crédits. 67 millions ont déjà été amortis. Après 1940, de l'ensemble des dépenses probables de quelque 1300 millions, il restera encore à amortir environ 1200 millions de francs (1).

Viennent ensuite les *frais de mobilisation de guerre*. Ils se chiffreront à 1200 millions de francs environ pour 1939 et pour le premier semestre de 1940, si les conditions restent les mêmes. Si la mobilisation doit être maintenue au-delà du premier semestre de 1940, les dépenses augmenteront d'autant. Nul ne peut dire aujourd'hui quelle en sera la durée. Nous sommes obligés d'adopter des bases déterminées pour résoudre la question de la couverture. En raison de la situation actuelle, extrêmement confuse, nous ne pouvons pas nous fonder sur une date plus rapprochée que le milieu de l'année 1940.

Nous estimons à 2½ milliards *l'ensemble des dépenses militaires extraordinaires* (renforcement de la défense nationale et frais de mobilisation de guerre) jusqu'au milieu de 1940.

En vertu de l'arrêté sur le régime financier de 1939 à 1941, une somme de 30 millions de francs environ, représentant la part de la Confédération au produit de la contribution fédérale de crise, fut affectée à l'amortissement des frais causés par la défense nationale. Cependant, cette somme ne permet même pas de payer l'intérêt de 1 milliard. Pour faire le service des intérêts de 2,5 milliards et amortir cette somme en 30 ans, il faudrait une recette annuelle cinq fois plus forte que le produit de la contribution de crise. Il est donc indispensable de créer de nouvelles recettes.

C'est d'abord par un effort considérable et unique qu'il faut réduire la dette dans une forte mesure, afin que le solde puisse être amorti dans une durée convenable par un impôt supportable. La réduction doit corres-

(1) Annexe 6.

pondre si possible aux crédits alloués avant la mobilisation. A cet effet, les trois mesures suivantes sont prévues :

- 1^o Un impôt sur les bénéfices de guerre décrété par le Conseil fédéral, imposant de 30 à 40 pour cent les bénéfices de guerre. (Les points de repère manquent actuellement pour en estimer le produit.);
- 2^o Un prélèvement de 250 millions de francs sur le fonds d'égalisation des changes ;
- 3^o Un sacrifice pour la défense nationale, sous forme d'un prélèvement sur la fortune, dont le produit pour la Confédération peut être chiffré à 450 millions de francs. Le taux est de 1½ à 3 pour cent pour les personnes physiques, ou puisque le prélèvement est réparti sur trois ans, de ½ à 1 pour cent par an. Pour les personnes morales, le taux est de 1½ pour cent soit de ½ pour cent par an.

Si le produit de ces trois mesures peut être évalué à près d'un milliard de francs, il reste encore à amortir 1½ milliard, en chiffre rond, y compris les intérêts au cours d'une génération. Cet amortissement devra être assuré par un impôt de la défense nationale, qui remplacera la contribution fédérale de crise et devra, dans ses grandes lignes, être établi sur une base semblable. L'impôt différera de la contribution de crise par le fait que le produit des titres indigènes et des avoirs auprès des banques suisses sera imposé directement à la source, par voie de déduction. En outre, l'impôt de la défense nationale sera complété par une taxe personnelle de 5 francs par an due par les célibataires de plus de 20 ans. Le produit global de cet impôt de la défense nationale est estimé à 120 millions de francs, dont 24 millions iraient aux cantons et 96 à la Confédération. Si la mobilisation devait se prolonger au-delà du premier semestre de 1940, l'impôt de la défense nationale devrait être perçu d'autant plus longtemps. En outre, le projet d'arrêté constitutionnel autorise l'Assemblée fédérale à augmenter d'un quart les taux d'impôt.

C. RÉTABLISSEMENT DE L'ÉQUILIBRE DU BUDGET ORDINAIRE DE LA CONFÉDÉRATION

Les comptes d'Etat de la Confédération accusent des excédents de dépenses de 70 à 100 millions de francs (1). Ces excédents correspondent à peu près aux dépenses annuelles faites pour combattre la crise, y compris les dépenses pour le ravitaillement du pays en blé. Dès 1934, les mesures du programme financier et l'arrêté sur le régime financier transitoire ont contribué à améliorer les résultats des comptes dans une mesure pouvant être chiffrée à 190 millions de francs en moyenne par an (2). Supposé que ces mesures restent en vigueur sans modification de principe et que l'aide de la Confédération aux branches de notre économie atteintes par la crise

(1) Annexes 1 et 2.

(2) Annexe 3.

et aux entreprises de transport obérées, ainsi que les prestations de politique sociale aillent en diminuant, il faut compter, pour le budget ordinaire de la Confédération, avec un déficit de 70 à 100 millions de francs. Ce montant comprend les dépenses occasionnées par l'aide de la Confédération aux entreprises privées de transport obérées par la crise ⁽¹⁾, du désendettement des chemins de fer fédéraux, du service spécial de la dette résultant des dépenses extraordinaires faites pour créer des occasions de travail ⁽²⁾, ainsi que du nouveau plan d'amortissement de la dette fédérale.

Pour améliorer le budget ordinaire, de substantielles économies devront tout d'abord être ordonnées en vue de réduire ce déficit d'au moins 20 millions de francs.

Pour rétablir l'équilibre budgétaire, c'est-à-dire combler les déficits du compte d'Etat et assurer l'exécution du plan d'amortissement de la dette, il est indispensable, non seulement d'obtenir des économies appréciables et de proroger les mesures actuellement en vigueur dans le cadre du régime financier de 1939 à 1941, mais encore de créer une nouvelle source de recettes qui doit procurer à la Confédération environ 70 millions de francs par an.

Comme impôt propre à combler ce déficit et à assurer l'amortissement de la dette, nous envisageons en toute première ligne un impôt de consommation, puisque l'imposition de la fortune, du revenu de la fortune et du produit du travail est déjà prévue pour couvrir l'intérêt et l'amortissement des dépenses militaires extraordinaires. Nous prévoyons un *impôt général sur le chiffre d'affaires résultant de la livraison de marchandises*, impôt qui ne portera aucune atteinte à l'impôt compensatoire sur les grandes entreprises du commerce de détail institué par l'arrêté constitutionnel du 6 avril 1939 et prévu dans notre message du 20 décembre 1939 ⁽³⁾.

Combiné aux impôts de consommation actuels sur les denrées de luxe, qui seront accrus d'après les possibilités, l'impôt sur le chiffre d'affaires permettra d'assurer l'équilibre du budget ordinaire de la Confédération, si aucune nouvelle mesure de crise ne devient nécessaire.

D. BASE CONSTITUTIONNELLE DES MESURES PROPRES A ORDONNER LES FINANCES FÉDÉRALES

I. Indivisibilité du projet.

Le projet contient des principes sur :

- I. L'amortissement de la dette et la couverture des dépenses du budget ordinaire;
- II. La compétence de l'Assemblée fédérale en matière de dépenses;

⁽¹⁾ Annexe 4.

⁽²⁾ Annexe 5.

⁽³⁾ FF 1939, II, 929.

- III. La prorogation des mesures financières actuellement en vigueur;
- IV. Les prestations de la Confédération à l'assurance et l'assistance des vieillards et survivants;
- V. Le « sacrifice pour la défense nationale » et l'impôt de la défense nationale;
- VI. Le prélèvement au fonds d'égalisation des changes;
- VII. L'impôt sur le chiffre d'affaires résultant de la livraison de marchandises.

Les sept parties du projet sont inséparables et forment un tout. Les mesures prévues sous chiffres I à IV et VII sont indispensables au rétablissement rapide de l'équilibre budgétaire et à l'amortissement du solde passif du budget ordinaire; l'amortissement des dettes du budget extraordinaire nécessite celles qui sont mentionnées sous chiffre V et VI. L'abandon de l'une ou l'autre des parties mettrait le tout en péril. Nous insistons tout particulièrement sur le fait que le projet ne contient aucune « réserve cachée »: si l'une des mesures est mise de côté, le but poursuivi ne peut plus être atteint.

L'indivisibilité du projet n'est pas seulement imposée par le but à atteindre; c'est en même temps une exigence de politique fiscale. Le rapport entre les impôts sur le patrimoine et les impôts de consommation ne s'est guère modifié au cours de ces dernières années. Il ne doit pas subir d'importantes modifications. Le projet contient donc une combinaison de mesures fiscales frappant, les unes le revenu et la fortune, les autres la consommation.

2. Compétence conférée à l'Assemblée fédérale; durée d'application des mesures.

D'ordinaire, la Confédération fait usage de la compétence que la constitution lui confère en édictant des lois. Des considérations de politique fiscale et monétaire invitent à mettre les mesures en vigueur aussi rapidement que possible; c'est pourquoi la voie légale ordinaire ne peut être suivie dans le cas particulier. Comme ce fut le cas, par exemple, des arrêtés constitutionnels des 30 septembre 1938 et 6 avril 1939 ⁽¹⁾ le projet prévoit donc que l'Assemblée fédérale édictera définitivement les mesures d'exécution. Pour que cette procédure extraordinaire ne porte aucune atteinte, quant au fond, aux droits du peuple, il est nécessaire que deux conditions soient remplies: la durée d'application des diverses mesures doit être limitée et le texte constitutionnel doit contenir tous les éléments importants permettant d'apprécier la portée financière et la forme des mesures à prendre. Le projet tient compte de ces deux exigences. La durée d'appli-

⁽¹⁾ RO 54, 885, et 55.

cation de chaque mesure est limitée. Les dispositions concernant le sacrifice pour la défense nationale, qui n'est pas renouvelable, deviennent sans objet une fois les sommes payées; l'impôt de la défense nationale, qui prend la place de la contribution de crise, sera perçu jusqu'à ce que son produit ait couvert les dépenses militaires extraordinaires. L'impôt sur le chiffre d'affaires est décidé pour une durée expirant à fin 1949. Les mesures instituées par l'arrêté sur le régime financier transitoire cesseront, elles aussi, de porter effet à fin 1949. La compétence de l'Assemblée fédérale en matière de dépenses et les prestations en faveur de l'assurance et de l'assistance des vieillards et survivants prendront fin en même temps. Les mesures que le projet réunit n'ont donc pas un caractère permanent.

Le régime financier de la Confédération doit donc reposer de nouveau, en majeure partie jusqu'à fin 1949, sur une disposition constitutionnelle transitoire (quant à la forme, le projet suit le chemin ouvert par l'arrêté constitutionnel du 30 septembre 1938). Nous considérons qu'il est actuellement impossible de poursuivre le plan d'une réforme générale et définitive. Les événements graves qui se déroulent sur notre continent ébranlent aussi les bases économiques et financières de notre pays. Tout plan important concernant l'avenir nous est interdit par l'insécurité générale. Les circonstances actuelles nous contraignent à reculer encore une fois cette réforme complète et définitive des finances fédérales, dont le problème principal consiste dans la répartition des recettes et des dépenses entre la Confédération et les cantons. La solution de ce problème délicat ne peut être recherchée avant le retour à une période calme. Jusque là, nous devons nous résoudre à prendre les mesures financières nécessitées par les lourdes obligations d'ordre économique et militaire que les circonstances imposent tout particulièrement à la Confédération; mais nous espérons que ces mesures pourront être abrogées lorsqu'il s'agira d'établir une démarcation durable entre la souveraineté fiscale de la Confédération et celle des cantons.

Le projet contient, dans sa partie B, une disposition prescrivant que l'Assemblée fédérale édicte définitivement les prescriptions d'exécution. La compétence d'édicter les mesures d'exécution comprend celle de fixer la date d'entrée en vigueur des diverses mesures.

Nous avons l'intention de vous soumettre les projets d'arrêtés concernant le sacrifice pour la défense nationale, l'impôt de la défense nationale et l'impôt sur le chiffre d'affaires dès que le projet constitutionnel aura été adopté par le peuple et les cantons. Nous voudrions que le sacrifice pour la défense nationale, qui serait fondé sur la fortune nette du contribuable au 1^{er} janvier 1940, fût institué pour les années 1940 à 1942. Conformément à la disposition constitutionnelle transitoire du 30 septembre 1938 prorogeant la contribution fédérale de crise, les dispositions sur l'impôt de la défense nationale doivent entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 1942 — puisque cette contribution ne peut être perçue au-delà de 1941 — et si

possible déjà le 1^{er} janvier 1941. La perception de l'impôt sur le chiffre d'affaires devrait être également introduite le plus tôt possible.

La disposition concernant la prorogation des mesures financières actuelles a pour effet de permettre de proroger sans interruption après la période d'application de l'arrêté du 30 septembre 1938 sur le régime transitoire, c'est-à-dire après le 31 décembre 1941, les mesures qui produisent des économies et de nouvelles recettes. Un arrêté fédéral remplaçant l'arrêté sur le régime de 1939 à 1941 devrait donc entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 1942.

Quant au nouveau plan d'amortissement prévu au chapitre I du projet, il est peut-être indiqué de ne l'appliquer qu'après le désendettement des chemins de fer fédéraux et des caisses d'assurance du personnel fédéral. Les mesures prévues sous chiffre II (compétence de l'Assemblée fédérale en matière de dépenses) et sous chiffre VI (prélèvement sur le fonds d'égalisation des changes) n'exigent pas de dispositions spéciales pour leur application; elles doivent entrer en vigueur dès que le projet aura été accepté par le peuple.

3. Importance et portée financière des nouvelles mesures fiscales.

En 1938, les recettes fiscales de la Confédération, des cantons et des communes, sans les patentes et monopoles fiscaux, atteignirent la somme de 1057 millions de francs. Le produit annuel des mesures fiscales extraordinaires que nous prévoyons peut être chiffré comme il suit:

Impôt	Produit annuel en millions de francs		
	Produit total	Parts	
		de la Confédération	des cantons
Sacrifice pour la défense nationale:			
Produit global	500	450	50
Produit de l'une des trois tranches annuelles	167	150	17
Impôt de la défense nationale	120	96	24
Impôt sur le chiffre d'affaires	70	70	—
Total:			
Sans le sacrifice pour la défense nationale	190	166	24
Avec le sacrifice pour la défense nationale	357	316	41

Comme l'impôt de la défense nationale remplace la contribution fédérale de crise (produit global 50 millions, dont 30 millions à la Confédération et 20 aux cantons), les nouvelles mesures fiscales représentent, pour les contribuables, un supplément de charge effectif d'environ 310 millions, y compris le sacrifice pour la défense nationale, ou de 140 millions lorsque les sommes dues à ce titre auront été versées. Ces sommes ne comprennent pas le produit de l'impôt sur les bénéfices de guerre (aucune estimation), ni l'augmentation de la taxe militaire (environ 6 millions de francs).

Le produit des autres sources fiscales qui jouent un rôle important dans les recettes de la Confédération, en particulier celui des douanes, ne peut faire aujourd'hui l'objet d'une estimation sûre.

Comme il est probable que les cantons et les communes procéderont aussi à des augmentations d'impôt — on en a déjà des indices — il faut donc aussi compter avec une augmentation des charges cantonales et communales.

Si, pour estimer approximativement l'ensemble des charges fiscales en Suisse pour ces prochaines années, on se base en gros sur les résultats de 1938/39 et sur le produit escompté des nouvelles mesures fiscales de la Confédération, on obtient une somme globale d'impôts fédéraux, cantonaux et communaux d'environ 1385 millions, y compris le sacrifice pour la défense nationale, et d'environ 1218 sans ce sacrifice⁽¹⁾.

Sous la pression des circonstances, le projet constitutionnel a dû recourir à des sources fiscales qui sont généralement considérées comme appartenant aux cantons. Il ne le fait cependant que pour l'amortissement des dépenses militaires et ne manque pas de réserver aux cantons une part du produit des impôts fédéraux sur la fortune, le revenu de la fortune et le produit du travail qui dépasse leur part actuelle au produit de la contribution fédérale de crise.

La réduction du droit des cantons à l'impôt de la défense nationale (20%, alors qu'ils avaient droit à 40% de la contribution de crise) sera plus que compensée dans ses effets par l'augmentation du produit de l'impôt. Il y aura quelques différences dans la répartition entre cantons, car l'impôt de la défense nationale, dans la mesure où il est perçu à la source, est réparti proportionnellement à la population, tandis que la répartition de la contribution de crise se faisait uniquement au prorata des sommes perçues par les cantons.

Exception faite du sacrifice pour la défense nationale, les nouvelles mesures extraordinaires ne toucheront guère au domaine fiscal des cantons.

Un impôt sur le chiffre d'affaires ne saurait être institué par les cantons eux-mêmes, et cela pour des raisons pratiques. L'imposition du chiffre

(1) Annexe 12.

d'affaires par la Confédération ne prend donc rien aux cantons; la Confédération peut donc revendiquer avec raison le produit de cet impôt.

On doit convenir que les nouveaux impôts fédéraux limitent forcément la liberté d'action des cantons en matière fiscale. A côté d'une augmentation du produit des impôts sur la fortune et le revenu, qui peut être obtenue par une revision des systèmes fiscaux, il reste cependant aux cantons, comme réserve importante, l'imposition des successions.

Les nouveaux projets fiscaux soulèvent naturellement la question de leurs répercussions sur l'économie. On ne peut répondre à cette question sans considérer la modification complète apportée à la situation par la mobilisation. En tout temps, il convient de tenir compte non seulement du montant des recettes fiscales, mais encore du système fiscal, de la répartition des charges et de l'usage fait des deniers publics. Pour juger les circonstances présentes, il faut tout d'abord considérer l'augmentation des dépenses causées à la Confédération par le renforcement de la défense nationale et par la mobilisation. Si, en temps de paix, la première tâche de la politique fiscale est de prendre garde que la matière imposable ne soit pas surchargée par la perception de nouveaux impôts, actuellement il faut avant tout faire en sorte que les dépenses militaires n'aboutissent pas à un accroissement dangereux de la circulation des billets de banque et à une augmentation des prix à caractère inflationniste. Combinée avec l'émission d'emprunts à court terme, la perception des impôts prévus contribue non seulement à financer les dépenses accrues de la Confédération, mais encore à stabiliser dans une certaine mesure le coût de la vie.

4. Autres mesures destinées à améliorer la situation financière.

L'objection selon laquelle l'augmentation des recettes en période de prospérité pourrait inciter l'Etat à augmenter ses dépenses nous a engagés à prescrire expressément dans le projet constitutionnel que les excédents de recettes doivent être mis en réserve pour assurer l'exécution du plan d'amortissement de la dette dans les temps difficiles.

Bien qu'il paraisse impossible de rétablir l'équilibre budgétaire exclusivement par des économies, nous tenons à exprimer aujourd'hui déjà notre ferme volonté de réduire progressivement le champ d'activité de la Confédération afin de décharger les finances fédérales des dépenses qui n'incombent pas absolument à l'Etat central. Les économies devraient améliorer la situation d'au moins 20 millions de francs. La réduction des tâches et des dépenses dans une telle mesure exige cependant, du moins en partie, une revision de la législation en vigueur, revision qui, en raison de ses répercussions sur l'économie et les finances cantonales, nécessite un examen approfondi.

E. EXAMEN DES IMPÔTS PROPOSÉS

I. LE SACRIFICE POUR LA DÉFENSE NATIONALE

(Chapitre V, chiffres 1, 2, 4 et 5 du projet d'arrêté.)

I. Généralités.

C'est en 1938 que fut lancée l'idée de couvrir les frais extraordinaires de la défense du pays par un sacrifice pour la défense nationale. Cette idée fit immédiatement son chemin dans l'opinion. Dans notre rapport du 27 décembre 1938 sur l'état et le renforcement de la défense nationale ⁽¹⁾, nous avons fait connaître notre avis dans la question, en nous réservant un examen ultérieur. Sous la pression des événements, enfin, nous avons résolu d'inscrire un sacrifice pour la défense nationale dans notre programme financier. Nous estimons que, vu leur nature spéciale, les frais d'armement doivent être amortis le plus rapidement possible et que le domaine des impôts directs devra ensuite être rendu aux cantons sans restriction. Le sacrifice pour la défense nationale est une mesure de nécessité, qui ne se justifie et ne doit être jugée qu'à ce titre. Il doit demeurer en dehors du système fiscal normal.

La contribution que nous vous proposons d'instituer a le caractère d'un impôt renforcé sur la fortune. Ce n'est pas, à proprement parler, un prélèvement sur la fortune, du genre de celui que le conseiller national Goetschel proposa en 1918, ni du genre de celui que prévoyait l'initiative de 1921. Si elle est perçue en trois tranches annuelles, comme il est prévu, aucune tranche ne dépassera en effet le revenu de la fortune, en tant du moins que ce revenu est normal. Mais si on l'ajoute aux impôts cantonaux et communaux et à l'impôt fédéral de défense nationale, la charge fiscale atteindra évidemment un chiffre qui portera nombre de contribuables à attaquer leur capital.

Etant donné que le sacrifice doit être imposé aux personnes ayant de la fortune, on pourrait se demander s'il ne conviendrait pas de réclamer une prestation spéciale à celles qui exercent une activité lucrative. Nous tenons cependant une imposition semblable pour impraticable. L'impôt de défense nationale — qui est prévu à côté du sacrifice en question — doit en effet frapper avant tout le revenu, et ses taux devront être supérieurs à ceux de la contribution fédérale de crise.

La contribution extraordinaire de la fortune doit être soigneusement adaptée à la capacité fiscale des contribuables; autrement dit, elle doit être perçue sur l'ensemble de la fortune nette, et selon des taux progressifs.

(1) FF 1938, II, 1161.

Pour les personnes physiques, la progression s'élèverait du minimum de 1,5 pour cent au maximum de 3 pour cent. Pour la moitié environ de la fortune imposable, le taux serait de 1,5 pour cent. Il ne nous paraît pas juste d'instituer ici une progression rapide; car la fortune et son revenu seront plus frappés par l'impôt de défense nationale que par la contribution de crise; d'autre part, il faut tenir compte de la charge que représentent les impôts cantonaux et communaux.

La fortune nette ne peut être connue et taxée que par le moyen d'une déclaration du contribuable. Mais il est malaisé d'en établir le chiffre, notamment pour les fortunes en titres; on s'est demandé si certains placements, les titres suisses en particulier, ne pouvaient pas être frappés à la source. L'imposition à la source ne peut pas entrer en ligne de compte pour le sacrifice en faveur de la défense nationale, et cela pour les deux raisons suivantes.

Il est clair, tout d'abord, que l'imposition par voie de retenue à la source ne peut être pratiquée que si l'objet de l'impôt a vraiment une source et s'il est imposable au moment où il la quitte. Ces deux conditions se rencontrent bien dans le cas d'un impôt sur le produit du travail ou sur le revenu du capital ou de la fortune; mais elles ne se rencontrent pas dans le cas d'un impôt sur la fortune elle-même. En second lieu, notons qu'un impôt perçu à la source ne peut être rationnel que s'il est objectif, ce qui veut dire: s'il fait abstraction de la situation personnelle du contribuable et s'il est perçu selon des taux proportionnels. Ces deux conditions ne cadreraient d'aucune façon avec notre projet de sacrifice pour la défense nationale. Il paraît, en effet, bien certain que cette contribution ne doit pas charger également les contribuables endettés et ceux qui ne le sont pas et qu'elle doit s'adapter à la capacité fiscale des contribuables en appliquant un tarif progressif.

2. Remarques sur le texte du projet d'arrêté.

Ad chiffre 2.

Le sacrifice pour la défense nationale devait tout d'abord être une contribution de 1 pour cent sur la fortune. Mais ce taux n'aurait permis d'obtenir qu'une recette totale de 300 millions; déduction faite du 10 pour cent dévolu aux cantons, il ne serait ainsi resté que 270 millions pour les dépenses de la Confédération. Celle-ci ayant besoin de 450 millions, il est indispensable de majorer le taux. C'est ainsi que nous proposons aujourd'hui un tarif de 1,5 à 3 pour cent pour les personnes physiques et de 1,5 pour cent pour les personnes morales. La contribution devra être payée en trois tranches annuelles; il en résultera que la fortune ne

sera pas gravement atteinte et qu'il n'y aura pas lieu de redouter un alourdissement du marché des capitaux, ni, conséquemment, une hausse des taux d'intérêts.

Le sacrifice pour la défense nationale doit être mesuré d'après la fortune nette des personnes physiques et des personnes morales. L'imposition a été limitée à dessein assez bas, car le but poursuivi permet d'assujettir des milieux étendus. Comme pour l'impôt de défense nationale, la fortune sera imposée à partir d'un montant de 5000 francs.

Pour que le rendement de la contribution soit meilleur, le législateur devra prévoir une amnistie applicable aux impôts fédéraux comme aux impôts cantonaux et communaux, amnistie qui exclue toute imposition rétroactive de la fortune non déclarée jusque-là et du revenu de cette fortune pendant les années antérieures.

Le versement d'une offrande en faveur de la défense nationale ne dispense pas les personnes physiques et morales assujetties à la contribution légale d'acquitter cette dernière et ne les libère pas non plus de l'obligation de déclarer tous les éléments de leur fortune. L'offrande sera indépendante du sacrifice de défense nationale.

Ad chiffre 4.

On admet généralement que, vu le but poursuivi, l'assiette établie pour le sacrifice en faveur de la défense nationale devra être large. Il en résulterait que les dérogations aux règles de l'assujettissement devraient être aussi limitées que possible. C'est ainsi qu'il conviendrait de renoncer à l'exonération générale que la législation sur la contribution de crise accorde aux fonds spéciaux dont la Confédération et les cantons ont l'administration. Les parts de fortune de la Confédération et des cantons qui ont été constituées en fonds spéciaux pour des raisons purement administratives — les réserves constituées avec des crédits inutilisés, par exemple — continueront naturellement de bénéficier de l'exonération accordée à la Confédération et aux cantons. Mais les fonds qui sont simplement administrés par l'Etat (des fondations, par exemple) devront être traités par le fisc comme les autres personnes morales; la fortune de fondations de ce genre ne devra être exemptée de la contribution que dans la mesure où elle sert à des fins publiques, ecclésiastiques ou d'utilité publique. De plus, il conviendra d'examiner la question de l'assujettissement des entreprises industrielles et commerciales de la Confédération, des cantons et des communes, qui, jusqu'ici, ont été exonérées de tous les impôts directs de la Confédération.

Ad chiffre 5.

Pour des raisons d'ordre technique, la taxation et la perception seront confiées aux cantons, comme pour la contribution de crise. Depuis 1921, année à partir de laquelle la Confédération a perçu des impôts directs

presque sans interruption, les cantons ont créé des organes de taxation et de perception assez vastes et, d'une façon générale, bien adaptés à leur but. Dans divers cantons, on pourra, évidemment, procéder à certaines améliorations.

Notons ici que l'on réclame avec une insistance toujours plus grande que tous les contribuables soient taxés d'une façon égale. Il faudra tenir compte de ce vœu en acceptant comme une chose normale que le fisc prenne partout les mêmes mesures d'enquête et de contrôle.

Les cantons bénéficieront d'une partie des montants qu'ils auront encaissés, mais ils supporteront eux-mêmes les frais de perception. On peut se demander si, étant donnée l'affectation précise du sacrifice et de l'impôt de défense nationale, cette part ne pourrait pas être réduite, de façon à bien montrer que les cantons ne reçoivent qu'une indemnité pour le travail fourni. Notons pourtant que les cantons assument certains frais de la défense nationale et que leurs parts semblent donc avoir été judicieusement fixées.

Les cantons n'ont aucun droit sur les sommes versées à titre d'offrande pour la défense nationale. On doit admettre, en effet, que les donateurs destinent leurs versements aux seules fins prévues au 1^{er} alinéa du chapitre I du projet d'arrêté. Les dispositions d'exécution devront désigner les bureaux où les sommes en question pourront être versées.

II. L'IMPÔT DE LA DÉFENSE NATIONALE

(Chapitre V, chiffres 1, 3, 4 et 5 du projet d'arrêté.)

I. Le système fiscal.

Notre projet du 18 mars 1938 sur la réforme constitutionnelle des finances de la Confédération⁽¹⁾ prévoyait la création d'une base constitutionnelle pour la perception d'un impôt destiné à couvrir les frais extraordinaires de la défense nationale. Cet impôt devait être perçu sur la fortune, sur le revenu, ou sur la fortune et le revenu; la constitution ne devait pas lier la Confédération trop étroitement à un système fiscal déterminé; la Confédération devait garder la liberté d'adapter l'impôt direct à la situation économique et aux nécessités de la politique fiscale, sans avoir à reviser la constitution chaque fois qu'il s'agirait d'adopter un nouveau mode d'imposition. La nature de l'impôt fédéral direct, les taux et la durée de perception, comme aussi les principes de la perception, devaient être fixés par une loi fédérale, c'est-à-dire par des dispositions soumises au referendum.

Comme la situation devant laquelle le pays se trouve aujourd'hui demande une action rapide et que l'Assemblée fédérale doit prendre une

(1) FF 1938, I, 385.

décision définitive sur les arrêtés d'exécution des dispositions constitutionnelles en question, il convient de fixer dans le projet à soumettre au peuple les principes mis à la base de l'impôt de la défense nationale.

La contribution fédérale de crise est perçue depuis six ans; conformément à l'arrêté fédéral du 30 septembre 1938 ⁽¹⁾, elle sert, provisoirement déjà, à l'amortissement de dépenses militaires extraordinaires; cela incite à la transformer tout à fait en impôt de défense nationale. Mais la durée probable du nouvel impôt, le rendement à obtenir et le vœu tendant à une imposition plus large du revenu des capitaux par voie de retenue à la source commandent d'apporter des modifications fondamentales à cette contribution.

L'impôt de la défense nationale que nous vous proposons se compose d'un impôt général sur le revenu et sur la fortune et d'un impôt perçu à la source sur certains revenus du capital.

a. L'impôt général de la défense nationale.

L'impôt général de la défense nationale que nous proposons se rattache à l'actuelle contribution fédérale de crise. Il comprend un impôt sur le revenu ou sur le bénéfice net, un impôt sur la fortune ou sur le capital social et les réserves, un impôt personnel sur les célibataires et un impôt additionnel sur les tantièmes.

La principale modification par rapport à la contribution de crise concerne l'imposition du rendement des actions et obligations suisses et des intérêts des placements faits dans des banques et caisses d'épargne suisses. Il sera question de cet impôt tout à l'heure.

L'impôt personnel additionnel des célibataires représente une autre nouveauté dans le droit fédéral. Il serait perçu indépendamment de l'impôt sur le revenu. La plupart des cantons perçoivent un impôt par tête (capitation, impôt personnel) ou un impôt de ménage. Depuis vingt ans, les cantons ont fait effort pour régler l'impôt direct sur la capacité contributive; mais l'impôt personnel a été maintenu. Cette mesure, comme aussi l'introduction de l'impôt personnel après 1918, résulta principalement du relèvement du chiffre des revenus exonérés. L'impôt personnel représente une contribution minimum des personnes libérées de l'impôt sur le revenu et sur la fortune.

Au cours des dernières années, l'impôt sur les célibataires fut mis à l'étude dans divers cantons. Genève, Neuchâtel, St-Gall et Zurich l'ont adopté. La perception a lieu sous forme de supplément à l'impôt d'Etat.

Un des traits caractéristiques de la contribution fédérale de crise est que la charge fiscale est supportée par un nombre relativement restreint de contribuables. Sur 2 millions environ de personnes exerçant une activité

(1) RO 54, 886.

lucrative, il n'y en a que 275 000 environ qui soient assujetties à la contribution de crise. En prévoyant, pour le nouvel impôt, un abaissement de la limite d'exonération du revenu et de la fortune, on augmenterait le nombre des contribuables. Il n'en resterait pas moins qu'un million de personnes exerçant une activité lucrative n'aurait pas à payer l'impôt fédéral sur le revenu et sur la fortune. Parmi ces personnes exonérées, il est juste qu'au moins les célibataires contribuent quelque peu aux dépenses extraordinaires de la défense nationale. Par rapport aux contribuables mariés, les célibataires imposés sur leur revenu et sur leur fortune supporteraient donc une charge additionnelle. Celle-ci serait cependant justifiée et supportable.

b. L'impôt sur le revenu du capital.

L'impôt prévu sous chiffre 3, 6^e alinéa, de l'article constitutionnel est apparenté à l'actuel droit de timbre sur les coupons et il a pour but d'étendre l'imposition du revenu à la source.

La question de l'imposition à la source fut examinée, il y a quelques années, à l'occasion de la réorganisation des finances fédérales. Dans notre message du 18 mars 1938, nous avons dit notre avis sur ce mode de perception. Nous nous bornerons à en rappeler ici le principe et à en présenter les diverses applications.

L'imposition à la source est un mode d'imposition du revenu. Il est caractérisé par le fait que les divers éléments d'un revenu (traitement, intérêts, dividendes) sont imposés non pas auprès des bénéficiaires de ce revenu, mais auprès des débiteurs (employeurs, débiteurs du capital, sociétés répartissant le dividende). Ceux-ci ne sont du reste pas lésés pour autant, car ils peuvent déduire du montant dû au créancier l'impôt acquitté pour lui. Les avantages de cette procédure résident surtout dans le fait que celui qui paie l'impôt et le verse à la caisse de l'Etat n'a aucun intérêt à la soustraction fiscale et que le contribuable se sent moins atteint par un impôt perçu préalablement que par un impôt perçu subséquemment. De plus, la perception est assez simple, puisqu'elle se fait en un même lieu et en une fois pour une série de revenus.

La perception à la source, quand elle est applicable, permet d'imposer les revenus presque sans lacune. Mais on oublie souvent que le champ d'application en est restreint et qu'il ne faut donc pas en exagérer la portée.

La perception à la source n'est possible ni pour les revenus des personnes travaillant à leur compte (commerce, industrie, artisanat, professions libérales), ni pour ceux qui proviennent de placements faits à l'étranger. Parfois la retenue à la source est possible en théorie, mais non pas en pratique. L'imposition à la source n'offre guère d'avantages lorsque chacune des sources ne donne que peu de revenu et que la perception ne peut donc pas être centralisée. Tel est le cas pour les intérêts d'emprunts garantis ou non par hypothèque, pour les loyers, etc. On

serait embarrassé de contrôler tous les propriétaires d'immeubles pour savoir s'ils ont défalqué et versé au fisc l'impôt sur les intérêts hypothécaires qu'ils doivent à leurs créanciers. Du point de vue technique aussi, l'imposition à la source n'offrirait ici aucun avantage, car le débiteur de l'hypothèque a tout intérêt à déduire sa dette du montant soumis à l'impôt sur la fortune, et le fisc est en mesure d'établir qui est le créancier et de contrôler la déclaration fiscale de ce dernier. Grâce au certificat de salaire, les traitements et salaires peuvent être imposés auprès du bénéficiaire de la prestation, ce qui permet de renoncer ici aussi à l'imposition à la source.

Mais l'imposition par voie de retenue à la source s'applique en tout premier lieu aux revenus des titres suisses et des avoirs auprès de banques suisses. Aussi les efforts faits jusque-là pour que la Confédération pratiquât davantage l'imposition à la source avaient-ils surtout en vue l'imposition de ces revenus.

Au printemps 1938, lorsque les chambres fédérales s'occupèrent de la question de l'imposition à la source, deux solutions surtout furent envisagées. L'une formait l'objet d'un postulat présenté au Conseil national par M. Keller-Reute, l'autre découlait d'une proposition que M. Streuli, directeur des finances du canton de Zurich, avait faite à la conférence des experts réunie pour préparer la réorganisation des finances fédérales.

M. Keller-Reute demande que la Confédération ait le droit d'introduire, au bénéfice des cantons et des communes, un impôt sur le revenu du capital, qui serait perçu à la source. Cet impôt excluerait tout prélèvement cantonal et communal sur les capitaux et revenus de capitaux imposés à la source. Le 20 pour cent du rendement irait à la Confédération.

M. Streuli préconise une imposition à la source qui ne constituerait pas une charge supplémentaire pour les contribuables payant déjà un impôt cantonal sur les capitaux et revenus de capitaux assujettis audit impôt à la source. Seuls les fraudeurs et les propriétaires de titres suisses habitant l'étranger auraient à supporter l'impôt. Ce but serait atteint de la façon suivante: Le contribuable qui aurait honnêtement déclaré ses titres pourrait compenser l'impôt retenu à la source par le moyen de l'impôt cantonal sur la fortune et sur le revenu.

L'application du projet de M. Keller-Reute aurait pour effet de limiter fortement la souveraineté fiscale des cantons dans le domaine de l'imposition des capitaux et du revenu des capitaux. Elle entraînerait des modifications importantes dans les finances cantonales et communales, ce qui devrait être évité dans les circonstances présentes. Pour ce qui est de l'impôt dit « des fraudeurs », il demanderait une procédure étendue de compensation et de remboursement, qui ne pourrait guère être appliquée dans notre pays.

Nous avons examiné de près comment, dans les circonstances actuelles, la Confédération pourrait tirer parti des avantages que présente le système

de l'imposition à la source et nous avons trouvé une solution qui ne porte aucune atteinte à la souveraineté financière des cantons et qui ne présente pas de difficultés techniques particulières. Nous prévoyons un impôt retenu à la source sur les intérêts, les rentes et les parts de bénéfice qui sont soumis au droit de timbre fédéral sur les coupons de titres suisses. Cet impôt s'étendrait, de plus, aux intérêts des obligations de la Confédération, des chemins de fer fédéraux et des cantons (intérêts qui ne sont pas assujettis au droit de timbre sur les coupons) et aux intérêts des avoirs placés dans les banques et caisses d'épargne suisses. L'impôt serait perçu d'après les dispositions en vigueur pour ledit droit sur les coupons et, dans la mesure du possible, en même temps que lui. Etant donné que chez nous une partie notable de la fortune privée est placée en titres suisses et sous forme d'avoirs auprès de banques suisses, il paraît certain que l'impôt proposé frappera facilement une partie importante des revenus de la fortune qui peuvent entrer en considération pour le fisc.

2. Remarques concernant le texte du projet d'arrêté.

Ad chiffre 1.

L'alinéa 2 du chapitre I^{er} de l'arrêté fédéral définit le but pour lequel l'impôt de défense nationale doit être prélevé. On ne peut encore rien dire de précis sur la durée de la perception, car elle dépendra du chiffre de la dette à amortir.

Ad chiffre 3, 1^{er} alinéa.

La perception annuelle de l'impôt de défense nationale ne s'oppose pas à ce que la taxation ait lieu par périodes de plusieurs années. L'assemblée fédérale fixera la durée des périodes. Nous pouvons dire que, d'une façon générale, la période de deux ans a fait ses preuves à l'occasion de la contribution de crise. Etant donné le nombre des contribuables, elle paraît s'imposer aussi pour l'impôt de défense nationale, en ce qui concerne les personnes physiques en tout cas. Par rapport au système annuel, la période de deux ans allège très sensiblement les travaux de taxation. A l'égard du contribuable, elle se montre juste et équitable, du moins en ce qui concerne l'impôt sur le revenu (le plus important), puisque cet impôt s'établit sur la moyenne des revenus de deux ans. Le revenu exceptionnellement élevé d'une année n'entraîne donc pas nécessairement une charge fiscale correspondante. La période de quatre ans, qui fut appliquée pour l'impôt de guerre extraordinaire se recommande aussi peu que la période de trois ans. Toute période de plus de deux ans exige des autorités de taxation une tâche qu'il est presque impossible de remplir durant le court délai qui est accordé pour ces travaux. L'expérience montre de plus que, au cours d'une période prolongée, les conditions économiques varient

tellement que la perception d'un impôt dont le montant a été fixé longtemps auparavant entraîne souvent des duretés. Le fisc se trouve ainsi dans la nécessité d'accorder de fortes remises, alors que, si le revenu et la fortune ont augmenté au cours de la période, il ne peut pas percevoir de suppléments. La détermination de la période n'est pas aussi facile pour les personnes morales, en particulier pour les sociétés qui poursuivent un but nettement lucratif (sociétés anonymes, sociétés à responsabilité limitée, sociétés coopératives). La taxation annuelle pourrait présenter ici des avantages pour les contribuables aussi bien que pour le fisc.

Les taux d'impôt, qui étaient fixés pour deux ans dans la contribution de crise, sont prévus pour une année (chiffre 3, alinéas 2 à 5, du projet).

Ad alinéa 2.

Le projet d'impôt de défense nationale fixe les limites d'exonération à 3000 francs pour le revenu et 5000 francs pour la fortune. Cette extension de l'assujettissement est justifiée par l'affectation de l'impôt et par le chiffre des dépenses à couvrir. Pour une contribution destinée à financer la lutte contre la crise économique, il était indiqué de restreindre le nombre des contribuables à un petit cercle de personnes dans une situation relativement aisée. Un impôt destiné à financer la défense nationale peut, en revanche, reposer sur une base beaucoup plus large.

Comme les petits revenus, les petites fortunes peuvent contribuer aux dépenses extraordinaires de la défense nationale. Les taux appliqués pourraient être modérés, et l'impôt ne paraîtra pas particulièrement lourd, même si le contribuable n'exerce aucune activité lucrative.

Mettant en parallèle les taux minima et maxima de la contribution de crise et de l'impôt de défense nationale (revenu et fortune), nous ferons ressortir les modifications apportées dans ce domaine:

	Impôt de défense nationale	Contribution de crise
Revenu	0,4—6,5 %	0,25—6,25 %
Fortune	0,5—3,5 ‰	0,15—3,12 ‰

Pour l'impôt sur le revenu et la fortune le relèvement des taux est nécessaire, l'impôt proposé devant avoir un rendement beaucoup plus élevé que la contribution de crise. Une majoration de l'impôt sur le revenu se justifie aussi au regard de l'impôt de 5 pour cent à percevoir à la source.

Nous nous réservons de fixer définitivement le tarif fiscal dans l'arrêté d'exécution.

Comme jusqu'ici, les personnes physiques auraient à déclarer l'ensemble de leur revenu et de leur fortune. Parmi les revenus devrait figurer le rende-

ment du capital imposé à la source, et dans la fortune les capitaux d'où proviennent lesdits revenus imposés à la source (actions, obligations, avoirs en banque).

On estime généralement que le taux fiscal ou le classement dépendront du chiffre total du revenu, y compris les montants soumis à l'impôt spécial sur le revenu du capital.

Pour illustrer le calcul de l'impôt, nous donnons ci-après un exemple concret. Nous supposons le cas d'un contribuable dont le revenu est mixte (produit du travail et revenu du capital) et dont la fortune est faite de divers éléments.

Revenu		Fortune	
	Fr.		Fr.
Produit du travail . . .	10 000	Titres suisses . . .	50 000
Revenus de titres suisses .	2 000	Titres étrangers . .	10 000
Revenus de titres étrangers	500	Hypothèques . . .	25 000
Intérêts hypothécaires . .	1 000	Epargnes	10 000
Intérêts d'épargnes . . .	300	Divers	5 000
Revenu total	13 800	Fortune totale . .	100 000
imposé à la source (¹) . .	2 300	Dettes	—
Revenu soumis à l'impôt général de défense nat.	11 500	Fortune imposable	100 000

(¹) Revenus des titres suisses et intérêts de l'épargne.

Supposé que le taux soit de 1,4 pour cent pour l'ensemble d'un revenu de 13 800 francs et de 0,55 pour mille pour l'ensemble d'une fortune de 100 000 francs, le calcul de l'impôt s'établit comme suit:

Impôt général de déf. nat. sur le revenu: 11 500 fr. à 1,4% = 161 fr.

Impôt général de déf. nat. sur la fortune: 100 000 fr. à 0,55‰ = 55 fr.

Ad alinéa 3.

Pour les sociétés anonymes, les sociétés en commandite par actions et les sociétés à responsabilité limitée, le système fiscal ne serait pas modifié. Ces sociétés continueraient de payer un impôt sur le bénéfice net et un impôt sur le capital social versé et sur les réserves. L'imposition du capital social non versé a été abandonnée; on a fait remarquer depuis longtemps qu'il y avait quelque dureté à imposer un capital qui ne travaillait pas dans l'entreprise; le rendement de cet impôt est du reste médiocre.

La contribution de crise payée par les sociétés anonymes et par les sociétés à responsabilité limitée sur leurs bénéfices nets est de ½ à 7½ pour cent par année. En portant le taux inférieur à 2 pour cent par année pour

l'impôt de défense nationale, on cherche surtout à rapprocher l'impôt de ces sociétés de la prestation des sociétés coopératives, pour qui l'on prévoit un impôt de 3 pour cent sur le bénéfice net. Même en tenant compte du fait que les sociétés coopératives ne paient qu'un impôt de 1,5 pour cent sur leurs ristournes, on obtient un taux moyen de 2 pour cent. Il est donc permis de demander aux sociétés anonymes et aux sociétés à responsabilité limitée une contribution minimum de 2 pour cent sur le bénéfice net. Il faut considérer aussi que, pour la contribution de crise, plus d'une grande entreprise a payé moins de 2 pour cent sur le bénéfice net pour la seule raison que le rapport entre le bénéfice net d'une part et le capital et les réserves d'autre part — rapport déterminant pour le calcul du taux — put être abaissé au détriment du fisc, et cela grâce à l'importance des réserves tacites que l'entreprise faisait valoir; cela n'empêchait d'ailleurs pas la contribuable de procéder à de forts amortissements.

L'impôt complémentaire à payer par les sociétés anonymes serait fixé à 0,75 pour mille, au lieu de 0,62 pour mille pour la contribution de crise (2^e, 3^e et 4^e périodes).

Ad alinéa 4.

Les taux prévus pour les sociétés coopératives doivent être aussi légèrement augmentés par rapport à la contribution de crise (2^e, 3^e et 4^e périodes). L'impôt sur le bénéfice net est fixé à 3 pour cent, contre 2,8 pour cent. L'impôt sur les ristournes pour achat de marchandises (qui est de moitié inférieur) est augmenté dans la même proportion et l'impôt complémentaire sur la fortune nette s'établit à 0,75 pour mille par année, au lieu de 0,62 pour mille.

Dans le droit régissant la contribution de crise, les sociétés coopératives d'assurance concessionnaires forment une catégorie de contribuables à part, ce qui était déjà le cas dans le droit régissant l'impôt de guerre. Ces sociétés ne paient pas la contribution de crise, comme les autres sociétés coopératives, sur le bénéfice net et sur la fortune nette; elles s'acquittent d'une seule contribution, qui se calcule sur le montant des primes suisses. Douze sociétés paient aujourd'hui la contribution de crise selon ce mode spécial.

Des enquêtes récentes ont montré que la situation spéciale faite aux sociétés coopératives d'assurance concessionnaires depuis 1915, époque du premier impôt de guerre, ne se justifiait plus pour l'impôt de défense nationale. On a reconnu que l'assujettissement de ces sociétés aux mêmes règles que les autres sociétés coopératives serait même tout à fait équitable. L'imposition sur la base des primes suisses présente l'avantage d'être simple. Mais elle ne tient pas suffisamment compte, ce qui est peut-être aujourd'hui déterminant, de la capacité contributive de l'entreprise. Les

prestations fiscales des sociétés coopératives d'assurance et des sociétés d'assurance par actions devraient être dans un juste rapport.

Ad alinéa 5.

Les contribuables qui entrent ici en ligne de compte sont les personnes morales qui ne revêtent pas la forme d'une société anonyme, d'une société en commandite par actions, d'une société à responsabilité limitée ou d'une société coopérative du droit suisse des obligations; ainsi les corporations et établissements de droit public ou ecclésiastique (communes politiques, communes bourgeoises, paroisses, circonscriptions scolaires, monastères, etc.), les corporations du droit cantonal au sens de l'article 59 du code civil (sociétés d'allmends, corporations d'alpage, d'endigements, coopératives d'élevage, etc.), enfin les fondations et associations. Il s'agit là d'une catégorie d'organismes juridiques et de corps économiques qui ne poursuivent généralement pas un but lucratif. Leur forme juridique et leur fonction économique exigent qu'une place spéciale leur soit faite dans le droit fiscal et justifient qu'on les mette sur le même pied que les personnes physiques, comme pour la contribution de crise. Mais la pratique de ladite contribution a montré que l'imposition du revenu des corporations et établissements de droit public et ecclésiastique, comme aussi des corporations du droit cantonal, entraînait de véritables duretés, notamment en raison du fait que les impôts ne peuvent pas être déduits dans le calcul du revenu imposable. Il conviendra donc d'examiner si, sur la base de la prescription du chiffre 4, les dispositions d'exécution pourraient accorder certains allègements, en renonçant à l'imposition du revenu, par exemple.

Ad alinéa 6.

L'impôt de la défense nationale retenu à la source sur le revenu des capitaux a pour tâche particulière d'empêcher la soustraction fiscale dans ce domaine. Nous avons déjà indiqué les caractéristiques de cet impôt, qui n'est pas perçu, comme l'impôt général de la défense nationale, par voie de taxation, auprès du créancier de rentes, mais par voie de retenue auprès du débiteur du revenu des capitaux, c'est-à-dire à la source. Le taux n'est pas progressif, comme pour l'impôt général; il est nécessairement proportionnel. Il s'élève à 5 pour cent pour tous les revenus du capital, quel qu'en soit le montant. La Confédération possédant un appareil de perception complet pour les droits de timbre, elle assumerait la perception de l'impôt à la source, en déchargeant d'autant les cantons.

Comme le droit de timbre sur les coupons, l'impôt en question serait payé au fisc par le débiteur des revenus, qui le ferait supporter par le créancier. La mise à la charge du créancier se ferait par voie de soustraction au moment du paiement, du virement, du porter en compte ou du décompte des intérêts et dividendes. Cette mesure aurait pour conséquence que tout créancier de revenus d'un capital devrait subir la défal-

cation de l'impôt spécial, alors même qu'il serait assujéti à l'impôt général sur les mêmes éléments; le cas se présenterait, par exemple, pour les personnes morales qui auraient à payer l'impôt de défense nationale sur l'ensemble de leur bénéfice ou rendement net (sociétés anonymes, sociétés à responsabilité limitée, sociétés coopératives). Le créancier devrait également accepter la défalcation à la source s'il avait été entièrement ou en partie libéré de l'impôt de défense nationale, comme les cantons, les communes et les autres corporations de droit public ou ecclésiastique. Pour corriger cette imposition involontaire, l'Assemblée fédérale devra prendre dans son arrêté d'exécution les mesures nécessaires au remboursement entier ou partiel de l'impôt perçu en trop. Aucun remboursement n'est du reste à prévoir pour les personnes physiques, l'alinéa 1^{er} du chiffre 3 prévoyant que celles-ci n'ont pas à payer l'impôt général de la défense nationale sur les revenus imposés à la source. Mais le texte de l'article de la constitution autorise ici aussi des exceptions, par exemple pour les petits rentiers qui vivent exclusivement du revenu modeste qu'ils tirent de leurs titres et pour qui l'acquiescement de l'impôt sur le revenu du capital serait une véritable dureté.

Ad alinéa 7.

Pour l'impôt de la défense nationale comme pour la contribution fédérale de crise, les tantièmes et autres parts aux bénéfices d'une entreprise suisse ou étrangère devront payer un impôt spécial à côté de l'impôt ordinaire sur le revenu. Notons pourtant que le cercle des assujéti sera sensiblement moins étendu. Seuls seront soumis à l'impôt les membres de l'administration des personnes morales qui ne sont pas dans un rapport de service avec l'entreprise et les personnes qui participent à la conduite des affaires. L'assujétiement à la contribution de crise sur les tantièmes du personnel ne participant pas à la conduite des affaires a fait naître des duretés, notamment dans les cas où la rémunération des employés est en rapport avec les résultats de l'exercice, les salaires et traitements fixes étant relativement bas et complétés par une participation aux bénéfices. Si un employé est soumis à la contribution spéciale pour sa part de traitement qui dépend du bénéfice net de l'entreprise, il sera beaucoup plus lourdement imposé que tel autre dont le traitement ne dépendra pas directement des résultats de l'exercice. En se bornant à imposer les tantièmes auprès des membres de l'administration des personnes morales et auprès des personnes participant à la conduite des affaires, on ramènera cet impôt à ce qu'il est indubitablement juste de lui demander, du point de vue social notamment.

Ad alinéa 8.

L'Assemblée fédérale devra prendre les mesures nécessaires pour alléger l'imposition des sociétés holding. Il conviendra d'examiner aussi si l'on

doit accorder aux sociétés de gestion ou sociétés « boîte à lettres » — c'est-à-dire aux sociétés anonymes, aux sociétés à responsabilité limitée et aux sociétés coopératives qui s'occupent de l'administration d'affaires à l'exclusion de toute fabrication, de tout commerce, de toute opération bancaire — les mêmes réductions qu'aux sociétés holding.

Ad alinéa 9.

Si le service actif devait se prolonger, les dépenses demandées par la défense nationale iraient toujours en augmentant. Il conviendrait donc de donner dès à présent à l'Assemblée fédérale la compétence de relever en temps opportun les taux de l'impôt de défense nationale. Une majoration d'un quart semble rester dans les limites d'une charge supportable.

Ad chiffre 4.

Il conviendrait de faire concorder, dans la mesure du possible, les exonérations accordées pour le sacrifice et pour l'impôt de défense nationale, les deux contributions étant prélevées pour le même but. Nous nous référons à ce sujet aux remarques présentées au chapitre consacré au sacrifice de défense nationale.

Ad chiffre 5.

La Confédération et les cantons se partagent la perception de l'impôt de défense nationale. La Confédération percevra l'impôt spécial sur le revenu du capital, qui sera retenu auprès du débiteur, d'après les prescriptions en vigueur pour le droit de timbre fédéral sur les coupons. Les cantons assumeront la tâche principale: la taxation en vue de l'impôt général de défense nationale sur le revenu et sur la fortune et la perception de cet impôt. Ils pourront ici utiliser l'organisme qui fonctionne depuis quelques années pour la contribution fédérale de crise. Au cours des années, leur appareil de taxation s'est perfectionné; mais il conviendra de faire de nouveaux efforts pour que la taxation devienne plus égale dans tout le pays; car l'impôt de défense nationale devra être perçu beaucoup plus longtemps que la contribution de crise.

Les cantons retiendront une fraction du rendement du sacrifice et de l'impôt général de défense nationale et supporteront eux-mêmes les frais de perception de ces deux impôts. Pour l'impôt sur le revenu du capital, la Confédération déduira ses frais de perception et répartira entre les cantons un cinquième du bénéfice net, au prorata du chiffre de leur population, conformément à la pratique en vigueur pour le droit de timbre fédéral sur les coupons.

III. L'IMPÔT SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES PROVENANT DE LA LIVRAISON DE MARCHANDISES

(Chapitre VII du projet d'arrêté.)

1. Sous la pression de leurs besoins financiers croissants, la plupart des Etats européens se sont vus contraints, durant ou après la dernière guerre mondiale, d'introduire des impôts sur le chiffre d'affaires qui frappent l'ensemble des opérations portant sur des marchandises. Les circonstances avaient montré que certains principes de politique financière, qui sont justes tant que les besoins de l'Etat sont normaux, doivent être soumis à revision lorsque l'existence même du pays et de son économie exige qu'on fasse appel à toutes les ressources que la nation a en réserve.

Les régimes fiscaux modernes donnent, avec raison, la préférence à l'imposition du revenu et de la fortune par des contributions directes et progressives. Quand les besoins financiers de l'Etat s'accroissent, l'augmentation des impôts directs constitue, en règle générale, le moyen auquel on recourt en premier lieu. Mais toute augmentation a ses limites, que l'on ne saurait dépasser si l'on ne veut pas porter préjudice à l'intérêt bien compris de la collectivité. Lorsque ces limites sont atteintes et que des mesures de moindre importance se révèlent insuffisantes, on doit chercher à répartir sur la base la plus large possible les charges qui restent, de façon que le fardeau en demeure supportable même pour les milieux moins aisés. L'impôt sur le chiffre d'affaires provenant de la livraison de marchandises se prête particulièrement à ce dessein. Grâce à l'importance de l'objet qu'elle frappe — l'ensemble des opérations portant sur des marchandises —, cette contribution est de nature à produire des rendements considérables, même si les taux sont peu élevés.

2. On comprend que, dans des conditions financières analogues, la suggestion ait été faite, en Suisse également, d'introduire, suivant l'exemple de l'étranger, un impôt sur le chiffre d'affaires provenant de la livraison de marchandises. Lors d'une conférence tenue à Kandersteg en 1920, le professeur Landmann signala le premier cet impôt, en le recommandant à l'attention des pouvoirs publics. En 1926, à l'occasion de la revision des lois fédérales sur les droits de timbre, on discuta de l'introduction d'un droit de timbre proportionnel sur les quittances et les factures, droit dont les répercussions eussent été celles d'un impôt modéré sur le chiffre d'affaires. La question de l'impôt sur le chiffre d'affaires revint en discussion lors des débats préliminaires sur les programmes financiers de 1933 et 1935. En 1936, on parla avec faveur de l'introduction d'un impôt sur le chiffre d'affaires destiné à fournir les ressources nécessaires au développement des exportations de marchandises et du tourisme. Cette suggestion fut écartée en considération de la situation financière de la Confédération, qui exigeait que l'on gardât cet impôt en réserve en vue de faire face aux dépenses générales de l'Etat. Enfin, nous-mêmes, dans notre message du

18 mars 1938 sur la réforme constitutionnelle des finances fédérales, avons discuté de ce problème, sans, pourtant, présenter des conclusions fermes. Tout récemment, en liaison avec la discussion sur l'impôt compensatoire, des propositions tendant à l'introduction d'un impôt sur le chiffre des ventes de marchandises ont été faites par M. Bally, député au Conseil des Etats, par la chambre de commerce de Zurich et par le secrétariat central des grands magasins. De tous les avis exprimés, il ressortait que l'impôt sur le chiffre d'affaires constituait une réserve financière de la Confédération, à laquelle il ne serait pas possible de renoncer en cas de besoin grave, notamment si une nouvelle guerre se déchaînait.

Outre les suggestions visant un impôt qui frapperait l'ensemble des opérations portant sur des marchandises, de nombreuses propositions ont été faites, qui tendaient à l'imposition de la consommation de luxe et du chiffre d'affaires des grands magasins, des entreprises à succursales multiples et des grandes exploitations analogues du commerce de détail. L'impôt sur le luxe fut écarté comme improductif — les expériences faites à l'étranger le montrent — et parce qu'il pourrait nuire à notre industrie d'exportation d'objets de luxe. L'imposition particulière des grands magasins, sous forme d'impôt compensatoire progressif, est entrée dans la voie de la réalisation par l'effet de l'arrêté fédéral du 6 avril 1939. Comme elle répond aussi à des préoccupations d'ordre économique et que son rendement est réservé à des buts spéciaux, il n'est pas nécessaire de nous étendre ici sur la question.

3. La nouvelle mobilisation a créé une situation qui rend nécessaire l'introduction de l'impôt sur le chiffre d'affaires provenant de la livraison de marchandises. Les fortunes et les revenus considérables devront être frappés de lourds impôts fédéraux extraordinaires. Les cantons et les communes auront, eux aussi, à compter avec des dépenses croissantes; plus encore que la Confédération, ils sont réduits à recourir aux impôts directs pour faire face à leurs besoins. Dans de telles conditions, il ne serait pas possible de renoncer, sans gêner sensiblement les finances des cantons, à une source fiscale qui promet un rendement approprié aux besoins. Nous ne recommandons cependant pas l'impôt sur le chiffre d'affaires comme une mesure durable. En réservant le rendement de cet impôt à l'amortissement de la dette et à la couverture des déficits du compte d'Etat ordinaire et en limitant la perception à une période de 10 ans, nous entendons laisser ouverte la question de son introduction pour l'avenir. C'est pourquoi, nous avons aussi tenu à choisir une forme d'impôt qui permît la perception la plus simple et qui n'exigeât pas un appareil administratif trop considérable.

4. Dans notre message du 18 mars 1938 concernant la réforme constitutionnelle des finances fédérales, nous avons envisagé un impôt général sur le chiffre d'affaires. Ce mode d'imposition, qui est pratiqué actuelle-

ment en Allemagne, se caractérise par le fait que toute opération de transfert subie par une marchandise sur la voie qui la conduit du fabricant au consommateur est imposée séparément. Le principal avantage de ce système est de donner un rendement élevé; de plus, l'incidence est telle que l'imposition est à peine sensible pour le consommateur, car elle se perd graduellement dans le prix des marchandises. L'impôt général sur le chiffre d'affaires, en revanche, présente ce désavantage qu'une marchandise supporte une imposition totale plus ou moins forte suivant le nombre plus ou moins grand des opérations de transfert qu'elle subit. Il en résulte, pour les entreprises qui comprennent différents degrés de production et de répartition et qui évitent, de ce fait, les opérations intermédiaires, une situation privilégiée et injustifiée, comparativement aux entreprises à un seul degré. D'autre part, l'impôt général sur le chiffre d'affaires gêne les exportations de produits fabriqués, parce qu'il est d'ordinaire impossible de déterminer la somme des montants d'impôts qui ont frappé la marchandise et ses éléments, jusqu'au moment où elle a été exportée, et d'accorder à l'exportateur des ristournes d'impôt correspondantes. Un inconvénient très grave, enfin, réside dans le fait qu'avec un tel impôt, qui frappe un nombre extraordinairement élevé d'entreprises (plus de 400 000), on devrait compter avec un appareil de perception coûteux.

Pour ces raisons, nous envisageons un impôt qui ne frapperait la marchandise qu'une fois, même si elle fait l'objet d'opérations répétées.

Le plus simple serait, à première vue, de fonder l'imposition sur le chiffre des ventes au détail, c'est-à-dire, dans chaque cas, sur l'opération par laquelle la marchandise est remise au dernier consommateur. La plupart des propositions tendant à l'introduction d'un impôt sur le chiffre des ventes de marchandises préconisaient cette forme d'imposition. L'impôt sur le chiffre d'affaires au détail a l'avantage d'atteindre la valeur totale de la marchandise prête à être consommée, valeur qui s'exprime dans le prix demandé en magasin, et de manifester avec le plus de clarté l'idée que c'est la consommation qui est imposée. Si l'on veut prélever de manière conséquente l'impôt, il faut toutefois, avec ce système également, s'attendre à avoir affaire à un nombre d'entreprises contribuables qui ne sera pas sensiblement inférieur à celui qu'on aurait avec l'impôt général sur le chiffre d'affaires. La plupart de ces entreprises ne disposent pas d'une comptabilité permettant de déterminer de façon sûre le montant total des opérations faisant l'objet de l'impôt. En assujettissant à l'impôt les nombreuses petites entreprises qui ont peu de ressources, on rencontrerait des difficultés considérables. Enfin, il n'est pas facile de délimiter la notion du chiffre d'affaires au détail suivant des caractéristiques simples et utilisables en pratique. Des difficultés d'interprétation auraient des conséquences beaucoup plus graves avec un impôt sur le chiffre d'affaires perçu sur une large base que cela sera le cas, par exemple, avec l'impôt compensatoire, qui ne frappera que quelque 1500 grandes entreprises.

Des difficultés semblables se produiraient si, au lieu d'assujettir à l'impôt sur le chiffre d'affaires les vendeurs au détail, on voulait y assujettir les producteurs de marchandises. La perception d'impôts sur la production constitue une forme de prélèvement appropriée quand il s'agit d'atteindre le chiffre des ventes de différentes espèces de marchandises qui sont fabriquées principalement ou exclusivement dans de grandes entreprises (bière, produits de tabac, allumettes, etc.). Mais si l'on entend atteindre la totalité des opérations sur des marchandises, ce système présente des inconvénients analogues à ceux de l'impôt sur le chiffre d'affaires au détail. Les petites entreprises de la production ne sont pas moins nombreuses et ne disposent pas de comptabilités meilleures que les petites entreprises du commerce de détail. La difficulté consistant à établir une distinction entre le chiffre d'affaires total et le chiffre d'affaires au détail serait remplacée, avec l'impôt sur le producteur, par la difficulté de déterminer, entre plusieurs entreprises participant à la fabrication d'une marchandise, celle qu'il faudrait assujettir à l'impôt. C'est pourquoi toutes les lois étrangères concernant l'impôt sur le chiffre d'affaires qui veulent atteindre la marchandise une fois pour toutes, c'est-à-dire lorsqu'elle passa de la production dans le commerce, donnent l'impression d'être très compliquées.

5. La solution que nous prévoyons aujourd'hui (sans la préciser toutefois dans l'article constitutionnel) tend à obtenir les effets d'ordre fiscal d'un impôt sur le chiffre d'affaires au détail, sans imposer aux nombreuses entreprises petites ou minimes de l'artisanat et du commerce qui vendent des marchandises au détail l'obligation de présenter des déclarations. Elle part de l'idée que, entre le fabricant et le consommateur, presque toutes les marchandises font au moins une fois l'objet d'une opération à laquelle participe une entreprise inscrite sur le registre du commerce, c'est-à-dire une entreprise qui a l'obligation de tenir des livres commerciaux et qui n'aura pas de peine à présenter des déclarations d'impôt sur le chiffre d'affaires. Si l'on impose les chiffres d'affaires des entreprises inscrites sur le registre du commerce, on atteindra, ainsi, la masse presque entière des marchandises qui sont fabriquées et livrées à la consommation en Suisse.

Mais si l'on voulait imposer toute opération de transfert à laquelle participe une entreprise inscrite sur le registre du commerce, la même marchandise serait, d'ordinaire, frappée plus d'une fois. On peut l'empêcher en exemptant de l'impôt les opérations dans lesquelles aussi l'aliénateur et l'acquéreur sont inscrits l'un et l'autre sur le registre du commerce. Une telle exception répond pleinement au but poursuivi, qui est d'obtenir les effets d'un impôt sur le chiffre d'affaires au détail; une entreprise inscrite sur le registre du commerce acquiert des marchandises pour les revendre, pour les utiliser ou les consommer industriellement, et non pour l'usage privé de l'entrepreneur. C'est pourquoi le premier principe régis-

sant l'impôt prévu sur le chiffre d'affaires pourrait être rédigé à peu près ainsi :

« L'objet de l'impôt est la livraison de marchandises en Suisse, par des entreprises inscrites sur le registre du commerce, à des entreprises ou à des personnes qui ne sont pas inscrites sur le registre du commerce. »

Si l'on veut instituer une imposition générale de la consommation, cette imposition ne doit pas se limiter aux marchandises fabriquées en Suisse. Il y a lieu de frapper d'une taxe compensatoire les marchandises importées; puisqu'elle ne peut être exigée du fournisseur étranger, cette taxe sera prélevée — c'est la solution la plus rationnelle — en même temps que le droit de douane, c'est-à-dire à la frontière. Afin d'éviter les doubles impositions, on doit traiter les importations de la même manière que les livraisons faites en Suisse. Il en résulte le second principe que voici :

« L'objet de l'impôt est l'importation de marchandises en Suisse pour le compte d'entreprises et de personnes qui ne sont pas inscrites sur le registre du commerce. »

Ces deux principes ont pour effet que l'entreprise inscrite sur le registre du commerce échappera à l'imposition sur le chiffre d'affaires pour toutes les marchandises qu'elle acquerra, et que, dans la chaîne des opérations de transfert, l'imposition sera renvoyée jusqu'au point où les marchandises passeront dans la petite exploitation de l'artisan, du petit négociant, ou parviendront au consommateur.

Il est cependant nécessaire de compléter les deux principes énoncés ci-dessus. Le fait que l'entreprise inscrite sur le registre du commerce jouit de l'exemption d'impôt pour toutes les marchandises qu'elle acquiert pourrait avoir pour conséquence que l'entrepreneur se procure, sans payer l'impôt, des marchandises destinées à son usage personnel. On ne saurait exiger du fournisseur qu'il paye l'impôt sur de telles livraisons, puisqu'il ignore à quoi elles serviront. C'est pourquoi il y a lieu d'imposer aux entreprises inscrites sur le registre du commerce l'obligation de payer elles-mêmes l'impôt sur les marchandises que l'entrepreneur prélève de son exploitation, pour son usage personnel. Il convient, dès lors, d'établir un troisième principe, savoir :

« L'objet de l'impôt est le prélèvement de marchandises d'une entreprise inscrite sur le registre du commerce, par l'entrepreneur, pour des buts étrangers à l'entreprise. »

Comme les grandes entreprises inscrites sur le registre du commerce, suivant les principes précités, doivent payer l'impôt sur les livraisons qu'elles font à des petites entreprises non inscrites et à des particuliers et que les marchandises importées pour le compte de petites entreprises sont imposées lorsqu'elles passent la frontière, les marchandises ne par-

viennent, normalement, à la petite entreprise qu'après avoir été frappées de l'impôt. La petite entreprise a dès lors l'avantage de ne plus devoir payer la contribution pour ses propres livraisons.

La marchandise n'arrive au consommateur qu'après avoir été imposée, que le consommateur l'ait importée lui-même ou qu'il l'ait reçue du marchand de gros ou du petit commerçant.

Comme l'impôt sur le chiffre d'affaires au détail, mais par une voie simplifiée, ce mode d'imposition atteint son but, qui est d'imposer en une seule fois la consommation. Il faudra s'accommoder, il est vrai, à côté de cette simplification, de divers inconvénients qui paraissent, pourtant, d'une importance minime, comparativement aux avantages.

On a exprimé la crainte que la méthode prévue, en particulier le modeste avantage laissé aux entreprises non inscrites sur le registre du commerce, n'engage certaines entreprises à ne pas se faire inscrire. Mais on peut facilement parer à ce danger. Il suffit d'étendre l'obligation de payer l'impôt à toutes les entreprises qui, bien qu'astreintes à s'inscrire, en vertu des prescriptions de l'ordonnance sur le registre du commerce (c'est-à-dire si elles enregistrent une recette brute annuelle d'au moins 25 000 francs), ne sont pas inscrites sur le registre. La conséquence en serait que ces entreprises seraient assujetties à l'impôt pour leurs livraisons à de petites entreprises et à des consommateurs privés, sans qu'elles puissent, en revanche, acquérir la marchandise en franchise d'impôt. Les entreprises soumises à l'obligation de s'inscrire seraient ainsi engagées à se conformer aux prescriptions en matière de registre du commerce.

Les trois principes exposés ci-dessus seraient facilement applicables. L'administration n'aurait à traiter qu'avec les entreprises importantes, inscrites sur le registre du commerce. Ces entreprises contribuables n'auraient pas l'obligation de se familiariser avec des dispositions légales compliquées, qui les placeraient fréquemment en face de problèmes difficiles (telle la distinction entre chiffre d'affaires au détail et chiffre d'affaires en gros). Le seul critère déterminant pour l'assujettissement, l'inscription ou la non-inscription sur le registre de l'acquéreur de la marchandise, est absolument clair et facilement déterminable.

6. La doctrine oppose principalement à l'impôt sur le chiffre d'affaires perçu sur une large base l'objection suivant laquelle il frappe dans une mesure relativement plus lourde les contribuables moins aisés que ceux des classes plus favorisées; cela est dû, dit-on, au fait que les dépenses pour la consommation représentent une part relativement plus forte des petits revenus que des grands. On ne saurait contester l'exactitude de cette affirmation en soi, et un système fiscal qui reposerait exclusivement ou principalement sur l'imposition des transferts de marchandises ne saurait se soutenir du point de vue social. Mais il en est autrement lorsque l'impôt sur le chiffre d'affaires est prévu à titre complémentaire

dans un système de mesures fiscales comprenant surtout des impôts fortement progressifs sur la fortune et le revenu, et cela à un moment où une augmentation considérable de toutes les impositions directes est une nécessité. Dans les conditions qui se présentent chez nous, le fait de prélever l'impôt sur le chiffre d'affaires sans admettre d'exceptions, en vue de provoquer une compensation des charges, est une mesure qui se défend.

7. Par sa nature, l'impôt sur les ventes de marchandises est un impôt sur les transactions économiques. Par ses effets, il est un impôt indirect de consommation. Comme il est perçu, à un taux uniforme, sur toutes les marchandises, il a les mêmes effets économiques que tout autre élément de frais généraux, nouveau ou accru, dont il faut tenir compte pour la détermination des prix (élévation des prix du marché mondial, accroissement des frais de transport et des primes d'assurance, etc.). L'uniformité de la charge permettra de faire entrer plus aisément l'impôt dans le prix des marchandises et facilitera le transfert de la charge aux consommateurs.

La crainte a été exprimée que l'incidence de l'impôt ne conduise certains contribuables à exploiter la situation, c'est-à-dire à profiter de l'incidence pour majorer le prix des marchandises d'un montant supérieur à celui de l'impôt. Nous ne considérons pas cette hypothèse comme fondée. La crainte de leurs concurrents et l'intérêt qu'ils ont de ne rien perdre de leur chiffre d'affaires dissuadera ceux qui seraient tentés de recourir à de tels procédés.

8. Par l'introduction de l'impôt sur le chiffre d'affaires, nous cherchons à créer une recette qui suffise à couvrir le déficit du budget ordinaire, dans la mesure où il ne peut pas être compensé par des économies. Un rendement d'environ 70 millions est nécessaire à cet effet. D'après des évaluations qui reposent sur différents modes de calcul, le chiffre des ventes au détail atteignant annuellement, en Suisse, le montant de 3 à 4 milliards de francs, une partie est afférente à des marchandises en faveur desquelles on devra accorder l'exemption d'impôt. Il faut donc prévoir un taux de $2\frac{1}{2}$ pour cent. L'Assemblée fédérale ne doit pas recevoir la compétence d'augmenter ce taux; en revanche, le droit lui est accordé de diminuer l'impôt si les circonstances le permettent. Un impôt de $2\frac{1}{2}$ pour cent du prix de vente, ne frappant la marchandise qu'une fois, ne doit pas être considéré comme une charge insupportable. En Allemagne, la marchandise est frappée de 2 pour cent lors de chaque opération de transfert; en d'autres termes, lorsque la suite des opérations se déroule suivant les règles ordinaires, elle est frappée par un multiple de 2 pour cent. La France perçoit de 2 à 8 pour cent; la Belgique, de 2,5 à 5 pour cent; la Hollande 4 pour cent.

9. Les principes de l'impôt sur le chiffre d'affaires, tel que nous le prévoyons, sont simples. Nous n'avons cependant pas voulu insérer dans le

projet d'article constitutionnel ces principes, qui indiquent la voie à suivre pour atteindre le but de l'impôt; nous avons préféré définir le but lui-même: en principe, imposer une seule fois la marchandise, à un taux maximum de 2½ pour cent du prix de vente au détail. La formule choisie a l'avantage de ne pas déterminer définitivement, déjà dans la constitution, la question de la forme de l'impôt à prélever. Elle permet aussi l'introduction d'un impôt ordinaire sur le chiffre de vente au détail.

Comme l'impôt sur le chiffre d'affaires est un genre de contribution sans parenté étroite avec les impôts cantonaux perçus jusqu'ici, alors que la Confédération prélève déjà l'impôt sur les boissons, l'impôt sur le tabac et le droit de timbre sur les titres négociés, nous estimons qu'il est judicieux de réserver son prélèvement à la Confédération. Pour la perception de l'impôt sur les importations, l'administration fédérale des douanes entre seule en question, quoi qu'il en soit. Un prélèvement centralisé garantit l'uniformité de la perception et épargne aux entreprises possédant plusieurs comptoirs de vente l'inconvénient de devoir traiter avec plusieurs autorités fiscales. Etant donnée la simplicité de l'état de faits qui détermine l'assujettissement à l'impôt, les frais d'administration resteront très probablement dans des limites modestes.

IV. PRÉLÈVEMENT SUR LE FONDS D'ÉGALISATION DES CHANGES

(Chapitre VI du projet d'arrêté.)

1. Le 27 septembre 1936, nous décidâmes de supprimer le rapport fixe de la monnaie à l'or (1 franc = 290,322 mg d'or fin) et de maintenir la parité or du franc à une valeur comprise entre 190 et 215 milligrammes d'or fin, ce qui correspondait à une dévaluation de notre monnaie de 25,9 à 34,6 pour cent, ou en moyenne de 30 pour cent. Par la réévaluation de l'encaisse or de 1537 millions, correspondant au taux de dévaluation de 25,9 pour cent, la banque nationale a obtenu une plus-value, qui, depuis le 31 décembre 1936, figure au bilan de la banque comme « fonds d'égalisation des changes ». L'avoir du fonds, qui était au début de 538,6 millions de francs s'est réduit en 1939 à 533,5 millions par suite d'une nouvelle estimation du stock de monnaies d'or et de frais de transport.

2. On a proposé plus d'une fois de se servir de ce « bénéfice de la dévaluation » de la banque nationale pour couvrir des dépenses ne rentrant pas dans le champ d'activité de la banque d'émission. Les autorités ont alors répondu que le bénéfice comptable provenant de la réévaluation de l'or fait partie intégrante de la fortune de la banque, qu'il lui sert de réserve pour l'accomplissement de ses tâches de politique monétaire et qu'il ne peut être ainsi affecté à des buts étrangers à la banque sans une autorisation légale. Il est d'ailleurs impossible de chiffrer exactement ce bénéfice tant que la valeur du franc peut varier dans les limites fixées pour la parité.

Il ne serait en tout cas réalisable que lorsque la parité or du franc sera de nouveau fixe. A ces objections d'ordre juridique s'en ajoutaient d'autres, d'ordre monétaire. Si le bénéfice comptable provenant d'un acte juridique était répandu dans l'économie, il en résulterait une expansion artificielle du crédit, avec danger d'inflation. La politique monétaire incertaine des grandes puissances exige, est-il ajouté, que la banque nationale soit en mesure de faire face à toute éventualité, même à celle d'une revalorisation de la monnaie. Nous nous sommes ralliés à cette opinion.

3. La destination spéciale du fonds d'égalisation des changes n'a pas empêché la banque nationale de mettre à la disposition de l'économie certains crédits spéciaux en prévision d'une répartition ultérieure du « bénéfice de la dévaluation ». L'arrêté constitutionnel du 6 avril 1939 concernant l'octroi et la couverture partielle des crédits destinés au renforcement de la défense nationale et à la lutte contre le chômage prescrit ce qui suit:

« Si le fonds d'égalisation des changes de la banque nationale suisse devient disponible au titre de bénéfice net, 75 millions de francs seront prélevés pour amortir une fraction des dépenses causées à la Confédération par la création de possibilités de travail. Simultanément, une somme égale sera versée aux cantons, proportionnellement au nombre de leurs habitants, sans préjudice de la répartition définitive. Dans l'intervalle, la banque nationale avancera, contre remise de bons du Trésor escomptables à un taux inférieur au taux officiel, une somme de 75 millions de francs au plus à la Confédération et autant aux cantons, proportionnellement au nombre de leurs habitants. Les bons du Trésor remis par la Confédération et les cantons échoiront à la date de la dissolution du fonds d'égalisation des changes et seront compensés, le cas échéant, avec les parts de la Confédération et des cantons. »

Vu ces dispositions, la banque nationale accorda, contre rescriptions, des crédits à taux d'intérêt réduit, dans les limites de ses dispositions du 23 juin 1939 concernant l'octroi de crédits à la Confédération et aux cantons.

4. Les événements survenus dès fin août 1939 ont créé une nouvelle situation pour la politique monétaire. Nul n'envisage plus l'éventualité d'une réévaluation du franc. La politique autarchique dans le domaine monétaire a fait de nouveaux progrès. Le rétablissement d'un rapport fixe entre le franc et l'or ne sera en tout cas pas possible dans un avenir prochain. Le fonds d'égalisation des changes perd ainsi de son importance dans la politique monétaire, ce qui supprime un obstacle important à son affectation à des buts étrangers à la banque. Le danger d'inflation a également diminué; une partie du pouvoir d'achat supplémentaire introduit dans l'économie par les mesures de l'Etat est retiré par de nouvelles mesures

fiscales, tandis qu'une autre partie est absorbée par la hausse de prix des marchandises importées.

5. Nous sommes d'avis qu'en raison des dépenses militaires considérables et des énormes frais de mobilisation, pour lesquels on pensait bien, en secret, devoir réserver le fonds d'égalisation des changes, le moment est venu de mettre ce fonds à contribution. Au moment où les dépenses militaires extraordinaires imposent à tous les citoyens des charges supplémentaires si lourdes — atteignant même, dans certains cas, la fortune dans sa substance —, il paraît naturel et nécessaire de rendre ces charges supportables en mettant partiellement à contribution le fonds d'égalisation des changes. Il faudra cependant faire en sorte que la banque nationale puisse toujours puiser dans ce fonds une somme suffisante pour poursuivre des buts monétaires et en couvrir les risques.

Notre projet prévoit donc qu'on disposera du fonds d'égalisation des changes de la manière suivante: les 75 millions que la Confédération a reçus, de même que ceux que les cantons ont obtenus, deviennent leur propriété. Le fonds se réduit ainsi à 383 millions de francs. Sur cette somme, 250 millions seront cédés à la Confédération pour amortir les dépenses militaires extraordinaires. Il restera ainsi à la banque nationale encore 133 millions de francs, ce qui est suffisant pour garantir les risques monétaires. En outre, la banque dispose d'une réserve supplémentaire. L'arrêté du Conseil fédéral sur la dévaluation en a fixé les limites de 25 à 35 pour cent; en même temps, le Conseil fédéral a donné comme instruction à la banque nationale de maintenir la dévaluation à 30 pour cent en moyenne. Cela s'est produit ainsi par la suite avec de faibles fluctuations en haut et en bas. Il est exclu que la valeur du franc suisse soit portée plus haut que le taux actuel de dévaluation de 30 pour cent en moyenne. Cela ne serait guère supportable déjà du point de vue économique. En fait, il reste donc ainsi une réserve d'or d'environ 120 millions de francs, réserve qui sera disponible lorsque le franc suisse sera fixé non seulement en fait mais encore légalement au point où il se trouve actuellement. Cette somme est réservée pour plus tard.

6. Il est vrai que du côté des cantons on a soutenu le point de vue que le bénéfice de la dévaluation fait par la banque nationale était un bénéfice d'exploitation au sens de la loi sur la banque et devait être réparti, lors de la stabilisation définitive du franc, conformément à la loi, à raison de deux tiers aux cantons et d'un tiers à la Confédération. Ces réserves furent faites lors de la première attribution d'une partie du fonds pour la création d'occasions de travail conformément à l'arrêté constitutionnel. Il fut aussi mentionné expressément que la répartition prévue de 75 millions à la Confédération et de 75 millions aux cantons ne devait pas être considérée comme un précédent lors de la répartition définitive du bénéfice.

Nous ne voulons pas discuter aujourd'hui cette question. Nous voulons simplement relever que depuis lors des événements sont survenus qui obligent chacun à se placer sur le terrain de la réalité. La Confédération, et elle presque seule, a dû se charger de dépenses militaires uniques dans l'histoire de notre pays. Et elle doit continuer à en prendre à sa charge. Elle doit payer l'intérêt et l'amortissement de cette énorme dette de mobilisation. Elle ne peut pas s'en décharger sur les cantons en réclamant d'eux les contingents prévus par la constitution. Il est donc indiqué que le solde disponible du fonds d'égalisation des changes soit employé à réduire les dépenses faites pour assurer l'existence du pays tout entier.

V. PROROGATION DES MESURES FINANCIÈRES ACTUELLEMENT EN VIGUEUR

(Chapitre III du projet d'arrêté.)

I. Les programmes financiers de 1934 à 1938 (1).

En 1928, après une période de déficits de 15 ans, le compte d'administration de la Confédération fut de nouveau équilibré. Sous l'influence de la crise économique générale, la situation financière de la Confédération s'aggrava dès 1930 d'une manière rapide et durable. Le compte de 1932 déjà accusa un excédent de dépenses. Une première tentative de prendre sans délai les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire échoua en 1933.

Sous la pression d'un excédent probable de dépenses dépassant 90 millions de francs pour le compte d'administration de la Confédération de 1933 et de 60 millions pour le compte de profits et pertes des chemins de fer fédéraux, l'Assemblée fédérale décréta, le 13 octobre 1933, des mesures extraordinaires limitées à quatre ans. Ce premier « programme financier » a amélioré les résultats des comptes d'administration de la Confédération (et des comptes de profits et pertes des chemins de fer fédéraux) de 135 millions de francs en moyenne pour les années 1934 et 1935, sans cependant parvenir à rétablir l'équilibre entre les recettes et les dépenses de la Confédération.

Les mesures extraordinaires du programme financier de 1933 ont été complétées et renforcées considérablement par l'arrêté fédéral du 31 janvier 1936. Ce « deuxième programme financier » faisait suite à celui de 1933 et, portant effet jusqu'à fin 1937, doubla les économies et augmenta les nouvelles recettes d'environ un tiers. Les programmes financiers de 1933 et 1936 améliorèrent les résultats des comptes de 1936 et 1937 d'environ 215 millions de francs par an; malgré de plus grandes exigences, en particulier dans la lutte contre la crise, les excédents de dépenses de la Confédération purent être réduits fortement au-dessous de celui de 1933.

(1) Annexe 3.

Par la dévaluation du franc, à fin septembre 1936, les conditions sur lesquelles devait être fondée une réforme générale des finances fédérales envisagée pour 1938, étaient modifiées à tel point qu'il fallut attendre de voir l'évolution économique et proroger jusqu'à fin 1938, par arrêté fédéral du 28 octobre 1937, la validité des programmes financiers de 1933 et 1934. Grâce à cette prorogation, les résultats des comptes de 1938 purent être améliorés de 230 millions de francs environ ⁽¹⁾.

2. Le régime constitutionnel transitoire des finances fédérales de 1939.

Le projet du Conseil fédéral du 18 mars 1938 concernant la réforme constitutionnelle des finances fédérales fut rejeté au vote final par le Conseil national le 24 juin 1938. Grâce aux efforts des partis, auxquels s'associa le Conseil fédéral, afin de mettre sur pied une solution constitutionnelle transitoire, il fut possible de remplacer les programmes financiers par l'arrêté constitutionnel du 30 septembre 1938 concernant le régime transitoire des finances fédérales. L'importance de cet arrêté réside principalement dans le fait que l'Assemblée fédérale a été autorisée par la voie constitutionnelle à édicter, dans les limites des programmes financiers, les dispositions propres à améliorer la situation financière, ainsi que le crédit du pays, et à rendre l'administration aussi économe que possible. En vertu de cet arrêté constitutionnel, l'Assemblée fédérale édicta le 22 décembre 1938 l'arrêté sur le régime financier de 1939 à 1941 (arrêté fédéral assurant l'application du régime transitoire des finances fédérales). Cet arrêté permit d'améliorer les comptes de 1939 et 1940 de 205 millions de francs environ par an. L'amélioration provient d'économies pour 123 millions, de nouvelles recettes pour 160 millions, dont à déduire une augmentation de dépenses résultant du régime financier d'environ 78 millions de francs. Les principales mesures du régime financier de 1939 à 1941 qui doivent être maintenues sans changement peuvent se résumer comme il suit:

a. Subventions fédérales.

(Economie: environ 21 millions.)

Chaque subvention fédérale à accorder en 1939 doit être fixée à 40 pour cent au-dessous du montant fixé en 1932 pour la même subvention ou pour une subvention analogue. Une réduction moindre n'est admise que si l'état des ressources du bénéficiaire l'exige absolument ou, pour les œuvres particulièrement importantes, au cas où la réduction de 40 pour cent empêcherait, dans l'essentiel, d'atteindre le but visé par la subvention. Même dans ce cas, la subvention doit, sous réserve des dispositions suivantes, être réduite au moins de 25 pour cent.

⁽¹⁾ Annexe 3.

A ces principes généraux applicables à la réduction, deux genres d'exceptions furent prévus :

- les indemnités attribuées par la constitution aux cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais pour leurs routes alpestres internationales;
- les contributions, fixées par la constitution, aux frais d'assistance grevant les cantons et communes ensuite de la réintégration de Suissesses;
- les prestations découlant de conventions ou traités internationaux;
- les subventions pour la lutte contre les épizooties qui doivent être prélevées sur le fonds constitué par le produit des taxes pour visites sanitaires du bétail, ainsi que sur le fonds spécial pour la lutte contre la tuberculose du bétail bovin;
- les subventions extraordinaires consenties par l'arrêté fédéral du 27 mars 1934 aux caisses-maladie reconnues;
- les subventions visées à l'article 7 de l'arrêté fédéral du 4 avril 1935 concernant l'amélioration et le développement du réseau routier dans les Alpes;
- les subventions aux écoles suisses à l'étranger, à moins qu'une dévaluation de la monnaie ne justifie une réduction;
- les prestations de la Confédération en faveur des Suisses nécessaires à l'étranger ou de retour au pays;
- les subventions déjà accordées par l'Assemblée fédérale pour la création de possibilités de travail, la rééducation, la lutte contre le chômage par des travaux productifs, les allocations de crise, l'encouragement du travail à domicile, l'encouragement de l'exportation, les entreprises privées de transport, ainsi que l'aide aux agriculteurs dans la gêne et à l'hôtellerie, l'encouragement de la colonisation intérieure et l'émigration dans les pays d'Europe et d'outre-mer;
- les prestations de la Confédération pour continuer l'aide aux producteurs suisses de lait et pour atténuer la crise agricole, ainsi que les prestations de la Confédération visées par la loi fédérale du 7 juillet 1932 sur le ravitaillement en blé;
- les subventions aux entreprises de transport qui réduisent leurs tarifs afin de favoriser le tourisme étranger, à la communauté pour le développement de la propagande touristique à l'étranger et à l'œuvre extraordinaire de propagande en faveur du tourisme.

Pour les subventions suivantes, des dispositions particulières ont été prévues, soit que la subvention soit limitée par un montant fixe, soit qu'un taux de réduction inférieur à 25 pour cent ait été admis :

- Subventions pour corrections de cours d'eau, reboisements, chemins de desserte et améliorations foncières;
- Subventions pour mensurations cadastrales;
- Subventions pour le service de placement;

Subventions aux caisses d'assurance-chômage;
 Subventions à l'école primaire publique;
 Subventions à l'enseignement professionnel;
 Subventions pour recherches scientifiques;
 Subventions aux caisses-maladie et accidents;
 Subventions pour la lutte contre la tuberculose;
 Prestations pour l'assistance des Suisses à l'étranger;
 Subventions pour le développement de la circulation aérienne.

Dans son ensemble, la réglementation concernant la réduction des subventions a donné satisfaction. Elle doit donc être maintenue, dans la mesure où, au cours des prochaines années, la révision de diverses lois concernant les subventions ou un nouvel examen des conditions ne permettra pas d'obtenir de plus amples économies.

b. Dépenses pour le personnel.

(Economie: environ 42 millions.)

1. La rétribution nominale fixe des personnes occupées au service de la Confédération (taux prévus dans la loi sur le statut des fonctionnaires) est réduite d'après les règles suivantes pendant les années 1939 et 1940:

- a. Sont exonérés de la réduction: l'indemnité de résidence, les allocations pour enfants, un montant de 1800 francs et 100 francs en plus pour chaque enfant au-dessous de dix-huit ans;
- b. Le solde de la rétribution est réduit de treize pour cent.

Le traitement annuel d'un agent marié, occupé en permanence et fournissant une journée complète de travail ne doit pas tomber au-dessous de 3500 francs du fait de la réduction (indemnité de résidence et allocations pour enfants non comprises). Les appointements des personnes qui ne sont pas occupées en permanence ou qui ne fournissent pas une journée de travail complète, ainsi que ceux des apprentis, sont réduits dans une mesure correspondante. Cette réglementation équivaut à une réduction de 7,7 pour cent de la somme totale des appointements annuels du personnel (traitements nominaux, salaires, indemnités de résidence et allocations pour enfants). L'économie faite est, par an, de l'ordre de 26 à 27 millions, qui se répartissent ainsi qu'il suit par administrations:

	1938 Compte	1940 Budget
	en millions de francs	
Administration centrale de la Confédération	5,05	5,78
Administration des postes, télégraphes et téléphones	8,43	8,53
Autres établissements en régie	1,30	1,70
Administration générale de la Confédération	14,78	16,01
Chemins de fer fédéraux	11,47	11,46
Total pour l'administration de la Confédération	26,25	27,47

La loi du 22 juin 1939 modifiant le statut des fonctionnaires et les conditions d'assurance du personnel fédéral était appelée à stabiliser la réduction des traitements. Les taux nominaux de traitements prévus dans la loi sur le statut des fonctionnaires auraient été remplacés par d'autres taux qui, en moyenne, étaient de 1,9 pour cent supérieurs à ceux qui résultent de la réglementation actuelle. La loi a été rejetée en votation populaire le 3 décembre 1939.

Le 13 décembre 1939, les chambres fédérales ont décidé de ne pas modifier la réglementation relative à la réduction des traitements, dont la validité a été prolongée jusqu'à fin 1940.

2. La réduction des indemnités du personnel de la Confédération qui est, dans tous les cas supérieure à douze pour cent, et les économies résultant indirectement de la baisse des traitements ont amélioré d'environ 4,4 millions par exercice les comptes de 1939 et 1940.

3. Depuis des années, le Conseil fédéral veille à ce que soit réduit au strict minimum l'effectif du personnel de la Confédération, de ses établissements en régie et des chemins de fer fédéraux. Il n'est pourvu aux places vacantes, même provisoirement, qu'en cas de nécessité absolue. L'évaluation des économies résultant de la réduction de l'effectif se heurte à des difficultés, vu que les tâches incombant à la Confédération varient en nombre et en ampleur et que le travail à exécuter se présente de façon irrégulière. Nous ne pensons cependant pas exagérer en estimant à 10 millions l'économie annuelle résultant de la compression des effectifs. Pour l'instant, ces derniers ont toutefois fortement augmenté par suite de la mobilisation et des mesures relevant de l'économie de guerre.

Les prestations statutaires de la caisse fédérale d'assurance et de la caisse de pensions et de secours en faveur du personnel des chemins de fer fédéraux sont réduites de quinze pour cent, sauf pour les exonérations. Sont notamment exonérés de la réduction: 2400 francs pour la rente d'invalidité, 1500 francs pour la rente du conjoint et toutes les prestations aux orphelins. La réduction ne dépasse en aucun cas dix pour cent des prestations statutaires. Calculée sur la totalité des rentes, la réduction effective est d'environ 5 pour cent et procure aux deux caisses une économie dépassant au total quatre millions.

c. Imposition de la bière et du tabac; droits de timbre sur les quittances de douane (1).

(Recettes environ 35 millions de francs.)

L'imposition du tabac consiste dans la perception:
d'un droit d'entrée sur les tabacs bruts et les déchets de tabac importés,
ainsi que les tabacs fabriqués;

(1) Annexe 9.

d'une taxe de fabrication sur tous les tabacs manufacturés en Suisse.

La fabrication ou l'emballage à la main doivent en principe être moins frappés que la fabrication ou l'emballage à la machine;

d'une taxe sur les cigarettes fabriquées à la main en Suisse, sur la base du papier à cigarettes en feuilles, rouleaux, petites feuilles, petits cahiers, tubes, etc., importé ou produit dans le pays, qui a servi à leur fabrication.

L'imposition est réglée de façon à procurer un rendement annuel de 40 millions de francs, ou, par rapport au produit de 1933, un supplément de 13 millions. Le département des finances et des douanes avait l'intention d'élaborer une nouvelle loi sur le tabac assez tôt pour qu'elle pût entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1942 au plus tard. Mais la guerre a des conséquences si désastreuses pour l'industrie du tabac qu'il ne paraît maintenant pas indiqué d'édicter une loi appliquant un système fiscal déterminé, avec des taux fixes. Les circonstances exigent, au contraire, de maintenir pour le moment la réglementation élastique que nous avons déjà et qui permet d'adapter rapidement les mesures fiscales aux requêtes justifiées des milieux intéressés à la culture, à l'industrie et au commerce du tabac.

2. L'imposition de la bière résulte de la combinaison des droits sur les importations, des droits de timbre sur les quittances de douane, des droits supplémentaires sur l'orge et le malt à brasser et de l'impôt sur les boissons. Seul l'impôt sur les boissons repose sur le régime financier transitoire; tous les autres éléments de l'imposition résultent du tarif d'usage des douanes.

L'impôt sur la bière, introduit comme élément de l'impôt général sur les boissons par le programme financier de 1933, est fixé, par arrêté du Conseil fédéral du 4 août 1934, à 4 francs par hectolitre. Porté au taux de 6 francs par le programme financier de 1936, il produit depuis lors une somme de 12 à 13 millions de francs par an.

3. Le droit de timbre sur les quittances de douane a été introduit par le programme financier de 1936. En vertu de l'article 25 de la loi sur les douanes et avec l'approbation de l'Assemblée fédérale, un arrêté du Conseil fédéral du 29 novembre 1938 modifiant le tarif d'usage a fait de ce droit une des taxes prévues dans l'ordonnance du 24 août 1926 concernant les taxes spéciales à la perception desquelles l'exécution des prescriptions douanières peut donner lieu. Nous tenons à relever que l'article 26 de la loi sur les douanes est une base absolument suffisante pour la perception d'un droit de timbre sur les quittances de douane. Contre cette opinion, on allègue, il est vrai, ce qui suit: Le droit de timbre sur les quittances de douane est non pas un émolument au sens du droit fiscal, mais un impôt sur une attestation de paiement. Cette contribution peut être prorogée au-delà de 1938 simplement sur la base de l'arrêté constitutionnel du 30 septembre 1938 concernant le régime transitoire des finances fédérales;

la prorogation nécessite cependant une décision expresse à prendre sous la forme d'un arrêté fédéral spécial. Une revision de la loi sur les douanes doit lever tous les doutes. Quant à nous, nous relevons simplement que le droit de timbre sur les quittances de douane, qui produit annuellement une somme de 8 à 10 millions de francs, fait partie des mesures financières dont la prorogation (chapitre III du projet d'arrêté) est indispensable.

d. Droits de timbre.

(Recettes environ 17 millions de francs.)

Le programme financier de 1933 a institué, outre diverses innovations de portée secondaire, un supplément de 50 pour cent des droits de timbre sur coupons prévus par la loi sur le droit de timbre de 1921/27. Par le programme financier de 1936, le droit de timbre sur les coupons de titres suisses a été porté à 4 pour cent du rendement des obligations et à 6 pour cent du rendement des actions.

Les articles 34 à 40 de l'arrêté fédéral sur le régime financier de 1939 à 1941 ont repris toutes les anciennes dispositions des programmes financiers concernant le droit de timbre. Les taux et le champ d'application de ces mesures n'ont pas subi de modifications par rapport au régime restauré par le programme de 1936.

Cette réglementation s'étant révélée supportable, nous n'avons pas l'intention de la modifier.

e. Suppléments de prix sur les huiles et graisses comestibles.

(Recettes environ 10 millions de francs.)

Sur la base des arrêtés fédéraux concernant le soutien du prix du lait et en liaison avec les mesures prises pour encourager la consommation de graisses indigènes, un supplément de prix fut institué dès le 1^{er} juillet 1935 sur l'importation des huiles et graisses comestibles. Les taux varient d'après la situation économique, en particulier d'après le coût de la vie, les conditions de la production agricole et les besoins de l'économie de guerre. Le programme financier de 1936 prévoit, pour la première fois, que les intérêts de la caisse fédérale devaient être aussi pris en considération, autant que possible, lors de la fixation de ces suppléments.

Cette mesure s'est révélée indispensable à notre politique commerciale et agraire; pour cette raison, comme aussi à cause de ses effets sur les finances fédérales, on ne saurait renoncer à sa prorogation.

* * *

Nous ajouterons qu'une série d'autres mesures furent prises dans les limites des programmes financiers et sont devenues ensuite un objet de la législation ordinaire. Les mesures douanières suivantes, en particulier,

furent consacrées par l'arrêté du Conseil fédéral du 29 novembre 1938 modifiant le tarif d'usage des douanes du 8 juin 1921 :

Droits supplémentaires sur les céréales, légumes à cosses, malt à brasser et bière;

Augmentation des droits sur le café, les succédanés du café et le thé;

Augmentation des droits sur le sucre;

Augmentation des droits sur la benzine et le benzol pour moteurs, les huiles minérales et huiles de goudron, ainsi que sur les autres carburants pour moteurs;

Perception d'un droit de timbre lors de l'établissement de toute quittance de douane.

3. La prorogation de l'arrêté fédéral sur le régime financier de 1939 à 1941.

L'arrêté fédéral du 22 décembre 1938 assurant l'application du régime transitoire des finances fédérales (régime financier de 1939 à 1941) porte effet jusqu'au 31 décembre 1941. Ce délai a été fixé dans l'espoir que la situation économique d'une part et l'état des finances de la Confédération d'autre part s'éclaircirait et s'amélioreraient au cours de ces trois ans et qu'au début de 1942 on pourrait soit renoncer aux mesures financières prises, soit les faire passer dans la législation ordinaire. Les circonstances ont évolué différemment. En raison de la situation confuse et incertaine que la guerre a créée dans le domaine économique, comme aussi en raison des charges extraordinairement lourdes que doit supporter la Confédération, il ne saurait être question de renoncer aux mesures prises jusqu'à maintenant ou d'envisager leur passage dans la législation ordinaire. Il faut attendre pour cela le retour de temps plus calmes. Actuellement, il ne nous reste rien d'autre à faire qu'à proroger pendant un certain temps les mesures qui procurent des économies et des recettes à l'Etat. Nous n'avons pas l'intention d'atténuer les mesures d'économie ni de renforcer celles qui produisent des recettes.

Pour ces raisons, l'Assemblée fédérale doit recevoir la compétence (chapitre III du projet d'arrêté) d'édicter jusqu'à fin 1949, dans les limites de l'arrêté fédéral sur le régime financier de 1939/1941, les mesures propres à améliorer la situation financière, ainsi que le crédit du pays, et à rendre l'administration aussi économe que possible. Cette disposition n'empêchera pas de faire passer l'une ou l'autre des mesures dans la législation ordinaire pendant que l'arrêté est en vigueur.

VI. AMORTISSEMENT DE LA DETTE DANS LE BUDGET ORDINAIRE

(Chapitre I du projet d'arrêté.)

Le projet d'arrêté prévoit quatre mesures qui sont indispensables au rétablissement de l'équilibre budgétaire de la Confédération, savoir : la prorogation des mesures financières en vigueur, la perception d'un impôt sur le chiffre d'affaires pour éviter ou combler les déficits du compte d'Etat, la limitation temporaire de la compétence de l'Assemblée fédérale en matière de dépenses et la réforme de l'amortissement de la dette.

I. Le système actuellement appliqué pour l'amortissement de la dette ⁽¹⁾.

Nul n'a jamais contesté la nécessité d'amortir au cours d'une période déterminée les dettes que la Confédération avait accumulées dans la crise d'après-guerre. En 1926, la Confédération commença l'amortissement du solde passif de 1567 millions accusé par le compte d'Etat de 1925. Conformément à l'arrêté fédéral du 15 juin 1927 concernant l'extinction du solde passif du compte d'Etat, elle affecta à cet effet 275 millions de francs à prélever sur le produit de l'impôt de guerre extraordinaire et 107 millions provenant d'une réserve d'amortissement constituée de 1925 à 1933 avec le produit de la 2^e période du nouvel impôt extraordinaire de guerre et celui du droit de timbre perçu sur les actions et parts sociales émises avant le 1^{er} avril 1918. Dès 1927, une cote annuelle d'amortissement, fixée d'après un plan, est inscrite au budget. On avait alors l'intention d'éteindre systématiquement le solde passif en 40 ans. Pour assurer l'efficacité du plan, l'arrêté prévoyait que si, exceptionnellement, des déficits se produisaient, ils devaient être comblés par les budgets des cinq années suivantes.

Par la suite, les dépenses faites par la Confédération pour lutter contre la crise et pour renforcer la défense nationale augmentèrent dans une mesure imprévisible. L'augmentation des recettes ne put aller de pair avec celle des dépenses; depuis 1932, les recettes ne couvrent plus les dépenses; le déficit, considéré comme une exception par l'arrêté fédéral concernant l'extinction du solde passif, est devenu la règle.

La disposition prescrivant l'extinction des déficits par les budgets des cinq prochaines années était prévue pour des cas exceptionnels; dans la nouvelle situation, elle se montra inopérante; son application aurait exigé pour les années 1938 à 1940 une dépense à titre d'amortissement s'élevant à plus du double de celle de 1935, c'est-à-dire à une somme de 50 à 60 millions de francs.

L'amortissement ne se fait réellement d'une manière systématique que si, au compte d'Etat (compte de profits et pertes), l'équilibre est

(1) Annexe 8.

établi entre les recettes et les dépenses, y compris les dépenses d'amortissement. Tant que le compte d'Etat se clôt par un déficit qui augmente le solde passif, l'amortissement qui devrait réduire ce solde est sans effet jusqu'à concurrence du déficit. En votant l'article 10 de l'arrêté fédéral du 28 octobre 1937 prorogeant et adaptant les programmes financiers pour 1938 et l'article 29 de l'arrêté fédéral du 22 décembre 1938 assurant l'exécution du régime transitoire des finances fédérales, l'Assemblée fédérale tira les conclusions de cette situation en décidant de faire abstraction dès 1938 de l'amortissement des déficits des exercices 1936 à 1939. D'après le plan d'amortissement de 1927, le solde passif à fin 1940 devait être de 1,1 milliard; malgré l'application du plan quant à la forme, ce solde sera d'environ 1,4 milliard ⁽¹⁾ à cause des déficits enregistrés dès 1932.

2. Le nouveau plan d'amortissement.

Le solde passif probable des comptes ordinaires de la Confédération atteindra à fin 1940 environ 1400 millions de francs. Compte tenu des dettes à reprendre par la Confédération pour l'assainissement des chemins de fer fédéraux et l'aide aux entreprises privées de transport obérées par la crise, mais abstraction faite des découverts des deux caisses d'assurance du personnel fédéral, le solde passif s'élève à 2155 millions ⁽²⁾, le capital de dotation des chemins de fer fédéraux étant considéré un actif. C'est sur cette somme que doit être fondé le nouveau plan d'amortissement. Les dettes des comptes extraordinaires de la Confédération ne sont pas prises en considération puisque des mesures spéciales ont été prises ou sont prévues pour leur couverture.

L'évidente nécessité d'amortir le solde passif en temps utile ne doit pas faire négliger la capacité fiscale du peuple et de l'économie. La cote annuelle d'amortissement dépend de la durée et du taux d'intérêt pris comme base du plan. La cote d'amortissement s'accroît chaque année de l'économie d'intérêts faite sur le capital amorti, par suite de la réduction correspondante de la charge d'intérêt grevant la dette consolidée et flottante de la Confédération. Chaque année, la cote d'amortissement doit être augmentée d'une somme représentant la diminution des intérêts de la dette. Afin qu'un plan établi sur ces bases puisse être exécuté, il faut que le taux d'intérêt corresponde à celui que doit payer la Confédération pour ses emprunts. Comme ce taux atteint actuellement 4 pour cent environ et ne descendra probablement pas au-dessous de ce chiffre pour le moment, c'est sur ce taux de 4 pour cent que doit être fondé le plan.

La durée d'amortissement doit naturellement être fixée d'après les possibilités financières, c'est-à-dire selon la capacité des contribuables, ainsi que d'après le solde passif à amortir et le taux d'intérêt. Une période

⁽¹⁾ Annexe 7.

⁽²⁾ Annexe 11.

d'amortissement trop courte correspondrait à une somme annuelle qui exigerait de nouvelles recettes ou empêcherait l'équilibre budgétaire et par conséquent l'exécution du plan.

L'annexe 13 montre l'application d'un plan d'amortissement pour un solde passif de 2155 millions de francs pendant 50 ans au taux de 4 pour cent. La cote annuelle, de 14,1 millions au début, augmente chaque année de l'économie d'intérêts.

Notre projet d'arrêté prévoit une durée d'amortissement de 50 à 60 ans au plus. Nous proposerons à l'Assemblée fédérale de remplacer l'arrêté fédéral du 15 juin 1927 par un autre arrêté qui réglera l'amortissement dans le cadre des indications qui précèdent.

3. L'exécution du nouveau plan d'amortissement.

Le projet constitutionnel prévoit deux mesures destinées à assurer l'exécution du nouveau plan d'amortissement de la dette.

a. « Les excédents de recettes du compte d'Etat doivent être mis en réserve pour assurer l'exécution du plan d'amortissement. » Dans notre message du 18 mars 1938 concernant la réforme constitutionnelle des finances fédérales, nous avons déjà recommandé une « politique de réserves ». Si, au cours des prochaines années, l'équilibre entre les recettes et les dépenses peut être rétabli au compte d'administration de la Confédération et si de nouvelles économies ou un accroissement de rendement des contributions fédérales créent des excédents de recettes, ceux-ci devront être versés à un fonds. Les ressources de ce fonds ne pourront servir qu'à équilibrer un compte d'Etat qui serait en déficit et à assurer ainsi l'amortissement effectif de la dette.

b. « Pour combler les déficits des comptes d'exercice et assurer l'exécution du plan d'amortissement, la Confédération perçoit un impôt sur le chiffre d'affaires. » Nous avons déjà relevé d'autre part que si les conditions restent les mêmes, le compte de la Confédération accusera un déficit annuel de 70 à 100 millions de francs. La création de nouvelles recettes est indispensable pour rétablir l'équilibre entre les recettes et les dépenses. Tel est le but de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

VII. COMPÉTENCE DE L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE EN MATIÈRE DE DÉPENSES

(Chapitre II du projet d'arrêté.)

Dans notre message du 18 mars 1938 concernant la réforme constitutionnelle des finances fédérales, nous avons proposé de restreindre la compétence de l'Assemblée fédérale en matière de dépenses. Les chambres ne se sont toutefois pas ralliées à l'idée d'abandonner d'une manière durable

la compétence qui leur est conférée par la constitution. C'est pourquoi le projet soumis à la votation du 24 juin 1938 ne contenait plus de disposition de ce genre.

Respectant la décision prise par les chambres, nous n'avons pas l'intention de vous proposer de nouveau une renonciation durable à vos droits parlementaires.

Le chapitre II du projet doit être examiné du point de vue suivant. Le projet d'arrêté, en tant qu'il se rapporte aux mesures concernant le budget ordinaire, est inspiré de notre ferme intention de faire tout ce qui est en notre pouvoir pour rétablir et maintenir d'une manière durable l'équilibre budgétaire. Pour que ce but puisse être atteint, le peuple doit faire de gros sacrifices. Il les fera d'autant plus volontiers qu'il aura la certitude que le parlement s'efforce aussi de restreindre les dépenses. C'est en quelque sorte à titre de compensation à l'impôt sur le chiffre d'affaires limité à dix ans qu'est prévue la disposition, limitée aussi à dix ans, aux termes de laquelle les arrêtés fédéraux non soumis au referendum, y compris les arrêtés approuvant le budget, ne peuvent ouvrir des crédits plus élevés ou destinés à un autre but que ceux qui sont proposés par le Conseil fédéral.

Lors de la discussion d'arrêtés fédéraux d'une portée générale ayant un caractère d'urgence, donc soustraits au referendum, il est possible que les représentants du peuple et des cantons votent des dépenses supérieures à celles que le Conseil fédéral a proposées en tenant compte de toutes les circonstances. C'est compréhensible. Le parlement est sous l'impression de l'urgence et considère la dépense comme indispensable et non différable. A ce moment-là, il ne voit pas clairement les rapports entre le projet et la situation financière. Comme notre droit public ne connaît pas l'obligation de couvrir la dépense, on se décide aussi plus facilement à voter des crédits supérieurs à ceux qui sont proposés par le Conseil fédéral, lorsque la proposition en est faite dans l'assemblée.

Le chapitre II du projet d'arrêté tend à empêcher ces cas. L'application de ces prescriptions ne peut avoir des conséquences néfastes pour le peuple et le pays. Si le crédit ouvert devait se révéler réellement insuffisant, le Conseil fédéral, sans aucun doute, présenterait des propositions complémentaires. Si le parlement trouve d'emblée que la demande de crédits du Conseil fédéral est insuffisante, il n'a qu'à munir de la clause référendaire la décision divergeant de la proposition du Conseil fédéral et à la soumettre à la votation populaire; le crédit proposé par le Conseil fédéral sera certainement suffisant pour la période s'écoulant entre la décision des chambres et la votation populaire. Ce que nous venons de dire du montant du crédit s'applique également, par analogie, au but visé. Nous répétons que cette restriction de la compétence de l'Assemblée fédérale est limitée à dix ans.

VIII. PRESTATIONS DE LA CONFÉDÉRATION A L'ASSURANCE ET L'ASSISTANCE DES VIEILLARDS ET DES SURVIVANTS

(Chapitre IV du projet d'arrêté.)

1. Les prestations pendant la durée des programmes financiers.

Aux termes des articles 32 *bis* et 34 *quater* de la constitution, la Confédération doit affecter ses recettes provenant de l'imposition du tabac et sa part de l'imposition des boissons distillées à l'assurance vieillesse et survivants et, jusqu'au moment de son introduction, les verser au fonds créé en sa faveur.

Les programmes financiers se sont écartés sur divers points de cette réglementation constitutionnelle. En vertu du programme financier de 1933, les recettes provenant de l'imposition du tabac et la part de la Confédération aux recettes des eaux-de-vie sont, dès le 1^{er} janvier 1934, provisoirement affectées aux besoins budgétaires. Comme le produit de l'imposition du tabac était porté en même temps — pour améliorer la situation financière — d'environ 27 à 40 millions, cette mesure eut pour effet non seulement de diminuer les dépenses de 27 millions mais encore d'accroître les recettes de 13 millions (1). Le programme financier de 1936 prescrivit en outre qu'aucun intérêt ne devait être bonifié au fonds spécial de l'assurance vieillesse et survivants. Le compte d'administration fut ainsi allégé en outre de 8 millions de francs.

En 1934, le compte d'administration bénéficia de la part de la Confédération au rendement net de la régie des alcools pour l'exercice 1933/34 soit d'environ 2 millions de francs. Les comptes de la régie pour les exercices 1934/35 et 1935/36 accusèrent des déficits de 30 millions au total, dont la moitié devait être supportée par la Confédération. La part de la Confédération aux bénéfices de la régie pour les exercices 1936/37, 1937/38 et 1938/39, d'environ 5½ millions en moyenne, ont été affectés à l'amortissement de ces déficits, qui ne figurent pas au compte d'Etat.

En faveur de l'aide aux vieillards, aux veuves et aux orphelins nécessiteux, la Confédération a alloué en 1933 des subventions se montant à 1 million de francs. Ces prestations ont été portées à 8 millions par le programme financier de 1933; elles furent cependant couvertes, de 1936 à 1938, par un prélèvement de même montant sur le fonds de l'assurance-vieillesse et survivants. Le tableau 13 montre les fluctuations du fonds et sa composition.

2. Les prestations sous le régime transitoire de 1939 à 1941.

L'arrêté fédéral du 30 septembre 1938 sur le régime transitoire a confirmé les dispositions du programme financier, d'après lesquelles le produit

(1) Annexe 3.

de l'imposition du tabac et des boissons distillées est versé à la caisse fédérale. En revanche, il a augmenté les prestations de la Confédération pour l'assistance et l'assurance des vieillards et des survivants et a modifié les rapports entre ces prestations et le fonds spécial d'assurance-vieillesse et survivants.

Pendant les années 1939 à 1941, la Confédération alloue des subventions se montant annuellement à 18 millions de francs aux cantons, ainsi qu'aux institutions de secours et d'assurance-vieillesse et survivants ayant un caractère d'utilité publique et dont l'activité s'exerce sur tout le territoire suisse. Les cantons peuvent attribuer partiellement les subventions reçues à leurs institutions d'assurance-vieillesse et survivants. Ces subventions ne peuvent, du reste, être versées qu'en faveur des vieillards, des veuves et des orphelins, ainsi que des personnes âgées de nationalité suisse réduites à un chômage prolongé pour des raisons économiques; l'octroi de secours ne doit pas être assimilé à l'assistance publique.

Durant la même période, la fortune du fonds de l'assurance-vieillesse et survivants qui n'est pas placée en titres porte intérêt au taux d'escompte de la banque nationale suisse.

Ces dispositions ont pour effet d'augmenter les charges du budget ordinaire de la Confédération de quelque 27 millions de francs par rapport à 1938.

3. La solution proposée pour la période de 1940 à 1949.

Tant que les charges financières de la Confédération restent ce qu'elles sont actuellement, on ne peut songer à rétablir intégralement le régime constitutionnel antérieur, qui veut que les produits nets de l'imposition du tabac et du monopole de l'alcool soient versés au fonds spécial de l'assurance-vieillesse et survivants. L'impôt sur le tabac produit actuellement 40 millions de francs; le monopole de l'alcool doit pouvoir rapporter à l'avenir un bénéfice annuel de 5 millions de francs au moins, dont la moitié reviendra à la Confédération. Si la Confédération devait renoncer à ces recettes, le compte d'administration enregistrerait d'un coup un fléchissement d'environ 45 millions de francs.

D'autre part, l'affectation de sommes plus fortes à l'assurance et à l'assistance des vieillards et des survivants est un devoir inéluctable. L'aide aux vieillards, aux veuves et aux orphelins nécessiteux doit être poursuivie sur la base actuelle, selon les règles en vigueur ⁽¹⁾. Pour la question de l'assurance, il faut trouver une solution provisoire. Nous songeons avant tout à l'encouragement de l'assurance dans le domaine cantonal. Il faudra examiner en outre dans quelle mesure le plan d'une assurance-vieillesse générale et volontaire pourrait aboutir. Dans notre message du 28 avril 1939 ⁽²⁾ sur l'exécution de la disposition transitoire

⁽¹⁾ RO 55, 595.

⁽²⁾ FF 1939, I, 823.

à l'article 34 *quater*, nous avons déjà relevé les grandes difficultés que rencontre l'aide aux institutions d'assurance existant actuellement. Pour éviter des répétitions, nous nous permettons de nous référer à cet exposé. Afin de développer l'assurance-vieillesse et survivants, nous sommes prêts à porter, dans les limites du nouveau projet constitutionnel, les prestations de la Confédération en faveur de l'assurance et de l'assistance des vieillards et des survivants de 18 à 25 ou 30 millions de francs après 1941, c'est-à-dire à l'expiration de la période d'application de la disposition transitoire à l'article 34 *quater* du 30 septembre 1938. Cette augmentation se fera par l'attribution de la part de la Confédération au bénéfice net de la régie des alcools, après amortissement des déficits, ainsi que du produit des intérêts du fonds spécial d'assurance-vieillesse et survivants, d'environ 6 à 7 millions par an, cela en plus des 18 millions de francs prélevés actuellement sur les recettes générales de la Confédération.

Les prestations futures de la Confédération pour l'aide aux vieillards et aux survivants, dans le sens large, atteindront donc en tout cas la somme de 25 millions demandée par l'initiative populaire du 30 novembre 1931. Cette initiative peut ainsi être considérée comme devenue sans objet.

* * *

Toute prévision sur l'évolution des finances fédérales est interdite en raison de la guerre qui sévit à l'étranger. Une chose cependant est sûre. Quel que soit le sort réservé à notre peuple par les dix prochaines années, le rétablissement d'une situation financière saine pour la Confédération et les cantons exigera de gros efforts et des sacrifices de tous. Nous vous soumettons notre projet d'arrêté fédéral concernant des mesures propres à ordonner les finances fédérales, dans la conviction d'avoir proposé les mesures qui sont à la fois absolument indispensables au maintien du crédit du pays et supportables pour les individus comme pour l'économie tout entière.

Nous avons donc l'honneur de vous prier d'approuver le projet ci-joint.

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

Berne, le 19 janvier 1940.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
PILET-GOLAZ.

Le chancelier de la Confédération,
G. BOVET.

Annexes: Projet d'arrêté.
13 annexes.

(Projet.)

Arrêté fédéral

prescrivant

des mesures propres à ordonner les finances fédérales.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE
DE LA
CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu les articles 85, chiffre 14, 118 et 121, 1^{er} alinéa, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 19 janvier 1940,

arrête :

A.

La constitution fédérale est complétée par les dispositions transitoires suivantes:

I. AMORTISSEMENT DE LA DETTE ET COUVERTURE DES DÉPENSES

¹ Le solde passif de la Confédération, sans les dépenses à la charge des crédits extraordinaires alloués jusqu'en 1940 pour le renforcement de la défense militaire du pays, ni les frais de la nouvelle mobilisation, doit être amorti d'après un plan dans un délai de cinquante à soixante ans au plus. Les excédents de recettes des comptes d'Etat seront mis en réserve pour assurer l'exécution de ce plan.

² Pour assurer le service d'intérêt et l'amortissement des dépenses à la charge des crédits extraordinaires alloués jusqu'en 1940 pour le renforcement de la défense militaire du pays et des frais de la nouvelle mobilisation, la Confédération prescrit un « sacrifice pour la défense nationale » et perçoit un « impôt de la défense nationale ». Le fonds d'égalisation des changes est mis à contribution à ces mêmes fins.

³ Pour assurer l'exécution du plan d'amortissement de la dette et combler les déficits des comptes d'exercices, la Confédération perçoit un impôt sur le chiffre d'affaires.

II. COMPÉTENCE DE L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE EN MATIÈRE DE DÉPENSES

Dans les arrêtés fédéraux qui ne peuvent pas faire l'objet d'un referendum, y compris les arrêtés approuvant le budget, les reports de crédits et les crédits supplémentaires, l'Assemblée fédérale ne peut allouer des crédits plus élevés ou destinés à un autre but que ceux qui sont proposés par le Conseil fédéral.

III. PROROGATION DE MESURES D'ORDRE FINANCIER ACTUELLEMENT EN VIGUEUR

L'Assemblée fédérale édicte, dans les limites de l'arrêté fédéral du 22 décembre 1938 assurant l'application du régime transitoire des finances fédérales, les mesures propres à améliorer la situation financière, ainsi que le crédit du pays, et à rendre l'administration aussi économe que possible.

IV. PRESTATIONS DE LA CONFÉDÉRATION AUX INSTITUTIONS DE SECOURS ET D'ASSURANCE-VIEILLESSE ET SURVIVANTS

¹ De 1942 à 1949, la Confédération allouera aux institutions de secours et d'assurance-vieillesse et survivants:

- a. 18 millions de francs prélevés sur les recettes générales de la Confédération;
- b. La part de la Confédération au bénéfice net de la régie des alcools, après amortissement de la part de la Confédération à ses déficits;
- c. Les intérêts du fonds de l'assurance-vieillesse et survivants.

L'Assemblée fédérale édicte les dispositions d'exécution nécessaires.

² Durant la même période, le produit de l'imposition du tabac sera versé à la caisse fédérale et l'avoir du fonds de l'assurance-vieillesse et survivants auprès de la caisse fédérale portera intérêt au taux d'escompte de la banque nationale suisse.

V. SACRIFICE POUR LA DÉFENSE NATIONALE ET IMPÔT DE LA DÉFENSE NATIONALE

Chiffre 1.

¹ La Confédération est autorisée à instituer un « sacrifice pour la défense nationale » et un « impôt de la défense nationale ».

² Le sacrifice pour la défense nationale n'est pas renouvelable; l'impôt de la défense nationale est perçu jusqu'à ce que le but désigné au chapitre I^{er}, 2^e alinéa, soit atteint.

Chiffre 2.

¹ Le sacrifice pour la défense nationale imposé aux personnes physiques est de 1,5 à 3 pour cent de la fortune nette au 1^{er} janvier 1940; pour les personnes morales, le taux est de 1,5 pour cent. La fortune des personnes physiques qui n'atteint pas 5000 francs est exonérée. Le sacrifice pour la défense nationale est exigible en trois tranches annuelles.

² Le sacrifice pour la défense nationale pourra s'accompagner d'une amnistie fiscale quant au droit de la Confédération, des cantons et des communes de réclamer le paiement d'impôts éludés ou de percevoir des impôts supplémentaires et des amendes.

³ L'occasion sera donnée à chacun de faire une offrande à la patrie.

Chiffre 3.

¹ L'impôt de la défense nationale est perçu annuellement, sous réserve des dispositions de l'alinéa 6. L'Assemblée fixe les périodes de taxation.

² Les personnes physiques paient annuellement:

- a. Un impôt de 0,4 à 6,5 pour cent sur le revenu dans la mesure où celui-ci n'est pas frappé en application du 6^e alinéa. L'impôt n'est pas perçu si l'ensemble des revenus n'atteint pas 3000 francs; des déductions peuvent être accordées pour charges de famille;
- b. Un impôt complémentaire de 0,5 à 3,5 pour mille sur la fortune nette. L'impôt n'est pas perçu si la fortune nette n'atteint pas 5000 francs;
- c. Un impôt personnel de 5 francs. Cet impôt n'est dû que par les célibataires ayant vingt ans révolus au début de la période de taxation.

³ Les sociétés anonymes, les sociétés en commandite par actions et les sociétés à responsabilité limitée paient annuellement:

- a. Un impôt de 2 à 8 pour cent sur le bénéfice net;
- b. Un impôt complémentaire de 0,75 pour mille sur le capital social versé et les réserves.

⁴ Les sociétés coopératives paient annuellement:

- a. Un impôt de 1,5 pour cent sur les ristournes pour achats de marchandises;
- b. Un impôt de 3 pour cent sur le bénéfice net restant après déduction des ristournes;
- c. Un impôt complémentaire de 0,75 pour mille sur la fortune nette.

⁵ Les personnes morales qui ne sont pas visées par les alinéas 3 et 4 sont imposées comme les personnes physiques, à moins que des allègements ne leur soient accordés conformément au chiffre 4.

⁶ La Confédération perçoit à la source, au titre d'impôt de la défense nationale, un droit de 5 pour cent sur les intérêts, rentes et parts aux bénéficiaires qui sont soumis au droit de timbre sur les coupons de titres suisses, sur les intérêts des obligations de la Confédération, des chemins de fer fédéraux et des cantons, qui sont exemptés du droit de timbre sur les coupons, ainsi que sur les intérêts des avoirs auprès de banques et de caisses d'épargne suisses. L'Assemblée fédérale décide dans quels cas l'impôt est remboursé totalement ou partiellement.

⁷ Un impôt supplémentaire de 5 à 10 pour cent par an est perçu sur les tantièmes alloués par les personnes morales aux personnes chargées de leur administration ou de leur direction.

⁸ Des allègements pourront être accordés aux sociétés holding.

⁹ Si le service actif de l'armée doit se prolonger, l'Assemblée fédérale peut augmenter les taux fixés d'un quart au maximum.

Chiffre 4.

L'Assemblée fédérale décide des allègements qui peuvent être accordés, au sujet du sacrifice pour la défense nationale et de l'impôt de la défense nationale, aux corporations et établissements de droit public, ecclésiastique et d'utilité publique, ainsi qu'aux corporations de droit cantonal, au sens de l'article 59, 3^e alinéa, du code civil.

Chiffre 5.

¹ Concernant le sacrifice pour la défense nationale et l'impôt de la défense nationale, au sens du chiffre 3, alinéas 2 à 5, la taxation et la perception sont opérées par les cantons, sous la surveillance de la Confédération. Les cantons remettent à la Confédération neuf dixièmes des sommes perçues au titre de sacrifice pour la défense nationale et quatre cinquièmes du produit de l'impôt de la défense nationale.

² L'impôt de la défense nationale dû conformément au chiffre 3, 6^e alinéa, est perçu directement par la Confédération. Un cinquième du produit net est attribué aux cantons, proportionnellement à leur population de résidence.

³ Le produit de l'offrande à la patrie (chiffre 2, 3^e alinéa) revient en entier à la Confédération.

VI. PRÉLÈVEMENT SUR LE FONDS D'ÉGALISATION DES CHANGES

¹ Sont prélevés sur le fonds d'égalisation des changes de la Banque nationale suisse:

250 millions pour le but désigné au chapitre 1^{er}, chiffre 2;

75 millions pour l'amortissement partiel des dépenses faites par la Confédération pour créer des occasions de travail;

75 millions pour être répartis entre les cantons proportionnellement à leur population de résidence.

² Est abrogé le chapitre 1^{er}, article 4, de l'arrêté fédéral du 6 avril 1939 complétant la constitution fédérale en vue de l'octroi et de la couverture partielle de crédits destinés au renforcement de la défense nationale et à la lutte contre le chômage.

VII. IMPÔT SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES

¹ La Confédération est autorisée à percevoir un impôt sur le chiffre d'affaires résultant de la livraison de marchandises.

² L'impôt sera perçu de telle façon que, de la production à la consommation, la marchandise ne soit pas grevée de plus de 2,5 pour cent du prix de vente au détail. L'Assemblée fédérale décide quelles catégories de marchandises doivent être exonérées.

B.

¹ Le présent arrêté porte effet, à l'exception des chapitres V et VI, jusqu'au 31 décembre 1949.

² L'Assemblée fédérale arrête en dernier ressort les dispositions d'exécution.

³ Le présent arrêté est soumis à la votation du peuple et des cantons. Le Conseil fédéral est chargé de son application.

ANNEXES

-
1. Résultats des comptes d'Etat de la Confédération de 1913 à 1940.
 2. Recettes et dépenses de la Confédération en 1913 et 1914 et de 1932 à 1940 d'après les groupes principaux.
 3. Portée financière des programmes financiers et de l'arrêté sur le régime financier de 1939 à 1941 pour l'ensemble des finances de la Confédération et des chemins de fer fédéraux.
 4. Aide de la Confédération aux entreprises privées de transport obérées par la crise.
 5. Création de possibilités de travail.
 6. Renforcement de la défense nationale.
 7. Influence de l'amortissement sur le solde passif de la Confédération de 1932 à 1940.
 8. Contribution fédérale de crise de 1934 à 1939.
 9. Recettes de l'administration fédérale des douanes de 1931 à 1939.
 10. Situation financière des chemins de fer fédéraux de 1930 à 1940.
 11. Bilan de la Confédération et des chemins de fer fédéraux.
 12. Les recettes fiscales en Suisse, d'après leur provenance, revenu, fortune et consommation.
Répartition des recettes fiscales, entre la Confédération et les cantons.
Part des cantons aux impôts fédéraux.
 13. Projet d'un plan d'amortissement.
-

Résultats des comptes d'Etat de la Confédération de 1913 à 1940.

En millions de francs.

Année	Compte d'administration			Compte de profits et pertes
	Recettes	Dépenses	Excédent de recettes (+) dépenses (-)	Excédent de recettes (+) dépenses (-)
1913.	100,5	105,8	— 5,3	— 13,6
1914.	78,8	101,3	— 22,5	—132,9
1915.	78,0	99,5	— 21,5	—209,4
1916.	93,5	110,1	— 16,6	—141,0
1917.	96,5	147,3	— 50,8	—215,5
1918.	108,8	170,7	— 61,9	—265,1
1919.	149,8	245,5	— 95,7	—224,9
1920.	177,4	276,9	— 99,5	— 87,5
1921.	189,6	317,2	—127,6	—218,0
1922.	235,5	314,9	— 79,4	— 52,5
1923.	253,4	298,9	— 45,5	— 66,7
1924.	282,9	304,5	— 21,6	— 43,5
1925.	299,0	308,0	— 9,0	— 12,1
1926.	313,8	323,1	— 9,3	+ 12,2
1927.	331,3	332,9	— 1,6	— 11,0
1928.	383,1	359,4	+ 23,7	— 12,9
1929.	396,0	372,0	+ 24,0	+ 22,1
1930.	433,1	426,4	+ 6,7	+ 6,9
1931.	428,4	426,1	+ 2,3	+ 2,3
1932.	419,9	444,1	— 24,2	— 20,3
1933.	409,8	482,1	— 72,3	— 69,1
1934.	453,6	480,2	— 26,6	— 28,7
1935.	485,4	504,0	— 18,6	— 20,5
1936.	513,8	540,5	— 26,7	— 77,6
1937.	522,1	537,0	— 14,9	— 13,7
1938.	539,0	578,0	— 39,0	— 48,6
1939 (résultat probable)	567,0	634,0	— 67,0	— 70,0
1940 (budget)	513,2	584,3	— 71,1	— 75,0

Recettes et dépenses de la Confédération en 1913 et 1914 et de 1932 à 1940 d'après les groupes principaux.

En millions de francs.

Année (1)	1913	1914	1932	1933	1938	1939	1940	Budget futur (2)	Année (1)	1913	1914	1932	1933	1938	1939	1940	Budget futur (2)
<i>Recettes</i>	100,5	78,8	419,9	409,8	539,0	567,0	513,2	474	<i>Dépenses</i>	105,8	101,3	444,1	482,1	578,0	634,0	584,3	557
Revenus des capitaux et des immeubles	6,6	5,7	29,0	25,3	43,6	36,5	38,4	21	Intérêts	4,2	6,5	88,0	85,4	98,8	105,5	106,5	120
Taxe militaire, part de la Confédération	2,3	2,1	4,7	4,7	4,1	4,0	4,0	4	Amortissements	4,9	4,5	15,9	19,1	48,1	61,4	54,4	16
Droits de timbre	—	—	44,7	40,9	58,4	52,8	55,8	56	Réserves pour l'assainissement des entreprises de transport :	—	—	—	—	43,0	35,0	35,0	—
Contribution de crise	—	—	—	—	30,2	33,4	33,0	—	Subventions fédérales ordinaires	28,8	24,4	70,9	68,8	49,5	53,7	52,6	54
Douanes	81,9	61,5	245,2	232,1	211,5	245,3	205,7	220	Tâches spéciales (routes ouvertes aux automobiles, approvisionnement du pays en blé, aide aux vieillards et aux survivants)	—	—	64,4	68,3	49,7	68,5	71,4	79
Droits d'entrée sur la benzine	0,1	0,1	44,8	42,7	55,7	55,4	53,0	55	Mesures de crise	—	—	36,9	76,1	96,0	97,7	52,0	60
Tabac	3,1	3,5	25,4	26,8	40,3	42,9	40,0	40	Défense nationale (sans le personnel, les constructions et les subventions fédérales)	36,7	28,0	69,5	66,7	88,1	102,8	101,4	120
Impôt sur les boissons	—	—	—	—	13,0	12,9	12,2	12	Préparation économique à la guerre	—	—	—	—	1,6	1,2	—	2
Monopole de l'alcool	—	—	—	—	—	—	—	2	Constructions et entretien	4,8	4,9	14,9	13,2	15,5	14,4	14,5	15
Supplément de prix sur les huiles et les graisses	—	—	—	—	13,3	16,6	15,9	9	Personnel	19,7	19,5	64,2	65,0	70,9	75,5	79,0	79
Bénéfice net des PTT	1,0	—	8,5	10,0	25,0	25,0	25,0	25	Allocations aux établissements en régie du département de l'économie publique	0,7	0,6	1,7	1,8	1,7	1,8	1,9	2
Prélèvement sur certains fonds	—	—	1,0	1,0	10,4	2,3	1,2	—	Autres dépenses	6,0	6,7	17,7	17,1	15,1	16,5	15,7	10
Recettes ayant une destination spéciale	—	—	6,2	15,1	21,3	27,5	16,7	20	Allocations aux PTT	—	6,2	—	—	—	—	—	—
Autres recettes	5,5	5,9	10,4	11,2	12,2	12,4	12,3	10	Excédents de dépenses	5,3	22,5	24,2	72,3	39,0	67,0	71,1	83

(1) 1913 à 1938: compte; 1939 estimation au 31 décembre 1939; 1940: budget.

(2) Budget tenant compte des mesures extraordinaires.

Portée financière des programmes financiers et de l'arrêté sur le régime financier de 1939 à 1941 pour l'ensemble des finances de la Confédération et des chemins de fer fédéraux.⁽¹⁾

En millions de francs.

Compte d'administration de la Confédération (et compte d'exploitation des chemins de fer fédéraux)	1934 Compte	1935 Compte	1936 Compte	1937 Compte	1938 Compte	1939 Résultat probable	1940 Budget
<i>I. Economies</i> (réduction de dépenses, comparées si possible avec les dépenses effectives de 1932/33, ou, à défaut, avec les dépenses nominales de l'exercice)	57,7	59,9	104,5	116,2	126,0	118,2	126,9
Intérêts (suspension du paiement de l'intérêt à certains fonds)	—	—	10,9	10,6	9,9	2,7	2,7
Amortissement (suspension de l'amortissement des déficits des exercices 1936—38)	—	—	—	—	15,5	18,2	27,9
Subventions fédérales (réduction par rapport à 1932/33)	9,7	10,7	20,0	20,0	22,0	21,0	21,0
Assurance-vieillesse et survivants (suspension des versements au fonds)	26,8	26,8	26,8	26,8	26,8	26,8	26,8
Armée (réduction de la solde, assurance militaire)	1,1	1,6	2,8	2,8	2,5	1,5	—
Immeubles (réduction des dépenses)	1,0	0,8	1,4	1,0	1,0	—	—
Effectif du personnel (réduction par rapport à l'effectif et aux tâches de 1935)	—	—	4,1	14,0	14,0	14,0	14,0
Dépenses pour le personnel (réduction par rapport aux traitements légaux)	18,0	18,5	32,5	35,0	28,3	28,0	27,5
Frais généraux et dépenses pour le matériel, frais d'exploitation (économies par rapport à 1932/33 resp. 1936)	1,1	1,5	6,0	6,0	6,0	6,0	7,0

⁽¹⁾ Sans la part des cantons au produit de la contribution fédérale de crise (40%) et au produit supplémentaire provenant de l'augmentation des droits de timbre (20%), sans le produit de la baisse des traitements pour la régie des alcools, la banque nationale et la caisse nationale d'assurance en cas d'accident et sans le produit de la réduction des rentes au profit direct des caisses d'assurance du personnel (env. 4 millions), mais y compris les économies faites sur le personnel et les frais d'exploitation des C. F. F.

Compte d'administration de la Confédération (-compte d'exploitation des chemins de fer fédéraux)	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940
	Compte	Compte	Compte	Compte	Compte	Résultat probable	Budget
<i>II. Recettes</i> (produit des nouvelles mesures fiscales)	63,4	112,3	158,8	147,4	155,1	171,8	149,6
Contribution de crise	18,4	31,0	29,8	28,0	30,2	33,4	33,0
Droit de timbre (augmentation) .	7,1	8,2	14,6	16,3	17,4	16,0	17,0
Boissons, bière (impôt) et orge et malt à brasser (droits de douane supplémentaires)	16,8	30,3	31,5	25,7	25,5	26,5	25,5
Tabac (droits de douane et impôt, augmentation par rapport à 1933)	12,2	14,5	14,5	18,0	13,5	16,1	13,2
Café et thé (augmentation des droits)	6,9	7,0	8,0	8,6	8,3	10,0	8,0
Sucre (augmentation des droits) .	—	8,9	16,8	15,0	17,7	26,0	16,0
Carburants (augmentation des droits)	—	10,8	17,4	12,0	16,1	16,0	12,0
Droits de timbre sur les quit- tances de douane	—	—	7,3	8,2	8,1	10,2	8,0
Supplément de prix sur les huiles et les graisses	—	1,6	9,9	6,6	9,3	16,6	15,9
Assurance vieillesse et survivants (prélèvement sur le fonds) . .	—	—	8,0	8,0	8,0	—	—
Fonds des assurances (prélève- ment)	—	—	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Boissons distillées	2,0	—	—	—	—	—	—
<i>III. Augmentation de dépenses</i> . . .	7,0	15,0	50,1	47,5	50,0	78,2	77,8
Aide aux vieillards, aux veuves et aux orphelins nécessiteux (augmentation de dépenses par rapport à 1933)	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	17,0	17,0
Réserves pour l'assainissement des chemins de fer fédéraux . .	—	8,0	8,0	8,0	8,0	—	—
Versement au fonds des chemins de fer	—	—	35,1	32,5	35,0	35,0	35,0
Intérêt et amortissement des dépenses extraordinaires desti- nées à renforcer la défense na- tionale (augmentation par rap- port à 1938)	—	—	—	—	—	26,2	25,8
<i>Amélioration nette du résultat du compte d'administration de la Confédération (et du compte de profits et pertes des chemins de fer fédéraux)</i>	<i>114,1</i>	<i>157,2</i>	<i>213,2</i>	<i>216,1</i>	<i>231,1</i>	<i>211,8</i>	<i>198,7</i>

Annexe 4.

**Aide de la Confédération aux entreprises privées de
transport obérées par la crise.**

	En millions de fr.
D'après la loi fédérale du 6 avril 1939, la Confédération alloue pour le désendettement des entreprises privées de transport obérées par la crise	125
auxquels s'ajoutent, pour amélioration technique	15
Total	140
Sur ce crédit global de	140
une somme de	25
a été constituée par les versements faits de 1936 à 1940 au fonds général des chemins de fer, de sorte que la charge supplémentaire pour la Confédération sera de	115

C'est de cette somme que s'augmentera le solde passif de la Confédération.

Le « budget futur » sera chargé:	
pour l'intérêt, de	4,6
pour l'amortissement, de	0,6
Total	5,2

Les modifications sont les suivantes par rapport au compte d'administration de 1939:

	Amélioration	Aggravation
	En millions de francs	
Charge du « budget futur »	—	5,2
Suppression des rubriques suivantes:		
Produit des intérêts des prêts accordés aux chemins de fer privés pour l'électrification ou comme secours de crise	—	1,2
Versement au fonds des chemins de fer, part des chemins de fer privés	5,0	—
Total	5,0	6,4
Aggravation nette des charges du budget futur	1,4	—
	6,4	6,4

Création de possibilités de travail.

1. La Confédération dispose des crédits extraordinaires suivants pour poursuivre l'œuvre destinée à créer des possibilités de travail :

Arrêté fédéral	du	Crédit alloué
Ouvrant des crédits destinés à renforcer la défense militaire et à créer des possibilités de travail Concernant le renforcement de la défense nationale et la lutte contre le chômage	11 novembre 1938	En millions de fr. 45,0
	6 avril 1939	156,6
	Total	201,6

2. D'après l'arrêté fédéral du 6 avril 1939 complétant la constitution fédérale en vue de l'octroi et de la couverture partielle de crédits destinés au renforcement de la défense nationale et à la lutte contre le chômage, la Confédération, afin d'amortir partiellement les dépenses qui lui sont causées par la création de possibilités de travail, a le droit de percevoir un impôt compensatoire sur les entreprises du commerce de détail, jusqu'à ce qu'il ait produit, intérêt non compris, 140 millions de francs ⁽¹⁾. En outre, 75 millions sont prélevés, à ce même effet, sur le fonds d'égalisation des changes.

3. Les dépenses faites pour poursuivre l'œuvre destinée à créer des possibilités de travail seront à l'avenir exclusivement à la charge de ces crédits extraordinaires; elles n'affectent plus le compte d'administration, mais sont portées directement au compte capital (« dépenses à amortir », arrêté du Conseil fédéral du 11 juin 1939). Les budgets et comptes ordinaires de la Confédération ne seront grevés que dans la mesure où il reste à payer des dépenses faites en vertu de subventions qui ont été promises sur la base de crédits antérieurs, mais n'ont pas encore été payées. Ces paiements cesseront à partir de 1941.

(1) cf. Message du 20 décembre 1939 sur l'impôt compensatoire, FF 1939, II, 929

Renforcement de la défense nationale.

1. Pour le renforcement de la défense militaire, les crédits suivants ont été alloués jusqu'à présent:

But	Date de l'arrêté	Crédit
		En millions de fr.
Reconstitution des réserves de matériel militaire	14 octobre 1933 . .	15,0
Complètement de l'armement et de l'équipement	21 décembre 1933 .	82,0
Emprunt de la défense nationale.	11 juin 1936, 28 octobre 1937, 23 juin 1938.	335,0
Renforcement de la défense militaire et création de possibilités de travail	11 novembre 1938 .	25,3
Organisation des troupes (couverture de la frontière et fortifications)	3 février 1939 . .	7,1 ⁽¹⁾
Nouveau renforcement de la défense nationale et lutte contre le chômage	6 avril 1939. . . .	171,1
Nouveaux crédits militaires extraordinaires (aviation et nouvelles fortifications)	8 juin 1939	190,0 ⁽²⁾
<i>Crédits alloués avant le 29 août 1939 (mobilisation) . . .</i>		825,5
Fortifications à l'intérieur du pays	30 octobre 1939 ⁽³⁾ .	40,0 ⁽²⁾
Matériel pour l'armée	29 décembre 1939 ⁽³⁾	93,3
<i>Total des crédits alloués jusqu'à présent</i>		958,8

(1) Dont 3,4 millions de francs dans les limites du devis de 350 millions annoncé dans le rapport du Conseil fédéral du 27 décembre 1938 (FF 1938, II, 1161).

(2) Dans les limites du devis de 350 millions.

(3) Arrêté du Conseil fédéral fondé sur l'arrêté fédéral lui déléguant les pouvoirs nécessaires.

En millions de francs

2. Aux crédits alloués de	960	
s'ajoutent ceux que nécessite la nouvelle étape du renforcement de la défense nationale pour l'achèvement des fortifications, le remplacement et le complètement de l'armement et de l'équipement, soit, en chiffre rond		300
		<hr/>
<i>Total probable des dépenses, environ</i>		<u>1260</u>
3. Sur le compte des crédits alloués jusqu'à présent, soit les dépenses faites jusqu'à fin 1939 s'élèveront probablement à	958,8	365,5
Les paiements à faire en 1940 sont estimés à	260,0	625,5
		<hr/>
Paiements probables à faire après 1940		333,3
Plus les crédits envisagés pour la nouvelle étape		300,0
		<hr/>
Total des paiements probables à faire après 1940		<u>633,3</u>
4. Des paiements faits jusqu'à fin 1940, soit	625,5	
auront été amortis à cette même date		66,9
		<hr/>
de sorte qu'il reste à amortir après 1940		558,6
auxquels s'ajoutent les dépenses probables postérieures à 1940		633,3
		<hr/>
<i>Total des dépenses à amortir après 1940</i>		<u>1191,9</u>

Influence de l'amortissement sur le solde passif de la Confédération de 1932 à 1940.

En millions de francs.

Année	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940
<i>Solde passif</i> (à la fin de l'année) ⁽¹⁾ :									
Etat présumé d'après le plan d'amortissement	1298	1259	1224	1207	1189	1170	1150	1129	1107
Etat réel		1300	1294	1289	1335	1311	1322	1360 ⁽²⁾	1400 ⁽²⁾
<i>Amortissement</i> (au cours de l'année):									
Somme exigée d'après le plan.	36,6	38,4	35,4	25,3	32,0	37,0	53,4	57,2	59,8
dont:									
provenant de l'impôt de guerre	25,0	25,0	20,0	—	—	—	—	—	—
provenant du compte d'administration	11,6	13,4	15,4	25,3	32,0	37,0	53,4	57,2	59,8
cote prescrite par le plan pour amortir le solde passif	11,6	13,4	15,4	17,1	18,0	18,9	19,8	20,8	21,9
cinquième des déficits des précédents exercices à amortir	—	—	—	8,2	14,0	18,1	33,6	36,4	37,9
Dépense d'amortissement portée au compte d'administration	36,6	38,4	35,4	25,3	32,0	37,0	37,9 ³⁾	38,9 ³⁾	31,7 ³⁾
<i>Déficit du compte d'Etat</i> (de l'exercice indiqué)	20,3 ⁴⁾	69,1 ⁵⁾	28,7	20,5	77,6	13,7	48,6	77,0 ²⁾	72,0 ²⁾
<i>Diminution (—) et augmentation (+) effective du solde passif</i> (au cours de l'exercice indiqué)	—36,6	+ 2,7	— 6,7	— 4,8	+ 45,6	—23,3	+ 10,7	+ 38,1 ²⁾	+ 40,3 ²⁾

(1) Non compris la réserve d'amortissement jusqu'à 1933.

(2) Résultat probable.

(3) Aucune somme n'a été portée aux budgets de 1938 à 1940 pour l'amortissement des déficits des comptes de 1936 à 1938.

(4) Prélèvement à la réserve d'amortissement.

(5) Prélèvés sur la réserve d'amortissement: 28 millions; déficit à couvrir par le compte d'administration: 41,1 millions.

Contribution fédérale de crise de 1934 à 1939.

En millions de francs.

a. Résultat des taxations.

<i>I^{re} période</i>	91,5
<i>II^e période</i>	100,8
<i>III^e période</i> ⁽¹⁾	115,0

b. Part de la Confédération (60%) versée par les cantons.

Exercice	1934	1935	1936	1937	1938	1939 ⁽¹⁾
<i>I^{re} période</i>	18,4	31,0	2,2	0,5	0,4	0,2
<i>II^e période</i>	—	—	27,5	27,5	2,7	0,5
<i>III^e période</i>	—	—	—	—	27,1	33,3
Total	18,4	31,0	29,7	28,0	30,2	34,0

⁽¹⁾ Estimation à fin 1939.

Recettes de l'administration fédérale des douanes de 1931 à 1939.

En millions de francs.

Exercice (1)	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940
1. <i>Douanes</i>	269,7	279,0	264,1	259,6	257,4	239,1	238,1	250,5	281,9	243,0
<i>a. Droits d'entrée</i>	229,8	234,2	221,3	211,6	202,0	180,6	184,5	194,7	226,6	190,0
<i>b. Droits sur la benzine</i>	39,9	44,8	42,7	47,9	55,4	58,4	53,6	55,7	55,3	53,0
<i>c. Droits de sortie</i>	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
2. <i>Imposition du tabac</i>	26,3	25,4	26,8	39,0	41,3	41,3	44,8	40,3	42,9	40,0
3. <i>Impôt sur les boissons</i>	—	—	—	2,0	16,4	19,2	19,0	13,0	12,9	12,2
4. <i>Droits de douane supplémentaires</i>	6,2	6,2	5,6	5,3	4,6	3,5	5,4	2,8	3,8	2,5
5. <i>Autres recettes</i>	12,6	11,0	10,7	9,6	9,6	17,4	17,5	16,7	18,8	16,2
<i>a. Droits de statistique</i>	9,5	8,0	7,6	7,4	7,1	6,7	7,6	7,0	7,0	6,7
<i>b. Droits de timbre sur les quittances de douane</i>	—	—	—	—	—	7,3	8,2	8,1	10,2	8,0
<i>c. Autres recettes</i>	3,1	3,0	3,1	2,2	2,5	3,4	1,7	1,6	1,6	1,5
<i>Recettes totales</i>	314,8	321,6	307,2	315,5	329,3	320,5	324,8	323,2	360,3	313,9

(1) 1931—38: compte; 1939: estimation du 30 novembre 1939; 1940: budget.

Situation financière des chemins de fer fédéraux de 1930 à 1940.

En millions de francs.

Compte d'exploitation ⁽¹⁾

	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940
Recettes d'exploitation	420,5	389,4	343,0	336,6	333,6	314,7	291,4	338,3	323,1	360,0	338,0
Dépenses d'exploitation	291,4	283,2	273,3	259,9	247,6	240,3	224,6	224,6	229,5	227,0	232,0
Excédents de recettes d'exploitation . .	129,1	106,2	69,7	76,7	86,0	74,4	66,7	113,7	93,6	133,0	106,0

Compte de profits et pertes ⁽¹⁾

	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940
Recettes	154,8	139,3	108,8	105,1	114,5	100,9	95,3	141,8	121,1	165	134
Dépenses	154,8	149,3	158,6	153,9	157,5	159,6	163,0	156,3	156,4	160	161
Déficit (—) ou excédent (+)	—	—10,0	—49,8	—48,8	—43,0	—58,7	—67,7	—14,5	—35,3	+ 5	— 27

⁽¹⁾ 1930 à 1938: compte; 1939: estimation; 1940: budget.

Bilan de la Confédération et des chemins de fer fédéraux.

En millions de francs

A. Bilan à fin 1938 et bilan probable à fin 1939 et fin 1940.

Compte de fortune	Confédération					Chemins de fer fédéraux (1)	Total
	Solde passif du compte d'Etat	Frais d'émission d'emprunt	Défense nationale	Création de possibilités de travail	Total		
<i>Solde passif à fin 1938</i>	1322,0	21,0	186,0	—	1529,0	626,8	2155,8
Excédent de dépenses (—) ou de recettes (+) en 1939.	— 77,0	—	— 155,0	— 12,0	244,0	+ 5,0	— 239,0
Total	1399,0	21,0	341,0	12,0	1773,0	621,8	2394,8
Amortissements en 1939	38,9	1,4	21,1	—	61,4	4,0	65,4
<i>Solde passif probable à fin 1939</i>	1360,1	19,6	319,9	12,0(2)	1711,6	617,8	2329,4
Excédent de dépenses en 1940	71,0	—	260,0	10,0	341,0	27,0	368,0
Total	1431,1	19,6	579,9	22,0	2052,6	644,8	2697,4
Amortissements en 1939	31,7	1,4	21,3	2,0	56,4	4,0	60,4
<i>Solde passif probable à fin 1940</i>	1399,4	18,2	558,6	20,0(2)	1996,2	640,8	2637,0

(1) « Actifs sans valeur »: excédent du prix d'achat sur les frais d'établissement, déficit de guerre, frais d'émission d'emprunts, solde passif du compte de profits et pertes.

(2) Produit probable de l'impôt compensatoire en 1940 (message du 20 décembre 1939); non compris les crédits à la charge du prélèvement de 75 millions fait par la Confédération sur le fonds d'égalisation des changes.

B. Modification probable du bilan de la Confédération après 1940 (1).

Par suite des crédits déjà alloués ou des mesures actuellement en préparation, le solde passif s'accroîtra de la manière suivante:

	En millions de fr.
a. Solde passif du compte d'Etat, état probable à fin 1940	1399
Actifs sans valeur à reprendre des chemins de fer fédéraux, état probable à fin 1940	641
Aide aux entreprises privées de transport, après emploi des réserves	115
Nouveau solde passif du compte ordinaire de l'Etat, à amortir systématiquement en 50 ans, au taux de 4 pour cent par le budget ordinaire de l'Etat (2).	2155
b. Frais d'émission d'emprunts, état probable à fin 1940 « dépenses à amortir I » par le budget ordinaire (2) .	18
c. Dépenses militaires extraordinaires:	
1. Dépenses militaires extraordinaires, état probable des dépenses non amorties à fin 1940	559
dépenses après 1940	633
	<u>1192</u>
2. Frais de mobilisation, état au 30 juin 1940	1200
« Dépenses à amortir II » par la part de la Confédération au produit de la contribution de crise, puis de l'impôt de la défense nationale, du sacrifice pour la défense nationale, de l'impôt sur les bénéfices de guerre, du doublement de la taxe militaire et du prélèvement sur le fonds d'égalisation des changes	2392
d. Dépenses extraordinaires pour la création de possibilité de travail, après prélèvement sur le fonds d'égalisation des changes, état probable à fin 1940	20
Dépenses après 1940	113
« Dépenses à amortir III » par le produit de l'impôt compensatoire sur les entreprises du commerce de détail	133
<i>Nouveau solde passif de la Confédération</i>	<u>4698</u>

(1) Non compris l'assainissement de la caisse fédérale d'assurance et de la caisse de pension et de secours des CFF, et le capital de dotation prévu pour les CFF étant compté comme actif.

(2) Somme nécessaire à l'amortissement dans le « budget futur »;

cote de base pour l'amortissement du solde passif . . .	14,1 millions de francs
cote pour l'amortissement des frais d'émission d'emprunts	1,4 » » »
Total	<u>15,5 millions de francs</u>

Pour l'ensemble des finances de la Confédération et des chemins de fer fédéraux (non compris les déficits des deux caisses d'assurance du personnel fédéral), les modifications du solde passif sont les suivantes:

Bilan	Confédération	Chemins de fer fédéraux	Total
en millions de francs			
Soldes passifs, état probable à fin 1940	1996 ⁽¹⁾	641	2637
Modifications:			
Reprise par la Confédération des actifs sans valeur des chemins de fer fédéraux	+ 641	— 641	—
Nouvelle charge nette provenant des mesures extraordinaires	+ 2061 ⁽¹⁾	—	+ 2061
Soldes passifs, après exécution des mesures extraordinaires	4698	—	4698
		Etat à fin 1940	Charge nouvelle
		En millions de francs	
(¹)			
Compte d'Etat, solde passif		1399	—
Frais d'émission d'emprunts		18	—
Défense nationale		559	633
Frais de mobilisation (état au 30 juin 1940)		—	1200
Création de possibilités de travail		20	113
Aide aux entreprises privées de transport		—	115
		<u>1996</u>	<u>2061</u>

Les recettes fiscales en Suisse, d'après leur provenance, revenu, fortune et consommation.

1	Impôt sur	1938		à l'avenir			
				sans sacrifice pour la défense nationale		avec	
		Millions fr.	%	Millions fr.	%	Millions fr.	%
	Revenu, fortune	676,0	64	751,4	62	918,4	66
	Consommation	381,3	36	466,3	38	466,3	34
	Total	1057,3	100	1217,7	100	1384,7	100

Répartition des recettes fiscales, entre la Confédération et les cantons.

2	Période fiscale	Confédération (sans la part des cantons)	Cantons		Total
			Part aux impôts fédéraux	Impôts cantonaux et communaux	
		Millions fr.	Millions fr.	Millions fr.	Millions fr.
	1938	437,1	38,7	581,5	1057,3
	A l'avenir	740,9	62,3	581,5	1384,7

Part des cantons aux impôts fédéraux.

3	Impôts	Produit total		Part des cantons	Produit pour les cantons	
		1938	à l'avenir		1938	à l'avenir
		en millions de francs		%	en millions de francs	
	Taxe militaire	8,2 ⁽¹⁾	14,2 ⁽¹⁾	50 ⁽¹⁾	4,1 ⁽¹⁾	7,1 ⁽¹⁾
	Droits de timbre	72,9	72,9	20	14,5	14,5
	Contribution de crise	50,6	—	40	20,1	—
	Impôt sur le revenu des capitaux	—	50,0	20	—	10,0
	Impôt de la défense nationale	—	70,0	20	—	14,0
	Sacrifice pour la défense nationale	—	167,0	10	—	16,7
	Total	131,7	374,1		38,7	62,3

(1) Non compris la provision pour frais de perception.

Annexe 13.**Projet d'un plan d'amortissement.**

Nouveau solde passif ordinaire: 2155 millions.

Taux d'intérêt: 4%.

Durée d'amortissement: 50 ans.

Année	Amortissement à inscrire au budget	Etat du solde passif à amortir
	en millions de francs	en millions de francs
0	—	2155,0
1	14,1	2140,9
2	14,7	2126,2
3	15,3	2110,9
4	15,9	2095,1
5	16,5	2078,5
6	17,2	2061,4
7	17,9	2043,5
8	18,6	2024,9
9	19,3	2005,6
10	20,1	1985,5
11	20,9	1964,6
12	21,7	1942,9
13	22,6	1920,3
14	23,5	1896,8
15	24,4	1872,4
20	29,7	1734,7
25	36,2	1567,1
30	44,0	1363,3
35	53,6	1115,3
40	65,2	813,7
45	79,3	446,6
50	96,5	—

**MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur des mesures propres à ordonner
lès finances fédérales. (Du 19 janvier 1940.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1940
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	04
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	3980
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.01.1940
Date	
Data	
Seite	37-107
Page	
Pagina	
Ref. No	10 089 111

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.