

Zeitschrift: Revue économique franco-suisse
Herausgeber: Chambre de commerce suisse en France
Band: 27 (1947)
Heft: 4

Artikel: La situation des finances fédérales cantonales et communales en Suisse
Autor: Dufour, Ami
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-888630>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 30.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

LA SITUATION DES FINANCES FÉDÉRALES CANTONALES ET COMMUNALES EN SUISSE

par

Ami Dufour

Docteur en droit

La Suisse bénéficie actuellement de conditions économiques très favorables. Ayant échappé presque miraculeusement à la guerre, elle a traversé jusqu'ici sans grande difficulté la période de réadaptation qui a suivi la fin des hostilités. Son équipement industriel demeuré intact a dû pendant un certain temps travailler au ralenti par suite du manque de matières premières, mais l'approvisionnement s'étant considérablement amélioré, il peut maintenant contribuer pleinement à l'œuvre de reconstruction de l'Europe.

On pourrait croire que la prospérité actuelle trouve son reflet dans les finances publiques qui, grâce aux rentrées accrues d'impôts, devraient connaître une période d'excédents, ou du moins d'équilibre. Il n'en est malheureusement rien, tout particulièrement sur le plan fédéral. Le contraste entre la période de « haute conjoncture » de l'économie privée et les difficultés budgétaires de l'Etat est frappant. Et l'observateur non averti a de la peine à en découvrir la cause.

Si l'on veut comprendre la situation de nos finances publiques, il faut considérer leur évolution depuis la veille de la guerre. Le conflit mondial a en effet apporté un véritable bouleversement dans le budget fédéral, posant à nos autorités des problèmes de financement extrêmement difficiles à résoudre.

I. — La guerre et les finances publiques

A la veille des hostilités, la *Confédération* avait déjà grand-peine à maintenir l'équilibre de ses finances. Durant la crise économique des

années 1930 et suivantes, elle avait accumulé les déficits et la dette publique nette atteignait déjà à fin 1938 plus de 1.500 millions de francs contre une fortune nette de 102 millions en 1913. Les *cantons* de leur côté voyaient leurs dépenses dépasser presque constamment leurs recettes et s'endettaient année après année : de 1.566 millions en 1930 leur endettement global avait passé à 1.914 millions en 1938. Les *communes* par contre réussissaient à équilibrer plus facilement leur budget, probablement grâce au fait qu'elles pouvaient fixer chaque année les taux d'impôts en proportion de l'impôt cantonal (centimes additionnels). Les grandes communes urbaines retirent en outre des bénéfices considérables des services publics dont elles sont propriétaires (eau, gaz, électricité) et ces exploitations s'étaient notablement développées durant la période 1930/40.

Le déclenchement des hostilités provoqua subitement une augmentation énorme des dépenses de la *Confédération* qui atteignirent un niveau jusqu'alors inconnu dans notre histoire. Tant la mobilisation que l'introduction de ce que l'on a appelé l'« économie de guerre » occasionnèrent des frais extraordinairement élevés. En effet, on calcule que la guerre de 1939-1945 a coûté à la Suisse plus de 8 milliards de francs, soit cinq fois plus que la première guerre mondiale, les dépenses militaires ayant même sextuplé.

En même temps, les recettes ordinaires de l'Etat fédéral constituées principalement par les droits de douane diminuèrent, les importations se réduisant toujours davantage par l'effet du

blocus et du contre-blocus. Aussi fallut-il recourir en 1940 déjà à des mesures fiscales extraordinaires. Celles-ci consistèrent tout d'abord, comme lors de la guerre précédente, en l'introduction d'un impôt sur les bénéfices de guerre qui fut en réalité un impôt général sur les superbénéfices, quelle qu'en soit l'origine. D'autre part, le Conseil fédéral se résolut à des innovations d'une portée considérable : ce furent le prélèvement sur le capital, baptisé « sacrifice pour la défense nationale » et l'impôt sur le chiffre d'affaires. En 1942, de nouveaux arrêtés complétèrent ce programme ; le « sacrifice » qui devait être unique fut répété, l'impôt sur le chiffre d'affaires doublé et les taux de l'impôt de défense nationale (impôt fédéral direct sur le revenu et la fortune) relevés de 50 p. 100. Ces contributions extrêmement lourdes et mal adaptées aux ressources des assujettis ne se justifiaient que par les circonstances extraordinaires que nous traversons.

L'évolution suivie par les finances fédérales de 1939 à 1945 ressort des chiffres ci-après. Il faut observer que depuis 1940 le compte d'Etat se subdivise en un compte ordinaire, dans lequel sont groupées les recettes et dépenses de l'activité administrative ordinaire, ainsi que les éléments du compte capital, et d'un compte extraordinaire qui englobe, d'une part les dépenses pour la défense nationale et celles occasionnées par l'économie de guerre, d'autre part les recettes créées spécialement pour la couverture de ces dépenses.

Alors que les dépenses de la première guerre mondiale avaient été couvertes à raison de 34 p. 100

par les recettes extraordinaires, cette proportion s'établit à 32 p. 100 pour la dernière guerre, bien que les frais aient été cinq fois plus élevés. Cette stabilité est remarquable et témoigne de l'effort accompli par le contribuable.

L'accumulation des déficits a naturellement entraîné une augmentation énorme de la dette publique. L'excédent du passif du bilan de la Confédération a passé successivement de 1.529 millions à fin 1938 à 4.437 millions à fin 1942 et à 8.476 millions à fin 1945. Cette dette représente donc environ 2.000 fr. par habitant.

Les finances des cantons et des communes n'ont pas été affectées par la guerre de la même manière que celles de l'Etat fédéral. Cantons et communes ont bénéficié tout d'abord des mesures fiscales fédérales, car ils ont reçu une certaine part des nouveaux impôts. En outre, les amnisties accordées lors du premier « sacrifice » et plus récemment lors de l'introduction de l'impôt anticipé ont eu pour effet d'accroître notablement la matière imposable, d'où un meilleur rendement des impôts cantonaux et communaux. La hausse des salaires a agi dans le même sens. D'autre part, les cantons ont vu certaines de leurs charges allégées par la mobilisation ; c'est ainsi que les indemnités de chômage ont fortement diminué. Cela a compensé en partie des dépenses supplémentaires dues à l'application de l'« économie de guerre » et à l'aide aux mobilisés.

En définitive, la situation financière des cantons, non seulement n'a pas empiré, mais s'est plutôt améliorée depuis 1938. Leur dette conso-

COMPTES GÉNÉRAUX DE LA CONFÉDÉRATION DEPUIS 1939
(en millions de francs)

	COMPTE ORDINAIRE		COMPTE EXTRAORDINAIRE		DÉFICIT TOTAL
	Recettes et revenus	Dépenses et charges	Revenus	Charges	
1939.	639	659	22	404	— 402
1940.	555	560	313	1.153	— 846
1941.	464	505	505	1.348	— 885
1942.	412	476	431	1.142	— 775
1943.	484	673	434	1.362	— 1.117
1944.	414	582	508	1.541	— 1.200
1945.	641 (*)	1.502 (*)	503	1.365	— 1.723

(*) Y compris assainissement des CFF.

idée a, dans son ensemble, légèrement diminué, revenant de 1.914 millions de francs à fin 1938 à 1.856 millions de francs à fin 1943.

Les comptes des communes ont suivi une évolution parallèle. Grâce à des recettes accrues, ils sont restés remarquablement équilibrés durant toute la guerre. Entre 1939 et 1943, la dette publique totale des communes n'a progressé que de 1.413 à 1.442 millions, soit de 2 p. 100 environ.

II. — Situation actuelle

L'exposé qui précède aura déjà permis au lecteur de se faire une idée de la situation des finances publiques de la Suisse, telle qu'elle se présente au lendemain de la guerre. D'une part, les *cantons et communes* se trouvent dans une position relativement favorable, leur endettement nominal étant sensiblement égal à celui d'avant-guerre ; (cet endettement constitue en réalité une charge moins lourde du fait de la baisse du pouvoir d'achat de la monnaie). D'autre part, nous nous trouvons en présence d'un *Etat fédéral* qui a supporté tout le poids de la mobilisation et dont la dette a plus que quintuplé.

Certes, nous n'avons pas à faire face sur le plan fédéral à des difficultés comparables à celles des pays dévastés. Notre Grand Argentier fédéral n'a pas à se préoccuper de problèmes de trésorerie, ni de la consolidation d'une dette à court terme, le crédit de la Confédération lui permettant aujourd'hui comme hier d'émettre des emprunts à 15 ou 20 ans à des conditions très satisfaisantes. On ne peut non plus prétendre en toute objectivité que la dette fédérale mette en péril le franc suisse qui compte au contraire aujourd'hui parmi les monnaies les plus recherchées.

Mais les *finances fédérales* n'en suscitent pas moins des préoccupations tout à fait justifiées. Leur situation actuelle peut être qualifiée de véritablement inquiétante. Le montant de l'endettement net, soit 8,5 milliards de francs, n'est pas loin d'atteindre le revenu national annuel qui est évalué à 10 milliards. Et le bilan de la Confédération contient certains postes douteux. Ainsi, à l'actif figurent par exemple les avances de clearing de 1.366 millions au total ; il est difficile d'apprécier ce que nous pourrions en récupérer en définitive. D'autre part, il faut tenir compte des engagements comportant des risques : parmi ceux-ci le plus important est le déficit technique de la

Caisse de retraite du personnel de la Confédération et de la Caisse du personnel des C. F. F., au total 930 millions. Ainsi l'on peut prétendre avec quelque raison que l'endettement fédéral est plus proche de 10 ou 11 milliards que du chiffre ressortant du bilan comptable. Certaines évaluations récentes vont même jusqu'à 14 milliards !

Si le montant total de la dette est déjà alarmant, un autre élément doit être considéré comme encore plus grave : c'est l'impuissance des autorités à rétablir l'équilibre du budget. On pouvait espérer que la cessation des hostilités et l'activité industrielle intense auraient automatiquement pour effet de mettre fin à l'ère des déficits. Sans doute, en 1946, les recettes ont-elles augmenté et les dépenses diminué, comparativement à l'année précédentes. Et, selon le « Bund » — quotidien généralement bien informé — le compte général se solde par un excédent d'une vingtaine de millions, grâce surtout au fait que non moins de 169 millions de crédits accordés ont été reportés sur 1947. Ce résultat serait certes heureux si l'on pouvait nous donner l'assurance qu'à partir de cette année les dépenses resteront adaptées aux recettes. Cependant il n'en est rien : le Conseil fédéral a présenté cet automne un projet de budget prévoyant un déficit de non moins de 272 millions, malgré l'amélioration à prévoir des recettes douanières. A la suite des débats au Parlement et après nouvel examen par le Conseil fédéral, ce déficit a été ramené à 97 millions, mais cela en partie par des artifices comptables, tel que la suppression de tout amortissement de la dette ! Ainsi, alors que nos soldats ont regagné leurs foyers, alors qu'aucun chômage n'oblige notre Gouvernement à consacrer des montants importants à l'exécution de grands travaux, alors enfin que l'appareil administratif de notre « économie de guerre » est devenu en grande partie superflu, la Confédération continue à dépenser près de 100 millions de plus que ses ressources, et cela sans rembourser la moindre part de sa dette de guerre.

Et les perspectives pour les années ultérieures n'ont rien d'encourageant. Un nouveau problème se profile à l'horizon : le financement de l'assurance-vieillesse. Celui-ci sera certes assuré en grande partie par les contributions aux Caisses de compensation de salaires et de gain, instituées au début de la guerre en faveur des mobilisés. Mais la nouvelle institution sociale aura comme premier

effet de priver le budget fédéral d'une cinquantaine de millions, produit de l'imposition du tabac et de l'alcool. D'autre part, il faut observer que la dette fédérale est actuellement à un taux d'intérêt relativement bas. Nous ne sommes pas de ceux qui croient que les conditions du marché des capitaux resteront toujours ce qu'elles sont aujourd'hui. Il est fort possible et même probable que les taux se relèvent, à mesure que se renoueront les relations économiques internationales. Une hausse de 1/2 p. 100 du taux moyen des emprunts représenterait une nouvelle charge de près de 50 millions par an pour la Confédération.

N'est-il pas anormal et particulièrement inquiétant qu'un pays qui, comme le nôtre, jouit actuellement d'une prospérité rarement égalée, ait un budget déséquilibré et ne parvienne pas à remédier à la situation. Tandis que de grands Etats, tels les Etats-Unis, le Canada, l'Afrique du Sud, qui ont dû supporter d'énormes dépenses de guerre, ont non seulement assaini leurs finances mais réalisent même des excédents qu'ils peuvent affecter à amortir leur dette publique, nous nous enfonçons année après année dans le déficit. Comme le dit dans son rapport de gestion 1946 la Banque nationale suisse, « il est absolument nécessaire, pour des raisons tant économiques que monétaires, que l'équilibre du budget soit rétabli. Il faudrait faire en sorte que, pendant les années prospères, le compte de l'Etat laissât des excédents de recettes que l'on puisse utiliser dans les périodes de dépression économique. Un pays, surtout lorsqu'il lui faut exporter pour vivre, devra toujours s'attendre à des fluctuations dans l'activité de son économie. » On peut ajouter qu'au lendemain d'une période catastrophique pour les finances publiques, telle que les cinq dernières années, il est indispensable qu'un Etat amortisse graduellement sa dette, ce qui présuppose que le budget ne soit pas en déficit.

III. — La réforme fiscale fédérale

Ainsi une réforme est nécessaire. Il faut remettre de l'ordre dans les finances du pays, en considérant avec réalisme la situation créée par la guerre. Cette réforme est du reste à l'ordre du jour, car l'opinion publique commence à s'émouvoir des déficits renouvelés.

Le droit fiscal de la Confédération étant basé sur des ordonnances de durée limitée, prises pour

la plupart en vertu des pleins pouvoirs, il était de toute façon indispensable de procéder à une refonte du système. C'est pourquoi le Conseil fédéral a désigné une Commission d'experts chargée de préparer ce que l'on appelle la réforme fiscale fédérale. Celle-ci devait consister primitivement, non seulement dans l'élaboration d'une législation durable, mais aussi dans une nouvelle délimitation des domaines fiscaux de la Confédération, des cantons et des communes. Les experts se sont mis à l'œuvre, mais leur mission paraît peu à peu dévier. Des échos qui parviennent de leurs séances, il semble résulter qu'ils se préoccupent de moins en moins des questions de principe pour s'attacher plutôt à la recherche de ressources fiscales nouvelles. On peut s'étonner que le Conseil fédéral confie à une commission composée surtout de politiciens le soin de résoudre un problème qui est essentiellement de son ressort : celui de rétablir l'équilibre budgétaire.

Les propositions pour réaliser la véritable réforme fiscale, celle qui consisterait à fixer une ligne de démarcation entre les domaines du fisc fédéral et les fiscs cantonaux, ne manquent pas. Les uns suggèrent l'introduction d'un impôt fédéral à la source sur les valeurs mobilières. D'autres, faisant bon marché du fédéralisme qui est pourtant une des « constantes » de la Suisse, se prononcent pour une unification des lois d'impôts cantonales et le prélèvement par les cantons d'un supplément d'impôt en faveur de la Confédération. On a aussi proposé l'application d'une disposition de la Constitution fédérale tombée en désuétude ; celle des « contingents » cantonaux, c'est-à-dire du versement de contributions cantonales à la Confédération, selon un mode de répartition à convenir. De toutes les suggestions, cette dernière paraît la plus logique mais, partie de milieux romands, elle ne rencontre guère d'écho en Suisse alémanique.

Il est probable que la Commission d'experts, et après elle le Conseil fédéral, se prononceront pour le maintien pur et simple du système hybride actuel selon lequel aux impôts directs cantonaux et communaux se superposent des impôts directs fédéraux. On ne peut que le regretter, du point de vue de la clarté du droit fiscal et surtout du maintien de notre structure fédéraliste. Mais il faut reconnaître qu'il serait difficile de refuser à la Confédération tout prélèvement d'impôt direct.

IV. — Comment rétablir l'équilibre

Comme déjà indiqué, notre revenu national peut être actuellement estimé à 10 milliards. Or, la *charge fiscale* globale s'est élevée en Suisse en 1944 à 1.977 millions et, en 1945, à 1.941 millions ; on l'évalue à 2.500 millions pour 1946, soit donc à non moins de 25 p. 100 du revenu national. Les impôts directs, spécialement ceux sur le revenu de la fortune, ont atteint des niveaux extraordinairement élevés. C'est ainsi qu'un revenu de 4.000 fr. est frappé d'un impôt total de 34 p. 100 à Zurich, contre 13 1/2 p. 100 à Londres et 12 1/2 p. 100 à New-York. Pour un revenu de 40.000 fr. de même nature, les taux respectifs sont de 78 p. 100, 60 p. 100 et 62 1/2 p. 100. L'imposition des revenus du travail dépassant 25.000 fr. va d'autre part considérablement augmenter à partir de cette année par l'introduction d'un supplément à l'impôt de défense nationale extraordinairement progressif. En présence de ces faits, ce serait à notre avis une *grave erreur* que de mettre l'accent sur un renforcement de la fiscalité, pour rétablir l'équilibre des finances fédérales. Celle-ci a atteint un niveau tel, à tous les degrés, que son accentuation aurait des conséquences économiques néfastes.

Certains milieux se font les protagonistes d'une réduction massive de la dette de la Confédération par un troisième prélèvement sur le capital, à taux élevé. Cette idée est séduisante au premier abord par sa simplicité, car elle permettrait de diminuer la charge annuelle d'intérêts. Mais en réalité, elle aurait les conséquences les plus dangereuses, car elle exigerait la mobilisation de montants énormes et risquerait de désorganiser notre vie économique. Il faut donc la repousser énergiquement.

L'effort principal pour rétablir l'équilibre doit sans aucun doute porter sur une *réduction des dépenses*. Après la démobilisation de notre armée, il est indispensable de procéder à la démobilisation de notre appareil administratif. Ce n'est pas là certes une mesure qui puisse être réalisée en un jour, étant donné les difficultés qui subsistent encore pour notre ravitaillement et nos relations économiques avec l'étranger. Mais on peut se demander si notre Gouvernement fédéral est bien acquis à cette idée ; on a trop souvent l'impression qu'il veut ménager les situations existantes et qu'il

cède aux tendances « dirigistes » de certains hauts fonctionnaires qui ont pris le goût du pouvoir. Il devrait être possible de faire disparaître successivement du budget la plupart des postes qui figuraient au compte extraordinaire ces dernières années, et de réduire aussi les dépenses ordinaires qui se sont considérablement enflées. En particulier, une forte réduction des subventions s'impose, même si elle doit obliger certains cantons à restreindre des activités culturelles.

Un autre moyen d'améliorer le budget fédéral réside dans la diminution de la part des cantons aux impôts prélevés par le pouvoir central. Cependant, il faut agir avec prudence dans ce domaine, car rien ne servirait de résoudre le problème budgétaire fédéral en désorganisant les finances cantonales et communales. Nous avons vu que celles-ci sont aujourd'hui relativement saines, et il convient de maintenir cet équilibre.

Si une augmentation des recettes fédérales s'avère malgré tout indispensable, ce dont nous ne sommes pas persuadés, c'est dans le domaine des *impôts indirects* qu'il faudrait plutôt rechercher des ressources nouvelles. On pourrait envisager peut-être un relèvement de l'impôt sur le chiffre d'affaires, bien qu'une telle mesure contribue à augmenter le coût de la vie. L'introduction d'un impôt sur les boissons, dont il est aussi question, rentre dans le même ordre d'idées.

Quelles que soient les mesures purement financières que l'on prenne, celles-ci devraient être complétées par une *revision de notre droit public fédéral* limitant les compétences du Parlement en matière de dépenses nouvelles. Les Chambres fédérales ne devraient pas avoir le droit d'accorder des crédits supérieurs à ceux qui sont proposés par le Conseil fédéral. Des tentatives pour introduire de telles restrictions ont déjà été faites, mais elles n'ont malheureusement pas abouti jusqu'ici. La surenchère parlementaire a beaucoup contribué à la situation actuelle.

En conclusion, si l'état des finances publiques n'est pas aussi grave dans notre pays que dans ceux qui nous entourent, il est néanmoins très préoccupant sur le plan fédéral. Une politique de sévère compression des dépenses s'impose. Il faut espérer que notre Gouvernement l'appliquera avec l'énergie nécessaire.

Ami Dufour.