

Les Contributions des Etats à la Société des Nations et les Contingents cantonaux en Suisse.

Conférence faite le 29 juin 1923, à Fribourg, à l'assemblée générale de la Société Suisse de Statistique.

Par William E. Rappard.

Dès que des Etats indépendants se réunissent pour quelque fin commune, le problème se pose de la répartition entre eux des dépenses occasionnées par leur entreprise collective. Il s'est posé lors de la fondation de la Société des Nations, de même qu'au cours de l'évolution qui a transformé les anciens cantons indépendants de la Suisse en la Confédération actuelle.

Il nous a paru intéressant de comparer les efforts tentés à la Société des Nations et dans les Conseils helvétiques pour surmonter les difficultés du même ordre qui s'opposaient, ici et là, à un règlement de cette même question, ainsi que les solutions que l'histoire, la statistique et l'opportunisme combinés ont fait prévaloir à Berne et à Genève.

I.

Les contributions des Etats à la Société des Nations.

Parmi les graves et innombrables préoccupations des hommes d'Etat réunis à Paris, pour rédiger ce qui est devenu le Traité de Versailles, le souci de l'équitable répartition des dépenses entre les Etats Membres de la Société des Nations, qu'ils appelaient à la vie, n'a évidemment tenu qu'une très petite place. Des divers projets de pacte communiqués à la commission chargée de définir le statut de la Société des Nations au printemps de l'année 1919, aucun ne semble avoir comporté de dispositions précises à ce sujet, l'avant-projet de la commission consultative suisse pas plus que les propositions américaines, anglaises, françaises ou italiennes.

Dès les premières ébauches du Pacte cependant, est apparu une disposition très semblable à celle qui figure actuellement au 5^e alinéa de son article 6 et qui est ainsi conçue :

«Les dépenses du secrétariat sont supportées par les Membres de la Société, dans la proportion établie par le Bureau international de l'Union postale internationale.»

Par cette disposition, empruntée d'ailleurs presque textuellement aux conventions relatives au Tribunal d'arbitrage de La Haye, les fondateurs de la Société

des Nations s'en remettaient purement et simplement au précédent historique créé par la conférence de Berne de 1878, et déjà adopté par plusieurs organisations internationales.

Aux termes de l'ordonnance d'exécution de l'Union postale universelle, les pays de l'Union sont divisés en 7 classes contribuant chacun aux frais communs dans la proportion d'un certain nombre d'unités, à savoir :

1 ^{re} classe	25 unités
2 ^e »	20 »
3 ^e »	15 »
4 ^e »	10 »
5 ^e »	5 »
6 ^e »	3 »
7 ^e »	1 unité

La détermination de la position de chaque pays sur cette échelle résulte d'un accord entre le gouvernement de l'Etat intéressé et le Conseil fédéral. En principe, chaque pays se voit ainsi placé dans la classe correspondant à sa «population, la superficie de son territoire et l'importance de son trafic postal». En fait, cette détermination ne paraît jamais avoir donné lieu à des conflits bien aigus, plusieurs pays même, par fierté nationale, ayant demandé à être élevés à une classe supérieure à celle que paraissait justifier leur importance.

La facilité avec laquelle s'est toujours effectué ce classement tient tout simplement à l'extrême modicité des sommes mises à la charge des membres de l'Union postale. Lorsqu'il s'agit, en effet, de répartir 125.000 francs entre 81 pays, l'application du barème même le plus déraisonnable ne saurait entraîner d'injustice intolérable pour personne.

Mais ce qui était acceptable pour l'Union postale universelle le fut naturellement beaucoup moins pour la Société des Nations. Le gâteau, en effet, était plus grand et le nombre des consommateurs plus restreint, ou — pour employer une image plus exacte — un moins grand nombre de porteurs était chargé d'un fardeau sensiblement plus lourd. Aussi les vices du système de l'Union postale universelle ne tardèrent-ils pas à apparaître lorsqu'on procéda à son application à la Société des Nations.

Comme le dit le directeur financier de celle-ci, mon excellent collègue Sir Herbert Ames, dans un mémoire auquel j'emprunte la plupart des informations suivantes: «C'est comme quand on regarde avec une loupe puissante un objet en apparence bien fait, le grossissement en fait ressortir les imperfections ¹⁾»

La Société des Nations naquit juridiquement le 10 janvier 1920, mais déjà à la fin de la conférence de la paix, un embryon de secrétariat avait été créé. Dès le mois d'octobre 1919, le secrétaire général dut songer à la répartition entre les États membres originaires de l'organisme nouveau des dépenses effectuées pendant cette première période constitutive. Il s'agissait de répartir entre 32 États une somme d'environ 250.000 livres sterling, soit plus de 5 millions de francs suisses.

D'après le barème de l'Union postale universelle, ces États représentaient 395 unités, dont l'Empire britannique avec ses Dominions représentait à lui seul 150, soit presque 38 % du total.

Aux termes de l'ordonnance de l'Union postale universelle, en effet, l'Angleterre était classée dans la première catégorie, ainsi que l'Afrique du Sud, l'Australie, le Canada, les Indes Britanniques et la Nouvelle-Zélande.

Une première et grave objection s'opposait de ce seul fait à l'application du système. Il s'y ajouta la crainte de voir plusieurs petits États, effrayés par le montant de la contribution qui leur serait demandée, se détourner de la Société des Nations. Enfin quelques nouveaux pays, tels que la Pologne et la Tchécoslovaquie et quelques autres dont la guerre avait eu pour effet de modifier sensiblement l'étendue territoriale, donnaient lieu à un problème auquel le barème de l'Union postale n'offrait pas de solution.

Dès l'hiver 1919, le secrétaire général soumit au premier Conseil de la Société un mémoire attirant son attention sur la nécessité juridique où se trouvait la Société des Nations, en vertu de son Pacte, d'appliquer à ses membres un mode de répartition des dépenses dont l'iniquité était criante et les dangers évidents.

Réuni à Rome au mois de mai 1920, le Conseil ne tarda pas à se préoccuper de cette situation. Pour y porter remède, il chargea le secrétaire général d'adresser aux États membres de la Société un questionnaire relatif à leur superficie, leur population, leur mouvement commercial et leurs recettes et dépenses publiques. Ces données étaient destinées à servir de base aux travaux d'une commission d'experts que le Conseil voulut charger du soin de proposer un nouveau barème. Le Conseil

résolut d'inviter la conférence économique, dont la réunion à Bruxelles était à ce moment jugée imminente, à procéder à la constitution de cette commission.

En fait, les résultats de ces décisions furent décevants. D'une part, en effet, les statistiques reçues au secrétariat en réponse au questionnaire furent fragmentaires et difficilement comparables. Et, d'autre part, la réunion de la conférence de Bruxelles dut être ajournée.

Constatant le peu de succès de sa précédente initiative, le Conseil, réuni à nouveau à St-Sébastien au mois d'août 1920, pria donc M. Gustave Ador, en sa qualité de président de la commission économique et financière, de désigner 9 experts, à qui l'étude du problème dans son ensemble serait confiée.

Cette commission fut nommée, se réunit et se demanda tout d'abord s'il était possible de répartir les frais entre les membres de la Société selon les avantages relatifs qu'ils pouvaient attendre de leur participation à l'organisme nouveau. Cette première méthode, malgré la justice évidente du principe de l'équivalence des charges et des bénéfices qui l'avait suggérée, dut bientôt être abandonnée. Il parut, en effet, politiquement inopportun et pratiquement impossible de chercher à déterminer par avance les avantages qui résulteraient pour ses membres de l'établissement de la Société des Nations.

Ayant abandonné cette première méthode, la commission se mit d'accord pour placer la capacité de paiement à la base du système de répartition. Elle chercha de plus à déterminer cette capacité d'après les recettes publiques et la richesse nationale des pays intéressés. Le défaut de statistiques complètes et comparables non moins que les difficultés théoriques et pratiques nées des dettes publiques et des dévastations de guerre ainsi que du caractère fédératif de certains États, firent bientôt reconnaître l'impossibilité d'une détermination scientifique de cette capacité.

On s'attacha ensuite à l'examen de divers autres critères. La population fut tout d'abord considérée comme un élément essentiel, quoique les exemples de la Chine et des Indes indiquassent nettement l'impossibilité qu'il y avait à ne se laisser guider que par celui-là. La superficie territoriale constituait évidemment aussi un facteur important, mais ici encore l'existence de certains pays très étendus mais peu peuplés, tels que l'Australie ou le Canada engageait à la prudence. Quant au commerce extérieur, qui apparaissait aussi comme un intéressant indice, il était naturellement affecté par des circonstances totalement indépendantes de la richesse nationale: moins un pays se suffit à lui-même, en effet, et plus, toutes choses égales d'ailleurs, son commerce extérieur est important, sans qu'il en résulte pour lui une augmentation de sa capacité de paiement.

¹⁾ Répartition des dépenses entre les Membres de la Société. Exposé historique par Sir Herbert Ames, directeur financier du Secrétariat. Décembre 1922 (hctographié).

Ayant ainsi passé en revue ces divers éléments, la commission s'arrêta finalement à deux facteurs auxquels elle décida d'attribuer une importance primordiale. Ces facteurs furent les recettes publiques nettes en 1913 et la population en 1919.

Avec la réserve que la Chine et les Indes seraient considérées comme ayant une population égale à celle de l'Etat le plus peuplé d'Europe, la commission, d'après ces critères, proposa un nouveau classement des Etats en 7 catégories, conformément au barème de l'Union postale. Des 41 Etats membres de la Société des Nations à ce moment, 15 gardèrent le rang qui leur était assigné par l'Union postale, 9 furent promus à des catégories supérieures et 17, parmi lesquels les Dominions britanniques et plusieurs petites puissances, furent relégués dans des catégories inférieures.

Le rapport de ce comité, œuvre d'experts libres de toute entrave politique, fut soumis à la première Assemblée qui se réunit à Genève en novembre 1920. L'Assemblée, à qui l'on reconnut naturellement le droit budgétaire de la Société des Nations, dut ainsi dès sa naissance se préoccuper du problème de la répartition des dépenses. Ses membres s'entendirent d'emblée pour condamner le système que le Pacte avait emprunté à l'Union postale, mais hors cette unanimité négative, l'accord paraissait difficile. Non seulement les conclusions du comité de Bruxelles furent-elles combattues par les représentants des Etats dont elles eurent pour effet d'aggraver la charge, mais l'on fut divisé même quant au mode de révision qu'il s'agissait d'adopter.

Aux termes de l'article 6 du Pacte, en effet, la répartition des dépenses devait se faire «dans la proportion établie par le bureau de l'Union postale universelle». Les uns soutenaient qu'il suffisait d'obtenir de l'Union postale une modification de son barème pour modifier du même coup le système de répartition applicable à la Société des Nations. Encore qu'il eût fallu pour cela le consentement des $\frac{2}{3}$ des pays membres de l'Union, cet accord paraissait moins irréalisable que l'unanimité requise pour faire sanctionner par l'Assemblée un système contraire à celui prévu par le Pacte.

Cette thèse fut combattue par les délégués qui estimaient qu'en entrant dans la Société des Nations, leurs Etats avaient assumé l'obligation de contribuer à ses frais dans la proportion fixée par l'Union postale au moment même de leur accession. Il était contraire à tous les principes de droit international, poursuivaient-ils, de leur imposer une modification de leurs obligations sans amendement du Pacte même.

Ne pouvant réaliser l'accord nécessaire, la première Assemblée se résigna donc à laisser momentanément en vigueur et l'article 6 du Pacte et le barème de l'Union

postale auquel il y était référé. Elle pria, d'autre part, le Conseil de constituer une nouvelle commission où l'Union postale universelle serait représentée, et de la charger de l'élaboration d'un nouveau barème, en cherchant à s'assurer au préalable le consentement des Etats membres de la Société.

Cette commission dite «Commission de répartition» fut constituée par le Conseil qui appela à y siéger: un Brésilien, un Danois, un Français, un Sud-Africain et un Suisse, M. Alfred Georg, qui représentait en même temps l'Union postale. Elle maintint le système des 7 classes prévues dans le barème de l'Union postale. Mais constatant que l'écart entre la puissance contributive des Etats était sensiblement supérieure à celle indiquée par les coefficients de 25 et de 1, elle proposa une échelle aux taux suivants: 90, 65, 35, 15, 10, 5 et 2. L'écart maximum qui, sous l'ancien régime, était de 25 à 1 était donc étendu de 45 à 1.

La deuxième Assemblée, réunie en septembre 1921, tout en reconnaissant l'intérêt présenté par les propositions de la Commission de répartition, ne put les adopter. Elle estima qu'il fallait au préalable amender les dispositions de l'article 6 du Pacte et proposa de les remplacer par la clause suivante: «Les dépenses de la Société seront supportées par les Membres de la Société, dans la proportion décidée par l'Assemblée.»

Pour aboutir à une solution définitive par cette voie, il fallait surmonter trois obstacles principaux. Un amendement au Pacte devait être accepté par l'Assemblée ce qui nécessitait un vote conforme d'au moins les $\frac{3}{4}$ des délégations présentes ¹⁾. De plus, un projet d'amendement ainsi accepté par l'Assemblée devait, pour entrer définitivement en vigueur, être ratifié par tous les Etats représentés au Conseil et par la majorité des autres membres de la Société. Enfin, un nouveau barème devait être accepté par l'Assemblée.

La tâche ainsi définie fut entreprise par la seconde Assemblée qui, le 5 octobre 1921, adopta une résolution conforme à la proposition énoncée ci-dessus. De plus, elle adopta le même jour une seconde résolution comportant un amendement à l'article 6 du Pacte dont les deux alinéas finaux devaient recevoir la teneur suivante:

«Les dépenses de la Société seront supportées par les Membres de la Société dans la proportion décidée par l'Assemblée.»

«La répartition des dépenses de la Société figurant à l'annexe 3 sera appliquée du 1^{er} janvier 1922 jusqu'à ce qu'une répartition nouvelle adoptée par l'Assemblée soit mise en vigueur.»

Enfin, l'Assemblée, toujours le 5 octobre 1921, adopta une résolution comportant un amendement à

¹⁾ Aux termes d'une recommandation de la deuxième Assemblée, adoptée le 3 octobre 1921. Société des Nations. Journal Officiel. Supplément spécial, n° 6, p. 8.

l'annexe du Pacte et l'insertion à cette annexe d'un barème nouveau de répartition des dépenses de la Société ¹⁾. Ce barème était, à peu de chose près, celui qu'avait proposé la Commission de répartition.

L'Assemblée avait donc fait ce qui dépendait d'elle pour assurer la réforme indispensable. Dès le milieu de l'année suivante cependant, on constata que les ratifications nécessaires ne seraient pas obtenues. Pour le quatrième exercice, on dut donc se rabattre, pour 1922 encore, sur le système de l'Union postale.

A la troisième Assemblée, qui se réunit en septembre 1922, la Commission de répartition, ayant poursuivi ses travaux présenta un nouveau projet, qui se distinguait du précédent par deux caractères principaux :

Pour tenir compte des dévastations dont certains pays avaient été l'objet au cours de la guerre, elle proposa de diminuer leur coefficient, à titre exceptionnel et provisoire. En second lieu, elle proposait de réduire le coefficient minimum de 2 à 1 pour tenir compte de la situation des très petits pays, tels que les républiques de l'Amérique centrale, l'Albanie, le Libéria, le Luxembourg, auxquels fut assimilée l'Autriche en raison de sa situation particulièrement critique.

Ce nouveau projet fut bien accueilli par la troisième Assemblée. La solution du problème fut facilitée d'une part par l'admission de la Hongrie, qui vint ajouter 4 unités et par l'offre généreuse de la Pologne qui proposa spontanément son élévation dans une classe supérieure. Le barème proposé par la commission fut, avec ces légères modifications, adopté à l'unanimité.

Comparé au contingent antérieur, il se distingue par trois caractères principaux :

Au lieu de se voir répartis en 7 classes à coefficient variable, les Etats membres de la Société sont distribués en 23 catégories comportant chacune un coefficient spécial, ce qui revenait presque à abandonner le système des catégories.

En second lieu, l'écart entre la première catégorie où la Grande-Bretagne trône seule et la dernière où ont été placés les petits Etats indiqués ci-dessus, est de 95 à 1.

Enfin, grâce à l'adoption du système des déductions temporaires pour cause de dévastations, les coefficients de la Belgique, de l'Esthonie, de la France, de l'Italie, de la Lettonie, de la Lithuanie, de la Perse, de la Roumanie et de l'Etat Serbe-Croate-Slovène bénéficient de déductions particulières.

La résolution adoptée par la troisième Assemblée, en date du 30 septembre 1922, a la teneur suivante :

¹⁾ Ibid., p. 10, 11.

«L'Assemblée, Considérant que les exigences de la trésorerie de la Société des Nations rendent impérieusement nécessaire de modifier le plus tôt possible le système de répartition des dépenses de la Société des Nations entre les Membres et de remplacer le barème de l'Union postale universelle actuellement en vigueur par un barème plus équitable et plus juste; considérant que le barème annexé à la présente résolution a été unanimement reconnu comme établissant un système de répartition des dépenses plus équitable et plus juste; et qu'il est reconnu désirable d'assurer l'application immédiate de ce barème, à titre provisoire; approuve l'application du barème susdit pour la répartition des dépenses, pour l'année 1923; prie le Conseil de charger la Commission de répartition des dépenses, présidée par M. Réveillaud, de continuer ses recherches en vue de préparer un barème définitif qui pourrait être présenté à une Assemblée suivante. L'Assemblée laisse au Conseil le soin de modifier la composition de la commission, s'il le juge opportun. L'Assemblée prie le Conseil d'aviser les Membres de la Société qu'il n'y a plus lieu de poursuivre la ratification des amendements n° 2 et n° 3 à l'article 6 du Pacte votés par l'Assemblée de 1922, mais de les presser par contre de vouloir bien assurer la ratification rapide de l'amendement n° 1 audit article.» ¹⁾

Le barème provisoire adopté le même jour fut le suivant :

Afrique du Sud	15		Report 558
Albanie	1	Italie	73—12 = 61
Argentine (35)		Japon	73
Australie	26	Lettonie	5—2 = 3
Autriche	1	Libéria	1
Belgique 20—5 =	15	Lithuanie	5—1 = 4
Bolivie	5	Luxembourg	1
Brésil	35	Nicaragua	1
Empire Britannique	95	Norvège	11
Bulgarie	7	Nouvelle-Zélande	10
Canada	35	Panama	1
Chili	15	Paraguay	1
Chine	65	Pays-Bas	20
Colombie	7	Pérou	10
Costa-Rica	1	Perse 10—4 =	6
Cuba	9	Pologne	25
Danemark	12	Portugal	10
Espagne	40	Roumanie 40—9 =	31
Esthonie 5—2 =	3	Salvador	1
Finlande	10	Etat Serbe-Croate-Slovène	
France 95—17 =	78		35—9 = 26
Grèce	10	Siam	10
Guatemala	1	Suède	18
Haïti	2	Suisse	15
Honduras	1	Tchécoslovaquie	35
Hongrie	4	Uruguay	7
Inde	65	Vénézuéla	5
		A reporter 558	994

C'est sous l'empire de ce régime que vit actuellement la Société des Nations. Son plus grave défaut n'est pas tant son défaut de rigueur scientifique que l'absence de base juridique stable. En effet, par la résolution de l'Assemblée, les Etats membres ont pris à bien plaisir un engagement d'honneur qui n'est pas conforme à la teneur primitive de l'article 6 du Pacte, encore

¹⁾ Société des Nations. Actes de la III^e assemblée. Séances plénières. Vol. I, p. 38.

juridiquement en vigueur. Les efforts actuels tendent donc à assurer la ratification de l'amendement au Pacte proposé en 1922, qui seule permettrait la stabilisation et la régularisation du présent régime.

Si l'on cherche à dégager de l'histoire des trois années qui se sont écoulées depuis la naissance de la Société des Nations, la tendance générale de l'évolution en matière de répartition des dépenses, on constate d'une part l'augmentation du nombre des catégories et de l'autre l'accentuation de l'écart entre le maximum et le minimum.

Cette double tendance résulte manifestement du désir de conformer, avec une approximation de plus en plus juste, la contribution demandée aux Etats membres de la Société à leur capacité effective de paiement.

Quant à la méthode suivie pour atteindre le résultat actuel, elle paraît impossible à définir par une formule unique. On y distingue en effet trois éléments divers. Partant d'une base historique posée par le barème de l'Union postale, on a cherché à tirer des statistiques diverses, relatives notamment à la population et aux revenus publics, des conclusions politiquement acceptables. Le résultat n'est exactement conforme ni aux données historiques, ni aux exigences scientifiques, ni aux considérations politiques, mais il eût été différent si l'on avait fait abstraction de l'un quelconque de ces trois éléments.

II.

Les contingents cantonaux en Suisse.

Depuis ses origines au XIII^e siècle jusqu'à la fin de l'ancien régime en 1798, la Suisse n'était guère qu'une Société des Nations en miniature. Cette Société composée de cantons souverains et indépendants, en nombre sans cesse croissant, n'était fondée essentiellement que sur le besoin de protection mutuelle de ses membres.

Quoiqu'au cours des siècles se fût développé parmi eux un sentiment de solidarité qui n'est certes pas encore atteint au sein de la Société wilsonienne des Nations, à bien des égards cette dernière dépasse dès aujourd'hui l'ancienne Confédération helvétique par la solidité de sa charpente constitutionnelle et administrative. En particulier, elle possède, dans son secrétariat général, dans sa Cour de justice internationale, dans son Bureau international du travail et dans ses commissions consultatives, des organismes propres et permanents qui faisaient totalement défaut à la Suisse d'avant 1798.

Les Diètes de l'ancienne Confédération, selon le mot de Bluntschli, n'étaient guère que de «grandes conférences de la paix»¹⁾ composées de plénipotentiaires

indemnisés par ceux dont ils étaient chargés de représenter les intérêts. Quelques fonctionnaires du *Vorort*, siège de ces conférences, ou quelques scribes des baillages communs, lorsque la Diète se réunit à Bade ou à Frauenfeld, assuraient le service du secrétariat. Même l'armée, organisée dès le XVII^e siècle, conformément au fameux «Défensional», ne comportait ni chefs ni état-major fédéraux et ne donnait lieu à aucune dépense commune. Chaque canton était tenu de fournir un contingent d'hommes équipés, soldés et ravitaillés à ses frais.

Ainsi que l'écrivit le même Bluntschli, «il n'y avait pas de véritables autorités ni de fonctions fédérales. L'idée que la Suisse était une Confédération d'Etats indépendants prédominait si bien qu'il n'existait encore aucun organe commun pour la vie commune»¹⁾. En un mot, pour parler avec Oechsli, «la Suisse n'était pas un Etat... Elle ne connaissait pas de constitution fédérale... Juridiquement, le lien de droit unissant les cantons se limitait au devoir d'aide mutuelle, mal défini dans des conventions successives, à l'interdiction, souvent violée, du recours à la justice propre entre ses membres, à l'obligation qui en résultait de soumettre à l'arbitrage les litiges intérieurs, à la garantie mutuelle de l'autorité établie contre des tentatives de révolution violente et à quelques points secondaires»²⁾.

N'étant pas un Etat et n'ayant pas d'organes centraux, l'ancienne Confédération helvétique n'avait pas, comme la Société des Nations naissante, de finances communes. Elle ignorait donc le problème de la répartition des dépenses fédérales entre ses membres.

Ce problème ne se posa pas davantage sous le régime éphémère de la Suisse une et indivisible, créée en 1798 par le doctrinarisme centralisateur des admirateurs et imitateurs serviles de la France révolutionnaire.

Il faut en arriver au régime imposé à la Suisse par Bonaparte, auteur de l'Acte de Médiation, pour découvrir dans les institutions fédérales l'origine de la disposition contenue à l'article 42, alinéa *f*, de la Constitution fédérale de 1874, aux termes duquel «des dépenses de la Confédération sont couvertes... par les contributions des cantons que réglera la législation fédérale en tenant compte surtout de leur richesse et de leurs ressources imposables».

Reconnaissant que l'ancien régime d'indépendance absolue des cantons n'était qu'anarchie et que l'unité proclamée par l'Helvétique était essentiellement contraire au caractère fondamental du pays, le Médiateur, avec cette sagesse et cette clairvoyance politique qui firent sa fortune, au moins autant que son génie militaire, dé-

¹⁾ Dr J. C. Bluntschli, *Geschichte des schweizerischen Bundesrechts*, 2^e éd. t. I^{er}. Stuttgart 1875, p. 392.

¹⁾ Op. cit., p. 406.

²⁾ Wilhelm Oechsli, *Geschichte der Schweiz im 19. Jahrhundert*, t. I^{er}, Leipzig 1903, p. 20.

clara que la Suisse était «constituée fédérale par la nature»¹⁾. Dans son Acte de Médiation, il respecta donc scrupuleusement l'autonomie traditionnelle des cantons, tout en les dotant d'une armature commune nécessitée par les exigences de l'existence nationale et notamment de la défense extérieure.

D'après l'Acte de Médiation et les décisions de la Diète prises en application de ses dispositions, l'Etat fédéral fut déchargé de presque toutes les fonctions dont l'avaient accablé les auteurs de la Constitution helvétique. Il ne lui restait guère que la direction de la politique extérieure, le maintien de la paix entre les cantons et la réglementation générale et la haute surveillance de certaines branches de l'activité économique du pays.

Le pouvoir était exercé par le *Landammann* fédéral, premier magistrat d'un des six cantons qui, annuellement à tour de rôle, remplissaient les fonctions de *Vorort*, et par la Diète, composée de plénipotentiaires siégeant en session ordinaire pendant un mois toutes les années.

Le canton directeur devait assurer la rétribution du *Landammann*, ainsi que du chancelier et du greffier qui lui étaient adjoints. Il devait, de même, pourvoir au logement des députés à la Diète et à tous les frais des sessions annuelles.

Aux termes de l'Acte de Médiation, les seules dépenses qui devaient normalement incomber à l'Etat fédéral étaient celles nécessitées par la défense nationale. En fait, sous le régime de cette constitution, la caisse centrale fut aussi mise à contribution, bien que très modestement, pour d'autres fins ainsi que nous le verrons plus bas. La Diète y puisa à l'occasion pour doter quelques-uns des *Landammänner* d'honoraires exceptionnels et pour assurer ou compléter la rétribution des quelques fonctionnaires fédéraux ainsi que des membres de certaines commissions instituées par elle²⁾.

On peut dire, cependant, que l'Acte de Médiation dans son texte et dans son application limita essentiellement les obligations fiscales de l'Etat central au paiement des contingents de troupes levées pour défendre l'intégrité territoriale et l'indépendance politique du pays contre ses ennemis du dehors et du dedans.

Pour faire face à cette dépense unique, l'Acte de Médiation prévoyait au bénéfice de l'Etat fédéral une seule source de revenu, constituée par les contingents d'argent qu'il appartenait au *Landammann* et à la

Diète de demander aux cantons, selon les nécessités annuelles.

En 1803, l'Etat fédéral fut donc dépouillé de tous les moyens fiscaux — impôts directs et indirects et monopoles d'Etat — qui avaient appartenus à la République une et indivisible. Le centre de gravité politique fut de nouveau fixé dans les cantons où, sauf au cours de la récente, courte et malheureuse interruption de 5 ans, il avait reposé dès les origines.

Le système des contributions ou des contingents cantonaux d'argent, quoiqu'il ait été proposé dans divers projets de constitution antérieurs¹⁾, était une nouveauté dans le droit public suisse. Il s'inspirait manifestement du régime des contingents de troupes prévus déjà par l'ancienne organisation militaire suisse, à laquelle il est d'ailleurs lié par la rédaction même de l'art. 2 de l'Acte de Médiation.

Aux termes de cet article, l'unité de l'armée fédérale était fixée à 15.203 hommes et constituée par des contingents fournis par les cantons à raison de 1 homme par 100 têtes de population. De même, l'unité du revenu de l'Etat fédéral était fixée à la somme de 490.503 livres de Suisse, constituée par des contingents d'argent dont le montant était basé sur le chiffre de la population, multiplié par un coefficient variant de 1 à 5 selon la richesse présumée des divers cantons.

Ayant adopté le principe des contingents d'argent, le Médiateur, au cours de la Consulta, qui siégeait à Paris à la fin de l'année 1802 et au début de 1803, en

¹⁾ Ainsi par exemple, à titre de ressource extraordinaire dans le projet soumis à la Diète de Schwyz, en octobre 1802. Cf. *Helvetia, Denkwürdigkeiten für die XXII Freistaaten der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, t. VI, Aarau 1832, p. 635 et suiv. Voir aussi le projet soumis par Talleyrand au Premier Consul le 8 frimaire an XI (29 novembre 1802) avec un rapport explicatif, où il est exposé que: «... le gouvernement central doit... fixer pour chaque canton la quotité des impositions générales... le principal privilège des administrations cantonales doit être de déterminer l'assiette et la levée des contributions auxquelles le gouvernement central les a assujetties. La position et les ressources de chaque canton sont si différentes qu'il paraît nécessaire de leur laisser sur ce mode de paiement la plus grande latitude; d'autant que la plupart des cantons n'étaient autrefois soumise à aucun impôt et que, dans la forme à donner aujourd'hui à leur gouvernement, ils ne peuvent plus jouir du même avantage...» *Les relations diplomatiques de la France et de la République helvétique, 1798—1803*. Recueil de documents tirés des archives de Paris, publié par Emile Dumant, Bâle 1901, p. 636. Voir aussi le «Projet d'une Constitution fédérale pour la République helvétique» déposé à Paris vers la fin de l'année 1802 par la députation du Sénat helvétique. Après avoir énuméré les revenus ordinaires de l'Etat fédéral, les auteurs de ce projet ajoutaient: «Des contributions sur les cantons ne pourront avoir lieu que dans des cas extraordinaires ou dans les besoins urgents de la patrie. La Diète en déterminera une base fixe et uniforme et une quotité proportionnelle aux richesses territoriales et aux ressources industrielles et commerciales. On y fera toujours précéder une imposition sur les biens cantonaux.» (Johannes Strickler, *Aktensammlung aus der Zeit der Helvetik*, t. IX, Berne 1903, p. 976.)

¹⁾ Dans le préambule de l'Acte de Médiation de 1803.

²⁾ *Repertorium der Abschiede der eidgenössischen Tagsatzungen aus den Jahren 1803—1813*. In zweiter Auflage bearbeitet von Jakob Kaiser, Bern 1886, p. 4, 6, 7, 15.

avait confié l'élaboration à Müller-Friedberg, député de Saint-Gall¹⁾.

Le mémoire original que Müller-Friedberg soumit au Premier Consul à ce sujet est jusqu'ici demeuré introuvable, malgré nos recherches aux bibliothèques et aux archives de St-Gall, de Berne et de Paris. Nous savons, cependant, par divers témoignages, qu'ainsi qu'on pouvait le prévoir, l'élaboration du barème définitif fut un des sujets qui donnèrent lieu aux discussions les plus vives parmi les membres de la Consulta²⁾.

L'Acte de Médiation fut signé par Bonaparte le 30 Pluviôse, An XI (19 février 1803) et immédiatement remis aux députés suisses.

¹⁾ Oechsli, *op. cit.*, p. 454; Johannes Dierauer, *Müller-Friedberg*, St-Gall 1884, p. 190:

«Im Auftrage des ersten Konsuls arbeitete er (Müller-Friedberg) noch eine Tabelle für die kantonalen Truppenkontingente und Matrikularbeiträge aus. Für die Fixierung der Mannschaft, die jeder Kanton zum Bundesheere stellen sollte, legte er ausschliesslich die Bevölkerungszahl zugrunde, so dass obenan der Kanton Bern mit 2292 Mann (gleich 1 % der Einwohner) und am Fusse der Kanton Uri mit 118 Mann stand; bei einer Totalbevölkerung von 1.515.496 Seelen kam er auf 15.153 Mann. Für die Festsetzung der Geldleistungen an die Bundeskasse teilte er die Kantone nach ihren Erwerbsquellen und ihrem mutmasslichen Wohlstand in fünf Gruppen ein und berechnete für die ärmsten, wie Uri, Unterwalden und Graubünden, 1 Batzen; für die reichsten, wie Basel, 5 Batzen auf den Kopf. Dieser Ansatz ergab für einen einfachen Geldbeitrag die Totalsumme von 484.528 Fr., wobei er, um die Summe auf eine halbe Million abzurunden, auch die reichsten Klöster mit 15.472 Fr. belasten wollte.» *Ibid.*, p. 197: «Müller-Friedberg fand die Genugtuung, seine Skala der kantonalen Mannschaftskontingente und Geldbeiträge aufgenommen zu sehen... Die von ihm ausgearbeitete Skala erlitt nur einige unbedeutende Modifikationen. Infolge veränderter Bevölkerungsansätze für die Kantone Graubünden, Aargau und Basel wurde die Totalbevölkerung auf 1.520.496, das Truppenkontingent auf 15.203 Mann und der einfache Matrikularbeitrag auf 490.507 Schweizerfranken berechnet; die Klöster verschonte man.»

M. T. Schiess, directeur de la Vadiana à St-Gall, a bien voulu me signaler le passage suivant de l'autobiographie de Müller-Friedberg, qui constitue sans doute la source de Dierauer: «Ich wurde auch noch von ihm selbst (Napoleon) beauftragt, die Skala der Bundesbeiträge an Mannschaft und Geld zu entwerfen, welche bis auf unsere Tage (1833) geblieben.» Cette autobiographie a paru dans le journal saint-gallois «Die Schweiz» en 1868. Le passage en question se trouve au numéro 149 de l'année 1868 de cette publication.

²⁾ Nous lisons dans le procès-verbal des assemblées générales des députés helvétiques et des opérations de la commission nommée par le Premier Consul pour conférer avec eux, qui repose aux archives des affaires étrangères en France le passage suivant relatif à la 7^e séance qui eut lieu le 26 janvier 1803: «... sur la question des contingents et contributions, soulevée par Monod, Dèmeunier exposa que le contingent de troupes était le 100^e de la population, que celui de la représentation à la Diète était également proportionnée à la population, tandis que celui des contributions l'était à la richesse. Pour déterminer ce dernier contingent on avait divisé les cantons en 5 classes, dans chacune desquelles on supposait que tout individu était imposé à 1, 2, 3, 4 ou 5 batz, mais on ne fondait sur ce calcul que l'évaluation générale de la contribution d'un canton. On sentait que les richesses individuelles étaient inégalement distribuées et c'était aux autorités locales à répartir le contingent du canton de la manière la plus convenable et la moins onéreuse aux pauvres.» Dunant, *Relations diplomatiques*, p. 647.

Aux termes d'une disposition additionnelle de cet Acte, le Médiateur avait confié à Fribourg le rôle de canton directeur pour la première année et à son avoyer, Louis d'Affry, les fonctions de *Landammann* de la Suisse. Dans chaque canton, une commission de gouvernement de 7 membres fut chargée de mettre en activité la Constitution et de l'administrer provisoirement.

Dès le 24 mars 1803, c'est-à-dire plus de trois mois avant la réunion de la première Diète, d'Affry s'adressa aux commissions de gouvernement des 19 cantons confédérés pour leur demander dans les termes suivants de lever un premier contingent:

«... Comme le gouvernement helvétique dans les derniers temps de son existence a épuisé et même grevé d'anticipations les caisses que nous venons de nous réserver, ce qui nous laisse peu d'espoir de pouvoir avec ces ressources faire face à tous nos besoins, nous déclarons ici que nous aurons recours en subsidie à une contribution en argent sur tous les cantons, basée sur la proportion qu'établit l'art. 2 de l'acte fédéral. Nous invitons les commissions de gouvernement à se conformer à la présente ordonnance...¹⁾»

Ce premier contingent, requis sans autorisation expresse de la Diète, ne paraît pas avoir été perçu. En tout cas, les comptes rendus par d'Affry à la Diète en 1803 et 1804 n'en font pas mention²⁾. Mais à partir de ce moment et jusqu'à la fin de l'époque de la Médiation, les contingents cantonaux décrétés par la Diète demeurèrent la seule ressource régulière et constitutionnelle du pouvoir central.

Au cours de toute cette période, leur répartition ne donna lieu qu'à un seul incident qui mérite d'être rappelé. Le 3 août 1804, la Diète, constituée en «syndicat», conformément à l'art. 36 de l'Acte de Médiation, eût par procédure de médiation à trancher une contestation survenue entre les deux demis-cantons d'Appenzell. Il s'agissait de partager entre eux la charge du contingent en argent que l'échelle établie dans la charte napoléonienne avait imposée au canton dans son ensemble. Il fut décidé que ce contingent serait réparti entre eux dans la proportion de $\frac{1}{5}$ pour les Rhodes-Intérieures et de $\frac{4}{5}$ pour les Rhodes-Extérieures³⁾.

De 1803 à 1804, les contingents servirent à la fois de revenus ordinaires pour les très faibles besoins de l'administration civile et de ressources extraordinaires pour les exigences de la défense nationale.

Les dépenses ordinaires étaient annuellement couvertes par des fractions de contingents dont la levée, autorisée par la Diète, était assurée par le *Landammann*. Vu les compétences et les obligations extrêmement restreintes du gouvernement central et le fait qu'elles in-

¹⁾ Strickler, *op. cit.*, p. 1317.

²⁾ Voir ces pièces dans le dossier *Zentralkassarechnung des Landammanns der Schweiz vom März 1803 bis 30. Brachmonat 1814* aux archives fédérales (Période von 1803—1813), vol. 85.

³⁾ *Repertorium der Abschiede 1803—1813*, p. 387.

combaient en majeure partie au canton directeur, ces fractions ne dépassèrent jamais le $\frac{1}{4}$ du contingent entier ¹⁾.

D'autre part, les contingents servaient aussi à faire face aux dépenses extraordinaires entraînées par les mobilisations successives de 1805, 1809 et 1813. Dans ces occurrences, le *Landammann*, muni de pouvoirs exceptionnels, fut autorisé par la Diète à prendre les mesures qu'exigeait la situation et notamment à lever les contingents de troupes et d'argent qu'appelait la défense de la neutralité de la Suisse et de la sécurité de son territoire. C'est ainsi qu'à l'occasion de la guerre menaçante entre la France et l'Autriche en 1805, un contingent d'hommes fut mis sur pied et un double contingent d'argent demandé aux cantons. Il en fut de même en 1809 et 1813. Dans tous les cas, l'excédent des sommes prélevées sur les cantons fut, après la fin des opérations, versé dans la caisse centrale ²⁾.

Outre ces contributions cantonales, le pouvoir disposa, dès 1810, du produit net des péages fédéraux introduits par la Diète en exécution de la politique du blocus continental. Ces péages, où l'on peut voir le premier embryon du système douanier national, furent créés en marge de l'Acte de Médiation qui ne les prévoyait pas et placés sous la haute surveillance du *Landammann*. Leur rendement, après remboursement des frais aux cantons chargés de les percevoir, fut laissé à la disposition du pouvoir fédéral qui en affecta une partie au paiement des dépenses militaires exceptionnelles et le surplus aux besoins de la caisse centrale ³⁾.

En matière de finances fédérales, les auteurs du Pacte de 1815 n'innovèrent guère. Ils se bornèrent d'une part à transcrire dans la charte nouvelle le barème des contingents en argent établi en 1803, en y ajoutant seulement les trois nouveaux cantons de Valais, Neuchâtel et Genève. Et, d'autre part, ils sanctionnèrent par une disposition expresse l'existence du régime de péages fédéraux qu'avait presque accidentellement institué la Diète de 1810. Tout en conformant ainsi le droit constitutionnel à l'évolution des faits qui l'avait devancé, ils y inscrivirent une disposition nouvelle. Cette disposition, ainsi que nous allons le constater, faisant bientôt sauter le cadre étroit où ils avaient voulu l'enserrer, alla donner naissance aux douanes fédérales et tuer, du même coup, les contingents cantonaux.

Aux termes de l'art. 3 du Pacte de 1815, la Confédération était donc dotée de deux sources de revenus. Pour ses «frais de guerre et autres dépenses générales», elle pouvait réclamer aux cantons des contingents d'ar-

gent. Pour «subvenir aux dépenses de guerre» elle recevait en outre une «caisse militaire fédérale» alimentée par le produit d'un «droit d'entrée sur les marchandises qui ne sont pas des objets de première nécessité». Mais il était prévu que cette caisse, dont les fonds étaient fixés au «double du contingent d'argent» devait «être exclusivement employée aux frais de guerre, lorsque la Confédération ordonne une levée de troupes».

D'après ces textes, il est clair qu'aux yeux des auteurs du Pacte, les contingents devaient constituer la ressource ordinaire et principale de la Confédération et que le droit d'entrée devait être réservé à des fins spéciales exceptionnelles et limitées.

En fait, les péages fédéraux, institués en vertu de cet article pour alimenter la caisse militaire, ne tardèrent pas à remplir celle-ci, malgré que la Diète, par des décisions répétées et d'une légalité souvent douteuse, en ait à plusieurs reprises augmenté la contenance et multiplié les compartiments ¹⁾. De plus, débordant bientôt les comptes ordinaires et extraordinaires de la défense nationale, dont la Diète dut s'employer à dissimuler l'opulence aux yeux du monde ²⁾, les flots s'échappant de la source intarissable du droit d'entrée, vinrent dès 1842 féconder le budget ordinaire de l'administration civile, maigrement alimenté jusque là par des fractions annuelles de contingents cantonaux ³⁾.

Pour ne pas perdre le bénéfice du droit d'entrée, qui d'après le Pacte ne devait servir qu'à constituer un fonds égal à un double contingent, on avait commencé, dès 1816, par créer à côté de la caisse fédérale constitutionnelle, un «fonds d'instruction» et un «fonds d'épargne». Puis, en 1820, on avait décidé de continuer les versements à la caisse militaire jusqu'à concurrence d'un quadruple contingent. En 1838, on avait élevé cette somme à 4.277.000 fr. Enfin, en 1840, on prolongea pour une période de 20 ans la perception du droit d'entrée dont le produit net avait doublé depuis l'origine et atteignait à cette époque la somme annuelle de 240.000 francs ⁴⁾.

Les derniers contingents levés sous le régime du Pacte de 1815 furent ceux occasionnés par les événements du Sonderbund en 1847 et par une menace dont

¹⁾ *Repertorium der Abschiede der eidgenössischen Tagsatzungen aus den Jahren 1814 bis 1848*. Bearbeitet von Wilhelm Fetscherin, t. II, p. 418 et suiv.

²⁾ En prenant connaissance des résultats de la gestion des autorités militaires fédérales, la Diète recommanda à plusieurs reprises à ses membres de garder le secret le plus absolu sur sa prospérité. Ainsi, par exemple, le 16 août 1826: «Auch diese Rechnung wird mit den üblichen Bemerkungen wegen Geheimhaltung genehmigt.» Ibid. 1814—1848, t. II, p. 430.

³⁾ Ibid., 1814—1848, t. I^{er}, p. 948 et suiv., p. 965 et suiv.

⁴⁾ Cf. à ce sujet J. H. Hottinger, *Der Staatshaushalt der schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zurich 1847, p. 19; Stefan Franscini, *Neue Statistik der Schweiz*, 2^e éd., t. II, Berne 1849, p. 363.

¹⁾ Ibid., p. 300 et suiv.

²⁾ Ibid., p. 106; 166 et suiv.

³⁾ Ibid., p. 275 et suiv., p. 808.

l'intégrité territoriale de la Suisse fut l'objet au printemps de l'année suivante de la part de rassemblements de troupes autrichiennes signalés sur sa frontière méridionale. Par circulaire du 27 octobre 1847, le *Landammann Ochsenbein*, se fondant sur un arrêté de la Diète du 24 octobre, demanda aux cantons restés fidèles au gouvernement central un double contingent d'argent vu la nécessité «de maintenir l'ordre public»¹⁾.

Le système des contingents, dont l'importance relative n'avait cessé de diminuer à mesure que croissait celle des péages fédéraux, subit pendant cette période quelques modifications internes qu'il est utile de noter rapidement ici.

En 1815, ainsi qu'il est dit plus haut, on avait purement et simplement repris le barème de la Médiation. Celui-ci était établi directement sur la base de la population. Le Médiateur, en effet, inspiré par Müller-Friedberg, avait décrété que chaque canton devait fournir une contribution pécuniaire calculée d'après le nombre de ses habitants, à raison de 1 à 5 Batz (10 à 50 centimes) par tête.

Les auteurs du Pacte de 1815 doublèrent les effectifs du contingent armé et prescrivirent que les contributions cantonales seraient fixées d'après ces effectifs à raison de 5 à 25 francs par tête du contingent. Comme le multiplicateur était augmenté dans la proportion même de la diminution du multiplicande, le résultat était précisément le même.

Les cantons de Genève et Neuchâtel furent, dès leur entrée dans la Confédération, généreusement classées avec Bâle dans la catégorie la plus élevée à laquelle on demandait 25 fr. par homme du contingent. Pour le Valais, on créa une classe spéciale intermédiaire entre la première et la seconde qui reçut le coefficient 7½²⁾.

Dès la première Diète sous la Restauration, il fut décidé, le 31 août 1815, d'entreprendre une révision des barèmes des contingents d'hommes et d'argent. Le canton directeur fut chargé d'en confier la préparation à une commission d'experts. Conformément aux conclusions du rapport de celle-ci, la Diète, le 3 juillet 1816, à défaut de statistiques démographiques précises, décida de maintenir en principe l'échelle des contingents de troupes, tout en abaissant légèrement les effectifs des Grisons, de Thurgovie, de Neuchâtel et de Zurich et en augmentant, en raison de l'accroissement de leur territoire, ceux de Berne, de Bâle et de Genève. Quant aux contributions pécuniaires, la Diète fit droit aux réclamations de Glaris et de Zoug qui avaient demandé à être transférés dans une classe inférieure, mais écarta celles formulées par Soleure, les Grisons, Thurgovie et Neuchâtel.

¹⁾ Archives fédérales. *Dossier Geldkontingente. Einzahlung von Seiten der Stände*. . . . 1846, 1847, 1848 etc.

²⁾ *Repertorium der Abschiede 1814 bis 1848*, t. I^{er}, p. 138 et suiv.

Appenzell Rh.-I. qui, aux termes du Pacte de 1815, avait été réuni à Appenzell Rh.-E., en fut de nouveau séparé et placé dans la seconde catégorie.

D'après ces résolutions, un barème légèrement remanié fut donc établi comportant 6 classes, comme suit :

1. Uri, Schwyz, Unterwald et Zoug	fr. 5. —
2. Glaris, Appenzell Rh.-I., Grisons et Valais	» 7. 50
3. Appenzell Rh.-E., Tessin et Jura bernois	» 10. —
4. Lucerne, Fribourg, Soleure, St-Gall et Thurgovie	» 15. —
5. Zurich, Berne (ancien canton), Schaffhouse, Argovie et Vaud	» 20. —
6. Bâle, Genève et Neuchâtel	» 25. —

Quoique la durée de validité de ce barème fut fixée à 20 ans, la Diète dès l'année suivante, «considérant la situation géographique et économique du canton de Neuchâtel», autorisa son transfert dans la 5^e classe¹⁾. Elle demeura sourde, cependant, aux doléances d'Appenzell Rh.-E., dont le député, invoquant le marasme industriel qui réduisait un tiers des habitants de son pays au chômage, sollicitait une semblable réduction.

En 1833, après la séparation de Bâle en deux demi-cantons, la Diète répartit provisoirement entre eux les contingents d'hommes et d'argent, en attendant la révision générale prévue pour 1837²⁾.

En cette année, les cantons, donnant suite à une invitation de la Diète, procédèrent à un recensement de la population. La Diète décida que les contingents militaires seraient fixés à raison de 3 % de la population de nationalité suisse. Quant aux contingents d'argent, on se fonda sur la population totale, étrangers y compris. Pour chaque canton, le 2 % de la population, multiplié par un coefficient déterminé, indiquait le contingent d'argent. Après de longs débats et de laborieux marchandages, on répartit les cantons en 8 classes, comme suit³⁾ :

1. Uri, Schwyz, Unterwald et Appenzell Rh.-I.	fr. 5. —
2. Zoug, Grisons, Valais	» 7. 50
3. Jura bernois, Glaris, Tessin	» 10. —
4. Bâle-campagne	» 12. 50
5. Lucerne, Fribourg, Soleure, Schaffhouse, St-Gall, Thurgovie, Appenzell Rh.-E.	» 15. —
6. Zurich, Berne (ancien canton), Argovie, Vaud, Neuchâtel	» 20. —
7. Genève	» 25. —
8. Bâle	» 30. —

Outre la création de deux classes nouvelles pour les demi-cantons de Bâle, ce tableau indique que quelques cantons, tels que Appenzell Rh.-I. et Schaffhouse, obtinrent de la Diète leur transfert dans une catégorie inférieure, tandis que la prospérité d'autres, tels que Zoug, Glaris et Appenzell Rh.-E. leur valut une promotion. Malgré ses protestations, le Tessin fut maintenu dans la 3^e classe.

¹⁾ Ibid., t. II, p. 302 et suiv.

²⁾ Ibid., t. I^{er}, p. 621.

³⁾ Ibid., t. II, p. 322 et suiv., p. 1085 et suiv.

Ces résultats ne furent définitivement acquis qu'après de longs pourparlers et de fréquentes délibérations tant au sein de commissions spéciales qu'en des séances de la Diète même. Au cours de ces débats, diverses propositions de modifications plus radicales surgirent, mais elles furent toutes écartées en faveur des résolutions plus respectueuses du statu quo que nous venons d'indiquer et qui, aux termes de l'arrêté de la Diète du 20 août 1838, devaient rester en vigueur pendant 20 ans.

Bien avant ce délai cependant, la Suisse, comme toute l'Europe, subit des bouleversements politiques à la suite desquels le Pacte fédéral de 1815 fit place à la Constitution de 1848. Cette constitution, transformant l'ancienne Confédération d'Etats en un Etat fédératif, dut naturellement modifier profondément les bases de son organisation financière ¹⁾.

Avant d'aborder ce sujet, il convient de rappeler la tentative avortée de révision constitutionnelle qui se produisit en Suisse au lendemain des révolutions cantonales de 1830.

Le «projet d'acte fédéral soumis à la Diète en 1832» par suite de ces événements, contenait au sujet des contingents cantonaux des dispositions d'autant plus intéressantes qu'elles influèrent manifestement sur l'élaboration de la Constitution de 1848.

Le projet de 1832 conservait les contingents d'argent ainsi que les contingents d'hommes du Pacte de 1815, tout en diminuant notablement leur influence. En effet, les auteurs de ce projet qui auraient voulu augmenter sensiblement les compétences de la Confédération, avaient, en conséquence, songé à la doter de ressources autrement considérables que celles dont elle devait se contenter sous le régime de 1815.

Aux termes de l'art. 35 du projet, il était prévu que :

«Les dépenses de la Confédération sont couvertes régulièrement :

- a) par les intérêts du fonds capital;
- b) par le produit des douanes fédérales;
- c) par le produit de l'administration des postes;
- d) par le produit de l'administration des poudres.

Lorsque ces revenus ordinaires ne suffiront pas, les cantons fourniront des contingents en argent, d'après l'échelle suivante :

¹⁾ Le barème de 1838 servit encore une fois après l'adoption de la Constitution de 1848 à répartir entre les cantons un contingent prélevé par le Conseil fédéral le 30 juin 1849 pour couvrir les frais nécessités par la mobilisation à l'occasion des troubles qui se produisirent au grand-duché de Bade près de la frontière suisse. Ce fut la dernière fois que fut levé en Suisse un contingent d'argent. Archives fédérales. *Dossier Geldkontingente. Einzahlung von Seiten der Stände...* 1846, 1847, 1848 etc. Voir aussi J. J. Blumer-J. Morel, *Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechts*, t. II, 2^e éd., Bâle 1880, p. 400.

Zurich	fr. 74.000
Berne	» 104.080
Lucerne	» 26.010
Uri	» 1.180
Schwyz	» 3.010
Unterwald (-le-Haut fr. 1.105)	} » 1.910
» (-le-Bas » 805)	
Glaris	» 3.615
Zoug	» 1.250
Fribourg	» 18.600
Soleure	» 13.560
Bâle	» 22.950
Schaffhouse	» 9.320
Appenzell (Rh.-E. fr. 7.720)	} » 9.220
» (Rh.-I. » 1.500)	
St-Gall	» 39.450
Grisons	» 12.000
Argovie	» 48.200
Thurgovie	» 22.800
Tessin	» 18.040
Vaud	» 59.280
Valais	» 9.600
Neuchâtel	» 19.200
Genève	» 22.000
	Total fr. 539.275

La première Diète ordinaire, après l'acceptation du présent acte fédéral, entreprendra la révision de cette échelle.

Une semblable révision aura lieu à l'avenir tous les vingt ans.»

Si ce projet avait été adopté, les contingents d'argent auraient donc, dès 1832, reçu en droit le caractère extraordinaire et subsidiaire qui leur était déjà propre en fait, mais qui ne leur fut formellement conféré que par la Constitution de 1848.

Il était prévu par les auteurs du projet de 1832 que les dépenses fédérales se monteraient à 450.000 fr. suisses, dont 335.000 fr. pour l'organisation militaire et le reste pour les besoins des autorités civiles. Ces dépenses auraient été normalement couvertes par les intérêts du fonds capital calculés à 100.000 fr., par les douanes dont les revenus étaient prévus à 170.000 fr., par l'exploitation fédérale des postes, qui devait donner lieu à un bénéfice net de 150.000 fr. et par la régie des poudres dont les recettes nettes étaient estimées à 30.000 fr.

Pour justifier le caractère exceptionnel et accessoire conféré aux contributions des cantons, Rossi, le principal auteur du projet, s'exprimait comme suit dans son rapport :

«... Nous estimons que les contingents en argent, impôt direct que la Confédération lève sur les cantons, ne doivent pas être compris dans les ressources ordinaires de la caisse fédérale. Le paiement de ces sommes, facile pour plusieurs cantons, difficile pour les autres, serait un impôt fâcheux aujourd'hui, que les dépenses fédérales militaires devant augmenter, la demande de fractions plus ou moins fortes de contingent serait fréquente. Il faut éloigner cette cause de froideur ou de lutte entre l'intérêt cantonal et la Confédération. Réservons ce moyen aux cas extraordinaires, lorsque, le danger approchant, le sentiment national prend... tout son essor et impose silence aux arguties de l'intérêt local ¹⁾.»

¹⁾ Rapport de la commission de la Diète aux vingt-deux cantons suisses sur le projet d'Acte fédéral par elle délibéré à Lucerne le 15 décembre 1832. Genève, 1832, p. 67 et suiv.

Les résistances fédéralistes étaient encore trop fortes à la Diète en 1833 pour permettre l'adoption d'un tel projet. On lui reprochait notamment de trop dépouiller les cantons au profit de la Confédération. Le projet moins centralisateur qui lui fut substitué en la même année ne trouva pas davantage grâce aux yeux des éléments conservateurs qui dominaient encore dans la plupart des cantons. Ce dernier projet maintenait encore les contingents au nombre des ressources ordinaires de la Confédération et laissait l'exploitation des postes et ses revenus aux cantons, sauf en cas de besoins exceptionnels.

Il fallut les événements du Sonderbund et la révolution démocratique qui bouleversa l'Europe en 1848 pour assurer le triomphe du principe de l'unité nationale.

L'art. 39 de la Constitution du 12 septembre 1848 régla comme suit les finances fédérales :

«Les dépenses de la Confédération sont couvertes :

- a) par les intérêts des fonds de guerre fédéraux ;
- b) par le produit des péages fédéraux perçus à la frontière suisse ;
- c) par le produit des postes ;
- d) par le produit de la régale des poudres ;
- e) par les contributions des cantons qui ne peuvent être levées qu'en vertu d'arrêtés de l'assemblée fédérale.

Ces contributions sont payées par les cantons d'après l'échelle des contingents d'argent, qui sera soumise à une révision tous les vingt ans.

Dans cette révision on prendra pour base tant la population des cantons que la fortune et les moyens de gagner qu'ils renferment.»

La Confédération fut donc dotée des ressources mêmes que Rossi aurait voulu lui voir attribuer seize ans auparavant. D'après les estimations budgétaires présentées à la Diète par le *Landammann Näff* de St-Gall, le 13 juin 1848, les dépenses ordinaires annuelles de l'administration centrale, évaluées à 3.150.000 fr. devaient être couvertes par les intérêts du fonds de guerre, le produit net des régies des postes et des poudres et notamment par les péages ¹⁾).

Les contingents furent ainsi prévus comme ressource d'appoint à laquelle on n'aurait recours que dans des cas exceptionnels. De plus, on élimina l'échelle du texte même de la Constitution et l'on s'en remit au pouvoir législatif du soin de le réviser tous les vingt ans.

Pour le guider dans sa tâche, on définit les principes dont il devait s'inspirer. Mais, ces principes, même dans le texte original allemand ²⁾, plus clair cependant que

la traduction française, particulièrement barbare, étaient énoncés en des termes très vagues.

Les autorités fédérales nouvellement constituées ne tardèrent pas à s'en apercevoir. Le 2 septembre 1850, le Conseil fédéral qui y avait été invité par le Conseil national se mit en devoir de préparer le barème nouveau qu'appelait le texte constitutionnel. Il chargea pour cela le Département des finances de nommer une commission d'experts et il approuva les termes de la lettre suivante destinée aux gouvernements cantonaux ¹⁾ :

«Le Conseil national suisse lors de la discussion du projet de loi sur l'habillement, l'armement et l'équipement de l'armée fédérale a pris entre autres le 17 juillet dernier l'arrêté suivant :

Le Conseil fédéral est en outre invité à présenter le plus tôt possible une échelle des contingents d'argent et d'hommes, ainsi qu'une loi qui y soit basée sur les prestations des cantons en personnel et en matériel de toutes armes.

Eu égard à cette invitation positive, nous avons, de notre côté, chargé notre Département des finances de procéder à la rédaction d'une nouvelle échelle des contingents d'argent, et, autant que faire se pourrait, de tenir prêt un projet de loi y relatif pour la prochaine réunion des conseils législatifs de la Confédération.

Nous possédons, il est vrai, l'un des facteurs de cette opération, savoir le recensement de la population qui a eu lieu dans le courant du mois de mars dernier, mais la tâche difficile consiste à découvrir les rapports de la fortune et de l'industrie dans les différents cantons. Avec les matériaux, qui sont à notre disposition, ces rapports peuvent à peine être déterminés en chiffres positifs, aussi peu que cela a été le cas lors de la fixation de l'échelle actuelle des contingents d'argent dans les années 1837 et 1838. Les moyens auxiliaires les plus essentiels pour des calculs de cette nature, savoir des systèmes hypothécaires et d'imposition appliqués en principe manquent dans la plupart des cantons et là où il en existe effectivement, leur base est trop diverse pour qu'ils puissent être convenablement appliqués à un système général d'imposition fédéral. Dès lors, et à défaut de dates plus sûres, il faudra plutôt procéder à la manière du jury et le plus consciencieusement possible, et c'est ici principalement que gît le plus difficile de la question et qui exige aussi d'autant plus de circonspection.

En vous informant par la présente que nous avons l'intention de délibérer prochainement de cet objet, nous vous laissons le soin de faire parvenir jusqu'au 20 de ce mois à notre Département de finances les communications, ouvertures et indications auxquelles vous pourriez vous trouver engagés à votre point de vue et eu égard aux circonstances particulières de votre canton.»

La plupart des cantons, plus empressés que le ne furent les Etats, membres de la Société des Nations, dans des circonstances semblables, répondirent par des lettres dont plusieurs conservent aujourd'hui un réel intérêt documentaire.

Je me bornerai à en citer ici quelques extraits.

Le gouvernement fribourgeois adressa le 18 septembre une longue missive au Département des finances dont le passage suivant est bien fait pour inspirer aux contribuables contemporains un sentiment d'envious regret :

¹⁾ *Abschied der ordentlichen eidgenössischen Tagsatzung des Jahres 1847*. IV. Teil, p. 175.

²⁾ «Bei einer solchen Revision sollen teils die Bevölkerung, teils die Vermögens- und Erwerbsverhältnisse der Kantone zur Grundlage dienen.»

¹⁾ La minute manuscrite de cette lettre, ainsi que tous les documents suivants se trouvent dans le dossier *Finanzwesen, Eidg. Geldskala, Geldkontingente II* des Archives fédérales, que le directeur de celles-ci, M. Stürler, a bien voulu m'autoriser à consulter.

« »

1° *Fortune de l'Etat.*

Ici notre tâche est facile, il nous suffit de rappeler la balance du budget pour faire comprendre quelle est notre situation financière.

Le canton de Fribourg qui, avant 1848, n'avait aucun impôt direct, a introduit l'impôt sur les fortunes. Perçu au taux de 1½ pour mille sur les immeubles et les capitaux et du 2 pour cent sur les revenus, il produit environ 180.000 francs. Il n'a rien moins fallu que des circonstances extraordinaires pour acclimater au milieu de nos populations un pareil système de contributions si nouveau pour elles. S'il est tolérable au taux auquel il a d'abord été fixé, l'on ne peut se dissimuler qu'il deviendrait écrasant pour une partie des contribuables et la source d'embarras extraordinaires pour le gouvernement, si l'on tentait de le percevoir à un taux élevé.

Mais ce puissant auxiliaire est encore insuffisant pour faire face aux exigences de la situation, puisque notre budget solde par un déficit considérable pour l'exercice 1850. Le solde passif s'élève à la somme énorme de L. 128.648.93 rps. et comme c'est entre les recettes et les dépenses ordinaires que l'équilibre est rompu, l'on ne peut voir en perspective qu'une accumulation indéfinie de déficit ou une augmentation progressive des contributions publiques.

Ajoutons à cet affligeant tableau une dette publique d'un million sept cent mille francs, dont une partie, il est vrai, n'impose au trésor public que le service d'un intérêt peu élevé pendant quinze ans, mais qui n'est pas moins une dette, et l'on demeurera convaincu que l'Etat de Fribourg se trouve au point de vue financier dans la situation la plus déplorable.

« »

Le Conseil d'Etat de Genève, présidé par James Fazy, après avoir, en date du 19 septembre, brièvement rappelé l'histoire antérieure des contingents cantonaux, plaida la cause de son indigence dans les termes suivants :

« »

Ces préliminaires rappelés, puisqu'on procédera par voie de Jury et conséquemment en équité;

Considérant que Schaffhouse a obtenu un dégrèvement à cause du tort que lui faisaient les douanes allemandes;

Que Genève a considérablement souffert de l'établissement des Douanes fédérales, comme canton frontière et que les moyens de gagner de ce canton ont diminué, tandis que d'autres cantons ont vu augmenter les leurs;

Que les recettes cantonales ont éprouvé une très grande diminution dans le rachat des péages et dans le revenu des postes, nous vous faisons la demande que Genève soit placé à la 6° classe (F. 20 par homme sur l'échelle actuelle), classe dans laquelle se trouvent actuellement Vaud et Neuchâtel.

« »

On pardonnera enfin à un historien économiste la très instructive citation suivante tirée de la lettre par laquelle, en date du 13 septembre 1850, le Landammann Jenny, de Glaris, chercha à apitoyer les autorités fédérales sur le sort de son canton, éprouvé par une violente crise industrielle :

« Il y a environ vingt ans, l'industrie cotonnière était subdivisée en quatre branches distinctes. Il y avait des fabricants qui transformaient le coton en fil par des procédés mécaniques, d'autres qui transformaient le fil en tissu, des fabricants qui préparaient ce tissu pour l'industrie de la confection au moyen de l'imprimerie et enfin des commerçants qui vendaient ces cotonnades imprimées. Actuellement, ces diverses activités nettement distinctes et séparées les unes des autres ont été concentrées de sorte que l'industriel glaronnais, pour lutter avec succès contre la concurrence étrangère, doit lui-même diriger toutes ces opérations et se charger en outre de la vente du produit achevé. »

Dès le 4 octobre de la même année, la commission constituée par le Département des finances et composée du Landammann Jenny de Glaris et de l'ancien conseiller d'Etat Schneider de Berne ¹⁾, déposa un rapport de 20 pages aux conclusions desquelles le Département des finances se rallia, le 6 octobre.

Dans ce fort intéressant rapport, la commission, prenant note d'une part du fait que beaucoup de cantons avaient demandé une réduction de leur contingent, et constatant d'autre part le manque de données qui empêchait une solution scientifique du problème qui lui était posé ²⁾, conclut qu'il ne saurait être question de bouleverser de fond en comble le régime établi en 1817 et 1838. Le rapport précise dans les termes suivants les principes qui avaient guidé la commission dans son travail :

« 1° Le contingent nouveau ne devra pas demander aux cantons une somme inférieure à celle prévue en 1838, car si la Confédération devait avoir à affronter des dangers intérieurs et extérieurs, elle doit être mise en possession de ressources suffisantes pour y parer.

2° Les cantons devront, pour les besoins de la contribution, être répartis en classes selon les considérations suivantes appréciées dans chaque cas en toute équité :

- a) population;
- b) rapport entre la population et la superficie;
- c) situation économique et financière du canton et de ses communes;
- d) état de l'agriculture, des métiers, du commerce et de l'industrie;
- e) dette publique;
- f) paupérisme;
- g) avenir économique pour autant que les prévisions humaines permettent de le déterminer.

3° Dans la répartition des cantons, on cherchera à maintenir intacte la situation de ceux qui pourraient avoir été classés d'une façon satisfaisante dans l'année 1838.»

Conformément à ces principes, la commission proposa un classement en 7 catégories, d'après le résultat du recensement de la population auquel il avait été procédé au mois de mars 1850.

Dans la première classe, composée des cantons les plus pauvres, à savoir Uri, Unterwald et Appenzell Rh.-I., il était prévu que le taux de la contribution serait de 20 centimes de la monnaie nouvelle par tête d'habitant. Dans la septième classe, où Bâle-Ville trônait seul, la contribution serait calculée à raison de 90 centimes par tête de population. Au total, le contingent se mon-

¹⁾ Il est intéressant de noter que ce magistrat avait en 1848 fondé le Bureau cantonal de statistique de Berne, le premier de son espèce en Suisse. Voir *Zum 75jährigen Bestehen des kantonalen statistischen Bureaus*, Berne 1923, p. 1.

²⁾ Le conseiller fédéral Frasnini avait, en date du 18 septembre 1850, mis à la disposition du Département des finances, à l'intention de la commission, une documentation complète. Il est permis de penser que la commission fit son profit de cette documentation et notamment de l'ouvrage de Frasnini lui-même, relatif à la statistique de la Suisse.

terait à 1.053.488 francs nouveaux, soit à une somme légèrement supérieure à celle fixée en 1838.

Le rapport contient ensuite une analyse détaillée de la situation de chaque canton. Nous en extrayons quelques passages relatifs à ceux dont la commission proposait de modifier le rang.

Au sujet du canton de Schwyz, élevé de la première à la troisième catégorie, les commissaires relèvent qu'il possède «des ressources naturelles très abondantes auxquelles s'ajoutent dans plusieurs régions des richesses industrielles considérables. Il bénéficie aussi d'un important mouvement d'étrangers.»

Zoug devait être élevé de la seconde à la troisième catégorie parce qu'au dire des commissaires, il avait été injustement favorisé en 1838. «De plus, ajoutent-ils, Zoug sous le rapport de la fertilité du sol compte parmi les plus beaux cantons de la Suisse.»

La catégorie spéciale créée pour Bâle-Campagne en 1838 devait être supprimée et ce canton placé dans la quatrième catégorie à 40 centimes par tête d'habitants, avec Fribourg, Soleure, Appenzell Rh.-E., Schaffhouse, St-Gall, Thurgovie et Lucerne.

La commission proposait d'élever Neuchâtel au même rang que Genève, «en considération de son industrie si florissante qui rapporte des sommes considérables à ses habitants et qui est susceptible encore d'un prodigieux développement, ainsi qu'en considération du capital imposable de plus de 137 millions dont 25 à 30 placés à l'étranger».

A propos de Bâle-Ville, dont la charge devait être sensiblement aggravée par rapport à celle de Genève, les commissaires s'exprimèrent comme suit :

«Plusieurs cantons se sont plaints de ce que Bâle-Ville ait été taxé trop bas. Cette plainte doit être considérée comme fondée si l'on tient compte des faits suivants :

- a) La situation extraordinairement favorable de ce point du territoire suisse où se rencontreront bientôt trois lignes de chemin de fer;
- b) son ancienne richesse qui aujourd'hui atteint un niveau très considérable;
- c) le développement très remarquable de son industrie qui occupe aujourd'hui des milliers d'ouvriers à Bâle ainsi que dans les régions avoisinantes;
- d) les ressources commerciales prodigieuses possédées par la ville.

Pour tenir compte de ces circonstances, ce canton qui est à tous égards le plus favorisé a été maintenu dans une classe à part et grevé d'une contribution de 90 centimes par tête de population.

Le millionnaire bâlois aura assurément moins de peine à verser ses 90 centimes que n'en auront à payer leur cotisation inférieure les habitants des hautes vallées d'Uri ou de Glaris qui, à défaut d'autres ressources doivent tirer leur subsistance des maigres pâturages de leurs alpages.»

Les conclusions de la commission, quoique appuyées par le Département des finances, se heurtèrent au Con-

seil fédéral même et ensuite auprès des deux Chambres à une très vive opposition. Après de longues délibérations au Parlement, introduites par des rapports de majorité et de minorité, et après plusieurs renvois d'une Chambre à l'autre, au cours de la fin de l'année 1850 et au mois de juillet 1851, le Conseil fédéral put enfin, le 16 juillet 1851, promulguer la «Loi fédérale relative au contingent fédéral d'argent du 9 juillet 1851».

Aux termes de cette loi, le barème suivant, qui devait demeurer valable pendant 20 ans, fut établi, par tête de population :

1 ^e classe, 10 cts. :	Uri;
2 ^e » 14 » :	Unterwald, Appenzell Rh.-I.;
3 ^e » 20 » :	Schwyz, Grisons, Valais;
4 ^e » 25 » :	Glaris;
5 ^e » 30 » :	Zoug, Tessin;
6 ^e » 40 » :	Lucerne, Fribourg, Soleure, Bâle-campagne, Appenzell Rh.-E., Schaffhouse, St-Gall, Thurgovie;
7 ^e » 50 » :	Zurich, Berne, Argovie, Vaud;
8 ^e » 55 » :	Neuchâtel;
9 ^e » 70 » :	Genève;
10 ^e » 100 » :	Bâle-Ville.

Au cours des débats parlementaires, les Chambres avaient donc été amenées à multiplier le nombre des classes et à accroître l'écart entre les coefficients minimum et maximum qui, étant en 1803 et 1816 de 1 à 5, en 1838, de 1 à 6, en 1850, de 1 à 9, d'après les propositions des experts était porté en 1851 de 1 à 10.

Cette échelle dressée avec tant de soin ne fut d'ailleurs jamais employée, car pendant toute la durée de sa validité, les ressources ordinaires de la Confédération, augmentées à l'occasion de l'affaire de Neuchâtel en 1856 par un emprunt, suffirent largement à couvrir ses besoins ¹⁾.

Vingt ans après, les Chambres, à la veille du mouvement de révision constitutionnelle qui agitait alors les esprits en Suisse, se bornèrent, par arrêté fédéral du 12 juillet 1871, à prolonger la durée de validité de la loi du 9 juillet 1851.

Le système des contingents cantonaux était d'ailleurs si bien tombé en désuétude que les auteurs des Constitutions de 1872 et 1874 se bornèrent à modifier légèrement la rédaction de la disposition le concernant. Devenue l'alinéa *f* de l'article 42 de la Constitution de 1874 actuellement encore en vigueur, elle reçut la teneur suivante :

«Les dépenses de la Confédération sont couvertes :

f) Par les contributions des cantons que réglera la législation fédérale, en tenant compte surtout de leur richesse et de leurs ressources imposables.»

¹⁾ J. Steiger, *Der Finanzhaushalt der Schweiz*, T. I, Berne 1916, p. 145. Fritz Fleiner, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Tübingen 1923, p. 650.

Les compétences et les obligations de la Confédération avaient subi du fait de la promulgation de la Constitution nouvelle un très sensible accroissement. Mais les revenus des douanes, d'une part, qui dépassaient 15 millions de francs en 1874, et la suppression des indemnités annuelles versées jusque-là par la Confédération aux cantons en compensation des sacrifices qu'ils avaient consentis à son profit en 1848, d'autre part, suffirent à rétablir l'équilibre du budget national. Malgré cela, le Conseil fédéral, par son message du 7 octobre 1874, présenta à l'Assemblée fédérale un projet de révision de l'échelle des contingents d'argent. En vue de sa préparation, il s'était adressé au Bureau fédéral de statistique qui lui avait soumis un tableau relatif aux revenus et dépenses publiques des cantons en 1868.

Après avoir, dans son message, commenté le nouvel article constitutionnel et mentionné les données statistiques, il poursuivait :

«Au premier coup d'œil, il est évident que les impôts indirects mis sur la fortune et le revenu ne peuvent pas seuls fournir une mesure. En parcourant les divers systèmes d'impôts des cantons, on voit que quelques-uns subviennent principalement à leurs dépenses à l'aide d'impôts indirects, d'autres plutôt par des impôts directs, notamment le sel, les boissons, les péages, les postes, les mutations, les successions, les patentes, le timbre, les amendes, etc. D'autres utilisent le produit de capitaux, de domaines, de forêts et de fonds séparés. Il est donc incontestablement plus exact de porter son attention sur les recettes nettes totales de tous les cantons. Mais leur tableau résumé n'offre pas non plus de point de départ certain pour calculer les ressources imposables des cantons. Il y en a qui sont dans l'heureuse situation de n'avoir pas à supporter de dépenses extraordinaires pour chemins de fer, routes, travaux hydrauliques, qui subviennent à ces frais à l'aide de fonds distincts ou les mettent à la charge des communes. Plusieurs ne dépensent rien pour des établissements de bienfaisance, hôpitaux, maisons d'aliénés, institutions pour malades, aveugles ou sourds-muets, tandis que d'autres cantons dont les forces imposables sont fort inférieures et la situation financière beaucoup plus serrée, font beaucoup de sacrifices de ce genre. Les recettes réelles ne peuvent donc pas donner une base sûre pour évaluer la force imposable. En fut-il autrement, il faudrait se procurer les comptes des dernières années et en faire l'objet d'un travail basé sur les mêmes principes, ce qui offrirait de grandes difficultés.

Ces considérations nous ramènent au point de vue pris par la commission du Conseil national dans son rapport du 6 mars 1851, d'après lequel l'échelle des contingents d'argent ne peut pas être établie sur une base mathématique, mais doit être arrêtée d'après une certaine appréciation.

Le principal changement qu'offre le projet, comparé à l'échelle de 1851, consiste dans l'adoption du chiffre de la population de 1870, soit 2.669.147 au lieu de 2.395.174 de 1850. Pour chaque canton, la force imposable est fixée par tête à une moyenne qui ne s'écarte pas beaucoup de l'échelle actuelle et des recettes nettes de 1868. Aussi le Conseil fédéral a-t-il jugé ne devoir y apporter que peu de changement, et l'augmentation des contributions des cantons est-elle motivée essentiellement par celle de la population, de telle sorte que le chiffre total du contingent monte de 1.041.081 francs à 1.182.852 fr.

Voici les motifs des changements proposés d'après les comptes d'Etat de 1868: le canton d'Uri offre une moyenne de recettes de 25,5 fr. par tête, et la construction du chemin de fer du Saint-Gothard l'a fait passer dans une situation financière plus avantageuse, de telle sorte qu'il est équitable de porter à 15 centimes l'évaluation de 10 centimes par tête. Une légère augmentation de

14 à 15 centimes par tête semble aussi motivée pour les cantons d'Unterwald-le-Haut et d'Unterwald-le-Bas, dont les circonstances financières ne diffèrent pas beaucoup de celles de plusieurs autres. Le canton de Glaris avait formé jusqu'ici une classe spéciale taxée à 25 centimes par tête, mais il n'y a pas de raison suffisante pour une telle mesure. Si dans ce canton le produit du sol est minime, l'industrie y a créé une aisance qui égale les circonstances économiques de beaucoup d'autres cantons. D'ailleurs, le chiffre moyen des recettes d'Etat s'y élève à 32,5 fr. par tête. Une augmentation modérée de 25 à 30 centimes, à l'égal de Zoug et du Tessin, est donc justifiée. En revanche, pour Bâle-Ville, le Conseil fédéral croit devoir abaisser à 90 centimes le chiffre d'un franc par tête. Les recettes de l'Etat donnent un taux de 85 fr. La population a augmenté de 29.698 à 47.760, mais les nouveaux arrivés n'appartiennent probablement pas à la classe riche. Ce sont eux qui font augmenter la contribution de Bâle-Ville, même en la fixant seulement à 0 fr. 90 par tête, de 29.698 fr. à 42.984 fr., et l'on peut s'arrêter à ce chiffre eu égard aux autres désavantages financiers qu'entraîne pour le canton la révision fédérale. Il est à remarquer que la plupart des autorités précédemment consultées avaient aussi recommandé le taux de 0 fr. 90.

Le canton d'Appenzell Rh.-I. perçoit une recette d'Etat de 38,5 fr. par tête. En présence de ce chiffre et de la fixation adoptée pour les Rhodes-Extérieures, une augmentation de 14 à 20 centimes se justifie certainement. Le canton de Neuchâtel a vu sa population augmenter de 70.753 à 97.284 âmes. A raison de 50 centimes par tête, la contribution du canton s'élèverait de 38.914 fr. à 48.642 fr., de telle sorte que le taux actuel de 55 centimes serait évidemment trop élevé. Il n'y a pas non plus de motif suffisant pour taxer le canton de Neuchâtel plus haut que les cantons limitrophes de Vaud et de Berne, qui le sont aussi seulement à 50 centimes par tête ¹⁾»

Ces propositions du Conseil fédéral ne furent cependant pas agréées par les Chambres qui estimèrent qu'on avait attaché aux données fournies par le Bureau de statistique une importance qui ne leur revenait pas.

Dans son rapport du 8 décembre 1874, le Conseil des Etats s'exprimait à ce sujet comme suit :

«
La base pour évaluer ces ressources imposables des cantons ne se trouve malheureusement pas aux actes, et ce serait le lieu de regretter que la statistique fédérale ne se soit jusqu'à présent que peu hasardée dans le domaine si important de la législation et de l'économie nationale. Le Bureau de statistique nous fournit, il est vrai, sur l'année 1868, à laquelle a succédé une nouvelle période avec toutes ses péripéties, des tableaux de recettes et dépenses des cantons, avec indication des impôts directs et de leur produit total. Or, nous n'en sommes pas plus avancés quant au taux de l'impôt ni aux divers facteurs (impôt foncier, sur le revenu, la capitation) contribuant au produit total. Les sources statistiques manquent en ce qui concerne les impôts augmentant ou diminuant suivant une progression et les allègements en faveur des petites fortunes, des orphelins, etc.

«
Votre commission est toutefois de l'avis qu'à défaut des actes nécessaires, il y a lieu de procéder, suivant l'expression de la commission du Conseil national de 1851 (rapporteur le D^r Escher) «à l'instar d'un jury». Pour ce travail de répartition, les circonstances d'alors étaient plus embarrassantes qu'aujourd'hui, la vie industrielle était plus localisée, les chemins de fer n'étaient pas encore en exploitation, les villes et les contrées étaient plus isolées en matière d'économie nationale, un certain nombre d'Etats se trouvaient obérés par une lourde dette de guerre, les relevés statistiques faisaient défaut comme aujourd'hui, mais l'échelle des

¹⁾ Message du Conseil fédéral à la Haute Assemblée fédérale concernant la révision de l'échelle des contingents d'argent. (Du 7 octobre 1874.)

Contingents d'argent de la Confédération suisse.

Cantons	1803		1816		1838		1851		1895	
	Contribution Fr. 1)	%	Contribution Fr. 1)	%	Contribution Fr. 1)	%	Contribution Fr.	%	Contribution Fr.	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1. Zurich	112.643	15,7	108.040	13,7	135.254	13,1	125.349	12,0	169.528	13,0
2. Berne, ancien canton	133.875	18,7	133.853	17,0	195.494	18,9	229.112	22,0	269.702	20,7
3. Berne, Jura			18.104	2,3	21.360	2,1				
4. Lucerne	37.983	5,3	37.975	4,8	54.531	5,3	53.137	5,1	54.288	4,2
5. Uri	1.729	0,2	1.723	0,2	1.971	0,2	1.450	0,1	1.728	0,1
6. Schwyz	4.397	0,6	4.395	0,6	5.935	0,6	8.834	0,9	10.075	0,8
7. Unterwald-le-Haut	2.784	0,4	1.613	0,2	1.803	0,2	1.932	0,2	2.254	0,2
8. Unterwald-le-Bas			1.175	0,2	1.489	0,1	1.588	0,2	1.878	0,1
9. Glaris	7.042	1,1	5.278	0,7	8.570	0,8	7.553	0,7	10.138	0,8
10. Zoug	3.646	0,5	1.825	0,2	3.351	0,3	5.238	0,5	6.936	0,5
11. Fribourg	27.143	3,8	27.156	3,5	39.924	3,9	39.956	3,8	47.811	3,7
12. Soleure	26.422	3,7	19.798	2,5	27.682	2,7	27.869	2,7	34.283	2,6
13. Bâle-Ville	29.857	4,2	33.507	4,3	21.287	2,1	29.698	2,9	66.820	5,1
14. Bâle-Campagne					15.002	1,5	19.154	1,8	24.861	1,9
15. Schaffhouse	13.617	1,9	13.607	1,7	14.279	1,4	14.120	1,4	15.150	1,2
16. Appenzell Rh.-E.	14.203	2,0	11.271	1,4	18.002	1,7	17.448	1,7	21.676	1,7
17. Appenzell Rh.-I.			2.190	0,3	1.431	0,1	1.578	0,2	1.935	0,2
18. St-Gall	57.598	8,0	57.597	7,3	69.576	6,7	67.850	6,5	91.746	7,0
19. Grisons	17.520	2,5	17.520	2,2	18.505	1,8	17.979	1,7	19.247	1,5
20. Argovie	76.229	10,6	70.372	8,9	106.726	10,3	99.926	9,6	96.917	7,4
21. Thurgovie	36.576	5,1	33.288	4,2	36.836	3,6	35.563	3,4	42.048	3,3
22. Tessin	26.337	3,7	26.338	3,3	33.259	3,2	35.327	3,4	38.083	2,9
23. Vaud	86.539	12,1	86.549	11,0	107.222	10,4	99.792	9,6	125.648	9,7
24. Valais	—	—	14.016	1,8	16.775	1,6	16.812	1,6	20.367	1,6
25. Neuchâtel	—	—	28.032	3,6	34.222	3,3	38.914	3,7	54.518	4,2
26. Genève	—	—	32.120	4,1	42.814	4,1	44.902	4,3	74.716	5,7
Total	716.140	100,0	787.342	100,0	1.033.300	100,0	1.041.081	100,0	1.302.353	100,0

1) Pour rendre comparables les chiffres relatifs à la première moitié du XIX^{me} siècle avec ceux de 1851 et de 1895, le montant des contingents a été partout indiqué en monnaie nouvelle.

contingents d'argent n'avait pas aux yeux des législateurs une signification subordonnée, parce que les cantons avaient à envoyer peu de temps auparavant leurs contingents d'argent dans la ville fédérale. Actuellement, le moment ne serait pas venu où cette échelle aurait son application pratique. Les ressources créées par les péages fédéraux ont révélé une élasticité non pressentie et qui n'a pas encore atteint sa limite, tandis que, d'autre part, en présence de la situation financière des cantons, il se trouvera dans des circonstances normales, une majorité dans les Chambres pour s'arrêter à des autres expédients avant de recourir à une contribution directe à la Confédération. A supposer néanmoins qu'une détresse extrême vint frapper le pays, la question prendrait alors une toute autre face; le cas échéant il ne s'agirait plus de marchander, et alors la maxime fédérale «un pour tous, tous pour un» trouverait son application.»

Finalement, après un débat dont l'intérêt était diminué par le fait que l'importance même de l'institution qu'il s'agissait de réformer paraissait réduite, les Chambres aboutirent à un accord d'où est née la loi fédérale du 9 mars 1875. Aux termes de cette loi, le classement suivant, par tête de population, fut adopté:

- 1^{re} classe, 10 cts.: Uri;
- 2^e » 15 » : Obwald, Nidwald et Appenzell (Rh.-I.);
- 3^e » 20 » : Schwyz, Grisons et Valais;
- 4^e » 30 » : Glaris, Zoug et Tessin;

- 5^e classe, 40 cts.: Lucerne, Fribourg, Soleure, Bâle-Campagne, Appenzell (Rh.-E.), Schaffhouse, St-Gall et Thurgovie;
- 6^e » 50 » : Zurich, Berne, Argovie, Vaud et Neuchâtel;
- 7^e » 70 » : Genève;
- 8^e » 90 » : Bâle-Ville.

Comme ce barème fut maintenu en vigueur, conformément à la proposition du Conseil fédéral formulée dans son message du 26 février 1895, c'est lui qui aujourd'hui encore régit la matière en Suisse. Les sentiments de résignation indifférente qui inspirèrent les propositions du Conseil fédéral en 1895 résultent clairement de l'extrait suivant de son message et paraissent avoir été partagés par les Chambres:

«... Comme la loi de 1875 a, de nouveau, fixé à vingt ans la durée de l'échelle, sans y avoir été forcés par le nouvel article constitutionnel, nous sommes obligés ou de réviser cette échelle ou de la conserver par un arrêté fédéral pour un temps déterminé ou indéterminé. Une troisième alternative n'est guère possible, attendu que les contingents d'argent sont prévus par une disposition de la constitution et qu'on ne voudra probablement pas les abolir par la voie d'une révision constitutionnelle pour les remplacer par un impôt fédéral direct, destiné à subvenir aux dépenses qui ne seraient pas couvertes par les recettes des douanes et le produit de quelques droits régaliens, qui constituent les autres ressources de la Confédération.

**Répartition, par cantons,
du produit de l'impôt fédéral de guerre de 1915,
d'après l'échelle fédérale des contingents d'argent¹⁾.**

Cantons suisses	Rendement d'après		Versement proportionnel par canton	
	la loi sur l'impôt fédéral de guerre du 22 déc. 1915 en milliers de francs	l'échelle des contingents d'argent (lois du 9. III. 1875 et du 5. IV. 1895) sur la base de la population résidente au 1 ^{er} déc. 1910 en milliers de francs	d'après la loi 1915 en %	d'après l'échelle des contingents d'argent en %
1	2	3	4	5
Suisse	123.819	123.819	100,00	100,00
1. Zurich	28.682	18.370	23,9	14,8
2. Berne	16.148	23.545	12,3	19,0
3. Lucerne	2.518	4.877	2,0	3,9
4. Uri	157	161	0,13	0,13
5. Schwyz	708	852	0,57	0,68
6. Unterwald-le-Haut	180	187	0,14	0,15
7. Unterwald-le-Bas .	130	151	0,2	0,12
8. Glaris	2.456	729	2,0	0,59
9. Zoug	1.314	616	1,1	0,50
10. Fribourg	1.442	4.073	1,1	3,3
11. Soleure	3.155	3.413	2,5	2,8
12. Bâle-Ville	16.265	8.919	13,1	7,2
13. Bâle-Campagne	855	2.230	0,7	1,8
14. Schaffhouse . . .	3.013	1.344	2,4	1,1
15. Appenzel Rh.-E.	721	1.691	0,6	1,4
16. Appenzel Rh.-I.	79	160	0,06	0,13
17. St-Gall	6.222	8.833	5,0	7,1
18. Grisons	1.634	1.707	1,3	1,4
19. Argovie	5.536	8.408	3,8	6,8
20. Thurgovie	1.749	3.935	1,5	3,2
21. Tessin	1.082	3.416	1,1	2,8
22. Vaud	9.903	11.573	8,0	9,3
23. Valais	1.327	1.872	1,1	1,5
24. Neuchâtel	4.528	4.851	3,7	3,9
25. Genève	14.005	7.906	11,7	6,4

Nous vous proposons donc de ne pas procéder, pour le moment, à une révision de l'échelle actuellement en vigueur.

Si nous vous faisons cette proposition, ce n'est pas parce que la durée légale de l'échelle expire le 7 juillet prochain et que la question a ainsi un caractère d'urgence.

Ce sont plutôt les difficultés de fixer, d'une manière juste et équitable les contributions des cantons qui nous engagent à ne pas toucher à la loi du 9 mars 1875²⁾.

¹⁾ Voir aussi: J. Steiger, *Der Finanzhaushalt der Schweiz*. Berne 1919. Vol. II, p. 46-47, et Viktor J. Steiger, *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen*. Berne 1923, p. 53-54. Ces deux auteurs obtiennent des résultats un peu différents, d'us, probablement, à des calculs basés sur d'autres chiffres de population. Ces différences sont, du reste, négligeables.

²⁾ Le dernier document de quelque importance que renferme le dossier des archives fédérales à ce sujet est une lettre du Ministre de Grande-Bretagne, à Berne, datée du 18 février 1895, dont je cite ici un extrait, en raison de l'intérêt de psychologie nationale qu'il présente. Ce diplomate avait évidemment été chargé par son gouvernement de préparer un rapport sur le système des contingents en Suisse à l'occasion d'une mesure dont le cabinet de Londres songeait à proposer l'application à l'Irlande. Il avait été documenté à cet effet par le Département politique fédéral et, après avoir remercié ce dernier des renseignements fournis, il écrivait:

Le système des contingents cantonaux dont l'histoire s'achève ainsi, avait si bien perdu sa vitalité au cours du XIX^e siècle, grâce à la consolidation de la Confédération, que l'on ne songea guère sérieusement à faire appel à lui, lorsque la mobilisation de guerre proclamée le 1^{er} août 1914 obligea le gouvernement fédéral à chercher des ressources nouvelles. Il les trouva, comme on sait, dans des impôts directs, dont le peuple souverain autorisa la création par des révisions constitutionnelles. Si nous mentionnons ces faits qui paraissent sortir du cadre de notre sujet, c'est uniquement parce que la perception de ces impôts permit de vérifier les hypothèses émises en 1875 au sujet de la richesse relative des divers cantons suisses.

Le rendement de l'impôt fédéral de guerre de 1915 en effet, qui frappait la fortune d'une part et le revenu professionnel de l'autre et qui fut perçu par les soins des cantons, permit d'apprécier avec une certaine exactitude la distribution effective de la matière imposable à l'intérieur de la Confédération¹⁾.

Le tableau ci-dessus, qui met en regard des sommes effectivement perçues par les divers cantons en exécution de la loi de 1915 ce qu'eussent été leurs contributions si l'on avait songé à ressusciter à ce propos le système des contingents, paraît extrêmement instructif.

Ce tableau, tout en démontrant l'inexactitude des prévisions de 1875 constitue cependant, me semble-t-il, un témoignage assez honorable de la clairvoyance de leurs auteurs.

Somme toute, il montre que les cantons urbains qui avaient dès l'origine été placés dans la catégorie supérieure et dont la part contributive avait peu à peu augmenté au cours des modifications successives subies par le barème des contingents n'avaient toutefois pas été frappés dans la proportion de leur richesse réelle. Et, d'autre part, les cantons jugés les plus pauvres par les auteurs des contingents étaient en réalité plus pauvres encore qu'on ne l'avait prévu.

«Je ne pense pas que dans le cas de l'Irlande il y ait les mêmes difficultés à arriver à quelque précision mathématique que celles rencontrées en Suisse, en raison des diversités des systèmes d'imposition régnant dans les cantons et leurs subdivisions. Mais ce que tout le reste du monde s'accorderait à considérer comme «mathématiquement» juste à l'égard des Irlandais mécontenterait sans doute violemment ces derniers ou au moins ceux d'entre eux qui paient le moins d'impôts ou qui n'en paient pas du tout.»

¹⁾ Sans doute, comme on l'a fait remarquer, les sommes perçues par suite de l'application de la loi de 1915 ne sont pas strictement proportionnelles à la capacité relative de paiement des divers cantons. L'imposition des personnes juridiques, en particulier, sans parler de l'inégale sincérité des déclarations, a pu fausser les résultats à ce point de vue. Il n'en reste pas moins vrai que, dans leurs grandes lignes, ces résultats peuvent parfaitement se prêter aux comparaisons que nous instituons ci-dessous.

Si donc, ce qui ne paraît guère probable, il prenait fantaisie au gouvernement fédéral de proposer une nouvelle révision de l'échelle des contingents il conviendrait d'accentuer davantage encore l'écart entre le minimum et le maximum du barème aujourd'hui en vigueur.

Conclusions.

Les conclusions qui se dégagent de l'étude successive des expériences de la Société des Nations et de la Confédération helvétique en matière de répartition des dépenses communes entre leurs membres peuvent être résumées en quelques mots.

Dans la Confédération, comme dans la Société des Nations, les autorités compétentes étaient manifestement animées du désir sincère de proportionner les charges aux capacités contributives. Dans les deux cas, l'impossibilité de trouver un critère juste et l'absence de données statistiques comparables empêchèrent la pleine réalisation de ce dessein. Dans les deux cas, les barèmes adoptés furent dûs non pas à l'application d'une méthode simple et nette mais à des recherches et à des

négociations où l'histoire, la statistique et la politique eurent chacune leur part.

L'expérience de la Suisse paraît démontrer assez nettement que le système des contingents, lorsqu'il entre en concurrence avec quelque autre forme d'imposition est condamné à disparaître. Les obstacles qui empêchent la détermination d'un critère dont la justice et la justice soient reconnues de tous ainsi que ses difficultés d'application pratique tendent presque nécessairement à lui faire préférer une forme de contribution plus simple et plus automatique.

Si la Société des Nations devenait un jour une véritable Confédération d'Etats, et surtout si, dans les siècles à venir, elle devait jamais se constituer en Etat fédératif, il est fort probable qu'elle serait conduite à abandonner son système actuel de contributions en faveur d'un impôt d'un autre ordre. Ici comme partout ailleurs en matière d'histoire financière, le principe de la quotité paraît destiné à l'emporter sur le principe de la répartition, dont le régime actuel de la Société des Nations offre un des derniers exemples historiques.

Statistisch-volkswirtschaftliche Gesellschaft zu Basel. Bericht über das Gesellschaftsjahr 1922/23.

Ordentliche Veranstaltungen:

- | | |
|-------------------|---|
| 27. November 1922 | Dr. Renfer, Direktor der Basler Lebensversicherungsgesellschaft: «Das Abkommen zwischen Deutschland und der Schweiz betreffend eine gemeinsame Hilfe zugunsten der Versicherten bei deutschen Lebensversicherungsgesellschaften.» |
| 11. Dezember 1922 | Alfred Sarasin-Iselin, Präsident der Schweizerischen Bankiersvereinigung: «Die Hilfsaktion des Völkerbundes für Österreich.» |
| 15. Januar 1923 | Professor Dr. Fritz Mangold, Präsident der Schweizerischen Statistischen Gesellschaft: «Krise und Auswanderung.» |
| 12. Februar 1923 | Vizedirektor Henri Stucki-Harger: «La situation financière de la France.» |
| 19. März 1923 | Dr. Paul Ronus: «Die Finanzlage des Kantons Baselstadt.» |
| 17. April 1923 | Professor Dr. Ernest Mahaim: «La situation économique et financière de la Belgique.» |
| 15. Mai 1923 | Bundesrat Dr. Jean Musy: «La revision du régime des alcools en Suisse.» |

- | | |
|---------------|---|
| 11. Juni 1923 | Schluss Sitzung. Kantonalbankpräsident W. Saenger: «Die finanzielle Lage der schweizerischen Bundesbahnen.» Direktor Werner Stauffacher: «Die gegenwärtige Lage der Basler chemischen Industrie.» Wilhelm Sarasin-Iselin: «Die Schweizerische Unfallversicherungs-Anstalt.» |
|---------------|---|

Ausserordentliche Veranstaltungen:

- | | |
|-------------------|--|
| 28. November 1922 | Minister Loucheur: «Causes et remèdes des malaises de l'Europe» (gemeinsam mit dem Basler Handels- und Industrieverein und der Société des Etudes françaises). |
| 15. Dezember 1922 | Staatsminister a. D. Dr. Bernhard Dernburg: «Die Stabilisierung der deutschen Mark.» |
| 20. Dezember 1922 | Direktor L. Groschupf: «Schweizerische Rheinschiffahrt» (gemeinsam mit dem Basler Ingenieur- und Architektenverein). |
| 30. Januar 1923 | Professor Gaston Jeze: «La politique de stabilisation des monnaies» (Veranstaltung des Staatswissenschaftlichen Seminars der Universität Basel). |
| 13. Februar 1923 | Professor Dr. Werner Sombart: «Gesellschaftliche Umschichtungen in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft» (Veranstaltung der Basler Studentenschaft). |