

La réforme des finances fédérales.

Conférence donnée, mardi 24 octobre, à Zurich, à l'assemblée de la Société Suisse de Statistique, par M. Jean Musy, conseiller national directeur des finances du canton de Fribourg.

Bien avant 1914, la situation financière de la Confédération était déjà devenue difficile. Avec des ressources limitées, la Confédération devait faire face à des dépenses sans cesse croissantes. Le produit des douanes, qui s'est élevé en 1913 à 85 millions, représentait la moitié de sa recette totale. La mobilité de ce facteur exposait la Confédération à voir ses ressources diminuer dans une mesure très considérable au moment d'une crise économique. Ce danger était d'autant plus à craindre que la variabilité de cette recette n'était point compensée, pour la Confédération, par la stabilité relative du produit des impôts directs.

Dans le message introductif au budget 1913, le Conseil fédéral rappelait qu'il cherchait les recettes nouvelles indispensables à rétablir l'équilibre des finances fédérales.

La guerre a surpris notre gouvernement fédéral, alors qu'il était occupé à étudier la consolidation de nos finances. La mise sur pied de nos troupes occasionna une dépense énorme, qui absorba, en quelques jours, les disponibilités trop modestes de notre trésor de guerre. Aujourd'hui, les dépenses de mobilisation dépassent déjà le chiffre de 450 millions. Si nous ajoutons à cette somme le déficit des années 1914, 1915 et 1916, par environ 130 millions, à fin 1916, la dette fédérale occasionnée par la guerre s'élèvera à plus de 600 millions. Le déficit de 1917 est budgété à 50 millions. Le ministre des finances a déclaré, en outre, que, si 1917 est encore une année de guerre, dans un an, notre dette dépassera 750 millions.

Bien que le pessimisme du Conseil fédéral soit, dit-on, légendaire, il est probable que les chiffres qu'il nous a indiqués resteront, malheureusement, en dessous des réalités. Quoi qu'il en soit, les déficits des années de guerre, ajoutés aux frais de mobilisation, atteindront certainement 750 millions.

Nous voulons immédiatement souligner le fait que la dette de mobilisation et les soldes déficitaires de 1914, 1915, 1916 et 1917 constituent une dette extraordinaire occasionnée par des circonstances qui ne sont pas destinées à se reproduire. Il faudra se souvenir de la nature très spéciale de cette dette, quand le

moment sera venu d'arrêter les conditions de son amortissement. Puisqu'il s'agit d'une dette extraordinaire, disons-le immédiatement, il serait indiqué de l'éteindre, en partie du moins, par des moyens extraordinaires, ou, tout au moins, d'en répartir l'amortissement sur une période considérable. Il serait, en effet, anormal d'étudier le rétablissement de l'équilibre financier fédéral sur les bases d'un budget comportant, en totalité, l'intérêt et l'amortissement de cette dette extraordinaire. En effet, si le budget, ainsi construit, était équilibré par la création de recettes nouvelles permanentes, c'est-à-dire définitives, à l'expiration du délai sur lequel l'amortissement sera réparti, la Confédération disposerait d'un excédent de recettes annuelles et permanentes s'élevant à une somme très considérable (une quarantaine de millions).

Il ne s'agit donc plus seulement, aujourd'hui, de trouver quelques recettes complémentaires capables de rendre au budget l'élasticité qui lui manquait en 1913, mais de réaliser, en outre, le moyen de rembourser une dette énorme de 780 millions. J'en déduis immédiatement, par 120 millions, le produit de l'impôt de guerre et le bénéfice obtenu par les monopoles provisoires d'importation et d'exportation organisés par les soins du Conseil fédéral. L'intérêt et l'amortissement du solde, reportés sur 50 ans environ, constituent une annuité dépassant 35 millions. En y ajoutant le chiffre du déficit chronique antérieur à 1914, nous dépassons 40 millions.

Le problème financier à résoudre consiste donc à trouver le moyen de couvrir annuellement ces 42 ou 43 millions qui constituent une charge nouvelle.

On peut rétablir un équilibre budgétaire de deux manières : en diminuant les dépenses ou en augmentant les recettes par une meilleure exploitation des ressources existantes et par la création de ressources nouvelles, ou bien, ce qui vaut mieux encore, en appliquant simultanément et parallèlement ces deux moyens.

On affirme, dans les milieux bien renseignés, que l'on pourrait aisément, à la condition de le vouloir énergiquement, réaliser d'importantes économies. Certaines administrations pourraient être simplifiées, et

c'est par là qu'il faut commencer, si l'on veut arriver à un résultat positif. Une réforme administrative effectuée dans ce sens est l'unique moyen d'obtenir une amélioration importante. A quoi sert, en effet, de réduire les chiffres du budget si les organisations dont ils assurent le fonctionnement restent sans changement ? Nous croyons qu'il y a possibilité de réduire les dépenses de plusieurs millions sans que ni les administrations ni les services publics en souffrent. La guerre nous a déjà appris à manger du pain bis ; espérons qu'elle donnera à toutes nos autorités le courage de réaliser enfin le vœu formulé souvent par des critiques très compétents. Nous constatons, avec satisfaction que, depuis deux ans, on a fait, dans ce sens, au Palais fédéral, de très sérieux efforts. Nous espérons que cette mesure sera généralisée à tous les services et qu'on persévéra résolument dans cette excellente voie. Par l'application de moyens énergiques dans le domaine des économies, par la réduction de certains crédits annuels que l'on pourrait sans inconvénient restreindre, on ramènerait notre déficit budgétaire à 40 millions.

Il va de soi que l'augmentation des recettes de la Confédération par la création de ressources nouvelles restera le moyen décisif de retrouver notre équilibre. Seule une réforme dans le sens extensif de la fiscalité fédérale pourra les lui procurer.

Le problème qui se pose est à double face, puisqu'il est à la fois d'ordre fiscal et aussi d'ordre politique. Le droit de lever l'impôt est, en effet, un apanage de la souveraineté. Or, en Suisse, la coexistence, le parallélisme de la souveraineté cantonale et de la souveraineté fédérale compliquent sérieusement la solution du problème fiscal qui se pose. Il faut souligner également avec énergie que la Confédération commettrait une faute politique et financière énorme si elle étudiait unilatéralement le rétablissement de son équilibre au détriment des finances cantonales, qu'elle a un intérêt primordial à vouloir florissantes. Le crédit et la puissance financière de la Suisse exigent, en effet, à la fois, des finances fédérales bien équilibrées et des cantons à bases financières solides.

Les Etats confédérés ont toujours attribué et avec raison une importance capitale aux questions fiscales, parce qu'elles sont en relation intime avec le problème de l'indépendance économique et financière qui intéresse au plus haut point la souveraineté de l'Etat.

D'autre part, la péréquation exige une répartition équitable des charges publiques proportionnellement aux forces contribuable de chacun. Conséquemment, il est admis en principe que l'Etat doit demander un équitable appoint aux impôts de consommation et aux impôts directs frappant la richesse acquise.

Il nous paraissait nécessaire de rappeler préalablement ces quelques principes qui nous serviront de guide dans l'appréciation des diverses combinaisons que l'on propose comme solution au gros et difficile problème financier fédéral.

L'art. 42 de notre Constitution prévoit que, dans les cas où les ressources ordinaires de la Confédération seraient insuffisantes, les cantons peuvent être appelés à faire des „contingents d'argent“ à la caisse fédérale. Depuis plus de 50 ans, on n'a plus eu recours à ce moyen héroïque. Et il serait, pour des raisons sur lesquelles je n'insiste pas, difficile de demander actuellement aux cantons de faire, par la voie des contingents, toute la grosse somme dont la Confédération a besoin pour couvrir en totalité ses déficits de guerre et ses frais de mobilisation. Les contingents doivent garder leur caractère de mesure exceptionnelle, de ressource extraordinaire. Je m'obstine, par contre, à croire qu'ils ont tort ceux qui considèrent cette institution comme un moyen suranné et pour toujours inutilisable. Les adversaires des contingents leur opposent un seul argument qu'ils croient, du reste, décisif et qu'ils tirent d'une prétendue impossibilité où se trouvent les cantons de faire des apports à la caisse fédérale. Il est incontestable qu'une charge supplémentaire trop forte pèserait aujourd'hui trop lourdement sur les budgets déjà si éprouvés des cantons. Mais cette objection perd toute sa valeur dans la bouche des partisans de l'impôt direct. A ceux-là, nous répondons que les cantons puiseront la recette nécessaire à constituer leurs contingents là où ils conseillent à la Confédération de prélever son impôt direct. Ils invoquent l'insuffisance financière des cantons, et, simultanément, proposent de les priver d'une source importante de revenus dont l'usage exclusif constitue le premier apanage de la souveraineté cantonale. Aux partisans de l'impôt direct, nous opposerons donc toujours avec succès le procédé constitutionnel des contingents, ayant, de notre côté, la logique et la Constitution. La suppression des contingents constituerait une modification de notre organisation, tandis que le rajeunissement de cette institution serait une précieuse affirmation de notre fidélité à la tradition et à la Constitution.

Les impôts directs ont toujours été, pour des motifs qu'on connaît, réservés exclusivement aux cantons. Ce principe paraît tellement inattaquable que, malgré les difficultés de l'heure présente, ils sont très rares ceux qui proposent de demander à l'impôt direct les ressources nouvelles nécessaires à la Confédération.

Nous constatons, en particulier, avec une grande satisfaction, que la conférence convoquée à Lucerne s'est prononcée, à une très forte majorité, contre l'impôt direct fédéral.

Le jour où la Confédération viendrait puiser aux sources qui alimentent les caisses cantonales, ce serait une perturbation de tout le système fiscal des cantons. Nous aurions, à côté du percepteur cantonal, le percepteur fédéral. Inévitablement, il en résulterait des heurts. On a si bien prévu cette difficulté que, dans les milieux où l'on préconise l'impôt direct, l'idée s'est fait jour déjà de supprimer toutes ces difficultés en organisant un impôt unique, perçu par la Confédération.

Priver les cantons du droit de lever l'impôt, ce serait porter à leur souveraineté un coup décisif. Cette confusion du ménage fédéral avec celui des cantons aboutirait bientôt à réduire les Etats confédérés au rôle de simples circonscriptions administratives. Sous ce régime, les Conseils d'Etat seraient bientôt réduits au rôle de vulgaires conseils d'administration, alors qu'ils sont et doivent rester des gouvernements. Et l'on arriverait fatalement, à brève échéance, à confondre, dans un Etat fédératif centralisé, des Etats qui se sont alliés pour défendre leurs intérêts, leur souveraineté et leur individualité respectives. Il nous paraît utile de rappeler que les cantons ne sont point des circonscriptions administratives jouissant d'une décentralisation plus ou moins grande, mais qu'ils sont de petites patries ayant leur histoire, leurs traditions et leurs institutions particulières. L'autonomie cantonale, nous en avons la conviction, est le seul moyen de donner à tous les habitants de notre pays les possibilités d'être à la fois de bons Suisses tout en vivant conformément aux besoins particuliers créés par les traditions séculaires spéciales et différentes dans chacun des Etats confédérés.

N'oublions pas que c'est dans l'originalité de notre organisation, la diversité de nos traditions historiques et de nos conceptions, dans les différences souvent profondes de nos mœurs et de nos aspirations locales que réside le secret de notre résistance à la pénétration étrangère. Le maintien de la souveraineté cantonale est certainement, dès lors, une condition indispensable de notre existence nationale.

Ces considérations d'ordre supérieur nous ont conduits à éliminer, comme incompatibles avec nos institutions, et l'impôt direct permanent et l'impôt direct temporaire. Nous ne pouvons nous empêcher, en effet, de voir dans l'impôt direct temporaire un acheminement vers une création définitive.

Nous voulions dire cela, parce que, à quoi servirait de résoudre le problème financier fédéral et de consolider notre crédit si, pour y réussir, nous avions recours à des moyens qui compromettraient l'équilibre politique dont le maintien peut seul assurer l'avenir de notre pays.

S'il appartient aux cantons de lever et de percevoir les impôts directs, on a réservé à la Confédération une

sorte de monopole des impôts indirects. C'est donc dans ce domaine qu'il faut rechercher le gros des ressources dont nous avons un indispensable besoin pour rétablir l'équilibre budgétaire de la Confédération.

Une considération d'ordre fiscal milite, en outre, en faveur de cette solution. Les impôts directs prélevés sur la fortune et les successions par les cantons représentent comparativement au rendement total des impôts de consommation une somme proportionnelle considérablement supérieure aux chiffres correspondants donnés par les statistiques des Etats voisins. Les impôts directs sont donc, en Suisse, d'une façon générale, plus lourds que les impôts indirects. C'est une constatation dont il importe de se souvenir au moment où l'on va augmenter le poids des charges publiques. Nous voudrions cependant affirmer que nous ne serions point partisan d'une révision des tarifs douaniers dans le sens d'une imposition plus intense des denrées de première nécessité. L'impôt indirect doit se garder surtout de nuire à l'hygiène publique en poussant à une alimentation irrationnelle. Un second écueil à éviter, c'est la compression de l'essor industriel et commercial du pays. Ce qu'il faut frapper, c'est la consommation de luxe. Aussi est-il tout naturel que l'on ait songé tout d'abord à imposer sérieusement le tabac. Le tabac est un produit dont on pourrait aisément se priver. Et, cependant, l'usage s'en est développé, dans notre pays, suivant une progression très rapide. Il serait donc difficile, au point de vue fiscal, de trouver meilleure source de revenus. Aussi l'imposition du tabac est-elle, en principe, acceptée dans tous les milieux, et nous ne sommes point étonné qu'elle ait réuni à Lucerne l'unanimité des suffrages. A condition d'être établie suivant une méthode habile, l'imposition du tabac constituera une ressource fiscale importante. Or, comme il s'agit de couvrir des besoins annuels s'élevant à 40 millions de francs, il nous paraît difficile de demander cette grosse somme à des mesures qui seraient toutes d'ordre secondaire. Nous croyons, au contraire, qu'il est indispensable de trouver d'abord un ou deux appoints importants pour les compléter ensuite par des moyens accessoires. L'impôt sur le tabac doit être à notre avis une source principale de nouvelles recettes.

Au sein de la commission de Lucerne, des divergences très accentuées se sont manifestées concernant le mode d'imposition. La majorité s'est déclarée favorable au monopole; une importante minorité a, par contre, préconisé l'impôt. Personnellement, je ne suis point, en principe, partisan des monopoles en raison des graves inconvénients d'ordre politique et économique qui leur sont inhérents. Il est contraire, en effet, aux principes démocratiques, qui sont à la base de nos

institutions et de notre vie politique d'augmenter indéfiniment et sans nécessité le nombre des fonctionnaires. Le développement des relations de subordination constitue une restriction de la liberté des citoyens devenus fonctionnaires. Il constitue encore un danger à un autre point de vue. Permettez-moi de vous relier ce que le Conseil fédéral lui-même disait à cet égard en 1912, dans son message relatif à la création d'une cour administrative fédérale: „Nous n'hésitons pas à déclarer que, à notre point de vue, la création d'une cour administrative fédérale est nécessaire. A mesure que l'Etat moderne étend le cercle de ses attributions, que ses organismes pénètrent dans le domaine réservé jusqu'ici à l'initiative privée, le nombre de ses employés s'accroît dans de vastes proportions, et le citoyen, menacé dans ses droits individuels par une autocratie de fonctionnaires, redoute les empiétements de l'Etat omnipotent et éprouve le besoin instinctif d'une protection efficace contre cette force ennemie.“

D'autre part, la suppression de toute concurrence, dans un domaine industriel, monopolisé exclusivement au profit de l'Etat qui travaille déjà plus cher que l'industrie privée, constitue, à notre avis, un inconvénient économique sérieux. En principe, l'impôt suivant le système de la banderolle, combiné, par exemple, avec un tarif douanier révisé frappant davantage les matières premières que le produit manufacturé, aurait nos préférences.

Nous reconnaissons, toutefois, la supériorité fiscale incontestable du monopole. Nous reconnaissons spécialement au monopole intégral certains avantages que ne saurait procurer un monopole mitigé, en la forme d'un monopole commercial ou d'un monopole d'importation. Néanmoins, cette supériorité fiscale ne doit suffire à faire accepter le monopole que dans le cas où il serait démontré qu'il fût une inéluctable nécessité. Je crois qu'il vaudrait à la Confédération une recette double de celle que lui procurerait une imposition sous une autre forme, et il est possible que, étant données les circonstances et notre situation financière, cette mesure fiscale devienne un jour l'inévitable.

Si le monopole devait être la solution inéluctable, nous devons nous appliquer, par une organisation habile, à réduire le plus possible les inconvénients inhérents au système. Une combinaison qui assurerait des avantages sérieux serait l'institution d'un monopole concessionné à une société anonyme dont le capital serait fourni intégralement par la Confédération et par les cantons, dans une proportion à déterminer. Le capital privé serait exclu de cette combinaison. N'oublions pas, en effet, que le bénéfice réalisé par cette société serait constitué, en partie du moins, par le renchérissement fiscal du produit fabriqué. Il serait, dès lors, inadmis-

sible qu'un bénéfice, ayant dans une certaine mesure un caractère fiscal, soit distribué en dividende à des actionnaires privés. Je fais une réserve en faveur des fabricants actuels, à qui on pourrait éventuellement attribuer une participation. Cette régie combinée aurait le grand avantage de réduire les inconvénients économiques opposés au monopole, puisque la méthode de travail d'une société anonyme se rapproche de celle appliquée avec succès par l'industrie privée. Elle atténuerait, en outre, dans une certaine mesure, la portée de l'argument d'ordre politique que nous faisons valoir tout à l'heure.

Ce serait, en un mot, une formule diminutive d'étatisme. Elle aurait, au surplus, le précieux avantage d'être intégralement dans l'axe de notre tradition historique, puisqu'elle suppose la coopération de la Confédération et des cantons, ces deux grandes forces dont l'harmonieuse collaboration doit assurer l'avenir politique et économique de notre pays.

On pourrait, en outre, prévoir, par exemple, que, pendant les dix premières années, le bénéfice intégral de l'exploitation serait affecté à l'amortissement de la dette de guerre. Ce serait une façon de fournir aux cantons l'occasion de collaborer à cet amortissement. Après cette première période, des dividendes seraient équitablement répartis entre la Confédération et les cantons.

Suivant les indications fournies par M. Milliet et M. Frey, deux experts très compétents, le monopole intégral procurerait un bénéfice net de 20 millions, tandis que le rendement de l'impôt dépasserait difficilement 10 millions.

Une autre ressource à laquelle nous pourrions puiser un premier appoint complémentaire serait une imposition fiscale plus accentuée de l'alcool. Nous ne verrions pas d'inconvénient à ce qu'on élargisse à tous les bouilleurs de cru le monopole de l'alcool. Le peuple suisse aurait certainement intérêt à ce que cette régie des alcools fût organisée de telle sorte qu'on ne pût plus se procurer en Suisse d'alcool destiné à la consommation en dessous de 5 francs le litre. Dans les pays en guerre on a profité de la crise actuelle pour combattre énergiquement l'alcoolisme. Citons, en particulier, le bel exemple donné par la Russie, qui a supprimé radicalement le vodka. Personne ne peut contester qu'en Suisse l'alcoolisme est un danger public. L'établissement du monopole actuel a déjà amélioré la situation. La consommation de l'alcool a diminué sensiblement depuis vingt ans. Il nous reste toutefois de sérieux progrès à réaliser. Pour s'en convaincre, il suffit de se rappeler que la Suisse dépense, annuellement, en boissons alcooliques, plus de 450 millions représentant une consommation journalière de 1,232,000 francs.

La dette de mobilisation est donc bien peu de chose, comparativement à cette écrasante servitude. Nous avons le moyen d'améliorer notre capital vivant, tout en réalisant une économie énorme. La revision de notre loi concernant les spiritueux devrait poursuivre sans doute un but fiscal, mais il faut avant tout qu'elle soit une œuvre sociale, orientée dans le sens d'une lutte, enfin efficace, contre l'acoolisme.

Ces considérations débordent peut-être un peu le cadre de notre modeste conférence. Elles ont ici, cependant, leur place, puisque c'est la meilleure façon d'améliorer les recettes du fisc que d'augmenter le capital imposable qui se fortifie surtout par l'économie.

Cette réforme pourrait aisément procurer à la Confédération un nouvel apport que nous évaluons à trois millions.

On a songé aussi à imposer la bière. Il va de soi que, en tous cas, une imposition sérieuse de tous les alcools devrait précéder l'impôt sur la bière. Sans quoi, on provoquerait, par cette mesure, une augmentation de la consommation du „schnaps“ au détriment de celle de la bière. Ce serait désastreux au point de vue hygiénique.

Je ne suis pas, en principe, partisan de l'impôt sur la bière. Si nous devons nous y résigner, il faudrait, en tous cas, rester dans de très prudentes limites. Il ne faut pas oublier, en effet, que la bière ne peut plus être considérée aujourd'hui comme une consommation de luxe. C'est la boisson préférée de l'ouvrier, pour qui le vin est trop cher. Il est probable, en outre, que nos bières suisses sont destinées à devenir un article d'exportation. Gardons-nous bien, dès lors, de comprimer le développement de cette intéressante industrie. Puis, la perception d'un impôt sur la bière serait très compliquée et très onéreuse. M. Milliet en évalue les frais à 800,000 francs sur la base d'une recette fiscale annuelle de 8 millions.

Une augmentation des droits d'entrée sur les matières premières nécessaires à sa fabrication serait, par contre, une solution à laquelle on pourrait se rallier sans hésitation. Ce mode d'imposition aurait au moins le gros avantage de n'entraîner aucun nouveau frais de perception.

Le Département fédéral des finances préconise l'introduction d'un droit de timbre au profit de la Confédération.

Cette idée ne s'est pas heurtée, jusqu'ici, à de sérieuses oppositions. C'est une mesure fiscale acceptable, à la condition que les droits des cantons soient sauvegardés et que l'on ne grève pas outre mesure, sous cette forme, le commerce et l'industrie. Il faudra organiser la perception suivant une méthode économique.

La remise des estampilles par la Confédération aux cantons, contre versement d'un pour cent du nominal, nous paraît être un mode simple et pratique. Puisque le but de l'impôt est de procurer de nouvelles ressources au fisc, il importe que la perception s'opère selon un procédé peu coûteux.

Cette nouvelle recette vaudrait annuellement 8 à 9 millions nets à la Confédération.

Une autre ressource dont le rendement pourrait être amélioré, c'est le produit de la taxe militaire.

Une refonte complète de cette loi, étudiée dans un sens extensif, nous paraît urgente. Pourquoi les femmes ne payeraient-elles pas un impôt sur leur fortune, comme le font les hommes exemptés du service militaire? L'ancienne loi fribourgeoise sur la matière autorisait l'imposition de la fortune des femmes non mariées.

Pourquoi, surtout, les étrangers domiciliés en Suisse ne seraient-ils pas astreints à cette taxe? Leurs biens n'ont-ils pas bénéficié, comme la fortune des indigènes, de la sécurité procurée par l'organisation de notre armée et par la mise sur pied de nos troupes?

Soulignons enfin que la compensation pécuniaire fournie par les citoyens exemptés du service militaire restera toujours bien inférieure aux sacrifices considérables de toute nature imposés aux soldats qui, depuis plus de deux ans, gardent nos frontières.

On trouverait par ce moyen un nouvel appoint important.

Pourvu que, dans toutes nos administrations, on se mette résolument à l'économie, l'apport global de ces différentes recettes suffira probablement à équilibrer notre budget.

Notre réforme fiscale doit nécessairement être étudiée sur des bases suffisantes à réaliser une consolidation financière durable. Ce serait une faute de se contenter d'une solution étreiquée et provisoire. La combinaison proposée nous semble répondre aux exigences financières actuelles. Elle suffira, en outre, probablement, à couvrir les besoins futurs. L'exploitation rationnelle des moyens préconisés procurera, en effet, d'abord les fonds nécessaires au service des intérêts et de l'amortissement de la dette publique. Elle permettra, en outre, de couvrir le déficit chronique antérieur à la guerre. Il faut prévoir, sans doute, que les besoins de la Confédération, iront grandissant, parce que le rôle social de l'Etat se développe de plus en plus. Mais le rendement des nouvelles sources fiscales ira aussi en augmentant progressivement. Les moyens que nous préconisons fourniront à la Confédération la possibilité d'amortir sa dette publique en moins de cinquante ans. Si besoin était, on pourrait allonger un peu la période d'amortissement pour réduire le chiffre de l'annuité et augmenter d'autant les disponibilités applicables à cou-

vrir d'autres dépenses. En combinant l'amortissement suivant un plan comportant par exemple une annuité variable, on pourrait encore majorer le disponible destiné à couvrir les besoins nouveaux. Il serait prudent de prévoir une annuité initiale moins forte, parce que les nouvelles sources fiscales ouvertes à la Confédération ne donneront pas immédiatement un rendement normal. L'annuité serait ensuite un peu élevée, mais resterait fixe pendant une période à déterminer, pour devenir, par la suite, dégressive. On dégrèverait ainsi, graduellement, le budget, ce qui permettrait d'y inscrire de nouvelles dépenses sans en provoquer le déséquilibre. Nous réitérons que, à l'expiration de la période d'amortissement, c'est-à-dire dans une cinquantaine d'années, les ressources permanentes créées pour en assurer le service continueront à la caisse fédérale leur apport régulier. C'est une très grosse somme que l'on appliquera intégralement au service du budget ordinaire.

Ces constatations nous permettent, dès lors, de considérer les réformes préconisées comme une consolidation financière durable.

S'il devait se vérifier qu'un apport complémentaire fût absolument indispensable, nous trouverons le moyen de le procurer.

On a songé déjà à une seconde édition de l'impôt de guerre. Ce serait une mesure à tout le moins prématurée à un moment où l'on n'a pas encore effectué la perception de la contribution décrétée en 1915. Puis n'oublions pas que des promesses formelles ont été faites à cet égard par le Conseil fédéral. On ne peut pas raisonnablement lui demander, à une année de distance, de revenir sur sa parole. Le gouvernement a besoin, aujourd'hui plus que jamais, de la confiance du peuple. Il importe au plus haut point d'éviter tout ce qui pourrait la diminuer. Si, plus tard, en raison d'événements et de besoins extraordinaires que personne ne pouvait prévoir en 1915, on s'estimait justifié à demander au peuple un nouveau sacrifice par le renouvellement de l'impôt de guerre, il faudra en tous cas construire cette seconde édition sur des bases plus larges et surtout plus démocratiques.

Mais, avant de recourir à cette mesure, qu'on examine donc préalablement et sérieusement s'il n'est pas préférable d'user du moyen constitutionnel des contingents perçus sur la base d'une échelle révisée.

Nous avons ainsi examiné successivement les différentes possibilités d'équilibrer nos finances. Il y a certainement dans ces diverses solutions l'étoffe suffisante à couvrir nos déficits. Leur réalisation nécessite un effort et des sacrifices qui nous sont imposés par les circonstances. D'autre part, je constate avec satisfaction qu'ils ne sont point au-dessus de nos forces.

Et, du reste, ne l'oublions pas, si nous ne sommes pas touchés directement par la guerre, la situation financière et économique générale de la Suisse restera excellente comparativement à celle des pays belligérants. Gardons-nous dès lors d'un pessimisme exagéré. Evitons, en particulier, soigneusement toutes les mesures extrêmes, comme, par exemple, l'emprunt forcé, dont l'idée fut émise dernièrement dans certains milieux financiers. En poussant démesurément au noir le tableau de notre situation, nous risquerions de porter inutilement atteinte à notre crédit. Il importe enfin de conserver et de fortifier la confiance du peuple en l'avenir.

Il nous reste à toucher un dernier point.

Quand la réforme de nos finances fédérales doit-elle être entreprise?

Distinguons.

Il n'est pas indiqué de prendre d'urgence et précipitamment les mesures définitives nécessaires à faire le service en intérêt et amortissement de la dette fédérale.

Il importe, par contre, que l'on assure au plus tôt les ressources nouvelles suffisantes à équilibrer nos finances, c'est-à-dire que l'on fasse immédiatement la preuve que nous disposons des possibilités contribuables nécessaires.

Je ne suis point de l'avis de ceux qui disent qu'il faut „attendre pour voir“, que ce sera bien assez tôt de se déterminer à la fin de la guerre, alors que nous serons fixés sur le chiffre exact de notre dette.

Un point est, dès maintenant, acquis: à fin 1917, quoi qu'il arrive, notre dette dépassera 600 millions, déduction faite de l'appoint fourni par l'impôt de guerre, et les bénéfices réalisés par les monopoles temporaires. Dans les pays belligérants, spécialement en Allemagne et en Angleterre, pendant que les soldats se battent et meurent pour leur patrie, on s'occupe, dans les chancelleries, de forger l'instrument fiscal qui procurera des recettes nouvelles. On a compris qu'il serait imprudent de laisser la dette publique s'enfler démesurément. Inspirons-nous de cet exemple et ne renvoyons pas à plus tard l'étude de cette grosse question. Ceux qui sont chargés de mener à bon port la réforme de nos finances fédérales doivent, dès lors, se mettre à l'œuvre sans tarder. Le travail législatif et en particulier les révisions constitutionnelles nécessiteront un temps considérable. En attendant, le Conseil fédéral et les Chambres pourraient utilement, à notre avis, prendre déjà certaines mesures efficaces qui assureraient une augmentation immédiate de nos ressources actuelles. Nous pensons à la réforme partielle des tarifs douaniers. On pourrait sans plus tarder augmenter

les droits d'entrée frappant la consommation de luxe, par exemple, les tabacs, etc.

Tout en préparant un projet de réforme générale, le Conseil fédéral a déjà pris, dans ce sens, certaines dispositions dont nous le félicitons. Nous devons être reconnaissants à notre distingué ministre des finances et au gouvernement fédéral d'avoir fait mieux que de vivre au jour le jour. Ils ont fait mieux que de couvrir nos dépenses journalières par des moyens dilatoires. Ils ont eu le courage de regarder vers l'avenir. Ils ont eu le courage de l'action.

Je termine en exprimant le souhait que les autorités fédérales réussissent à construire une réforme financière qui tienne compte, dans toute la mesure possible, des vœux exprimés par les populations des différentes régions du pays. Il sera certainement possible de concilier les intérêts supérieurs du pays avec les désirs de la nation. Grâce à la bonne volonté dont chacun désire faire preuve, les difficultés s'aplaniront.

Le 6 juin 1915, le peuple suisse a du reste donné la preuve que l'on peut et que l'on doit avoir confiance en lui.