

FEUILLE FÉDÉRALE

105^e année

Berne, le 4 juin 1953

Volume II

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix 30 francs par an;
16 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement

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

6477

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les économies à faire dans le domaine des subventions fédérales

(Du 19 mai 1953)

Monsieur le Président et Messieurs,

Lors du vote du budget de la Confédération pour 1953, le Conseil national a adopté, le 17 décembre 1952, le postulat suivant:

En proposant de réduire de 10 ou de 20 pour cent les subventions fédérales dont le chiffre n'est pas fixé par une loi, le Conseil fédéral, il faut le reconnaître, a montré sa volonté de faire des économies. Cette réduction schématique ne peut cependant conduire à une diminution suffisante des subventions.

Après un examen sérieux des subventions fédérales, les commissions des finances des conseils législatifs avaient formulé, les 12 avril et 9 mai 1950, des propositions concrètes pour une réduction de ces subventions par la voie d'une révision des dispositions légales. Fait regrettable, le Conseil fédéral n'a donné suite à aucune de ces propositions et a déclaré, par lettre du 16 novembre 1951, qu'il n'était pas à même de modifier l'état de choses actuel.

C'est pourquoi le Conseil fédéral est invité à examiner à nouveau, dans son ensemble, le problème des subventions et à présenter à l'Assemblée fédérale, en liaison avec le budget de 1954, un rapport accompagné d'un projet de loi permettant de réduire aussi, et fortement, les subventions réglées par des lois ou des arrêtés fédéraux.

Ce postulat est issu d'un projet de la commission des finances qui contenait une phrase suivant laquelle le Conseil fédéral était invité à présenter, en outre, un projet de loi tendant à réduire aussi les subventions déterminées par des lois et des arrêtés fédéraux. Le Conseil national fut cependant d'avis qu'un rapport devrait être présenté avant qu'on puisse décider s'il y a lieu de demander aussi un projet de loi permettant de diminuer les dépenses pour les subventions.

Le même jour, un postulat analogue était adopté par le Conseil des Etats, dans la teneur suivante :

Le Conseil fédéral est prié d'étudier une nouvelle fois le problème des subventions, et de présenter un rapport avec propositions. Cette étude doit porter sur les bases légales ainsi que sur les principes réglant la fixation des subventions, et conduire à une réforme de tout le système aux fins de l'organiser plus judicieusement et de réaliser des économies.

Ces deux postulats reflètent la conviction, très répandue, que les charges financières de la Confédération, spécialement dans le domaine des subventions, sont trop lourdes. Nous avons, quant à nous, exprimé notre façon de voir plusieurs fois ces dernières années, en particulier dans nos messages des 22 janvier 1948 et 20 janvier 1953 concernant la réforme constitutionnelle des finances de la Confédération. Nous vous présentons aujourd'hui un rapport récapitulatif sur les subventions fédérales et saisissons l'occasion de tirer des conclusions générales sur l'évolution de nos dépenses depuis la fin de la guerre, car les efforts faits en vue de réduire les subventions ne sont qu'une partie de ceux qui tendent à rendre notre gestion financière aussi sage que possible.

I. L'évolution des dépenses de la Confédération depuis la fin de la guerre

Dans les années qui ont précédé la deuxième guerre mondiale, les dépenses de la Confédération étaient de l'ordre de 500 millions de francs; en 1952, elles ont dépassé 2 milliards de francs. Si elles n'avaient augmenté que dans la mesure de la hausse du coût de la vie, elles n'auraient atteint que quelque 850 millions. Cette augmentation beaucoup plus forte des dépenses frappe l'esprit et a répandu l'idée qu'il doit exister bien des possibilités d'économies. Nous croyons indiqué d'examiner tout d'abord cette question de l'augmentation des dépenses.

Le tableau ci-après montre la diminution des dépenses après les deux guerres mondiales :

<i>Dépenses de la Confédération</i>			
En millions de francs			
		brutes	nettes
1918	1222	1945	2342
1919	1840	1946	2210
1920	1476	1947	2005
1921	876	1948	2053
1922	544	1949	1688
1923	322	1950	1740
1924	305	1951	1889
1925	308	1952	2275
			1986 ⁽¹⁾

(1) Non compris la dépense pour la constitution du fonds de compensation de l'assurance-chômage.

Dans l'année qui suivit la première guerre mondiale, les dépenses ont encore fortement augmenté. Au cours des six années après la fin des hostilités, on a enregistré — par rapport à 1918 — une diminution constante de 75 pour cent. Après la seconde guerre, les dépenses nettes ont rétrogradé de 32 pour cent dans les quatre premières années, pour augmenter ensuite, de sorte que depuis la dernière année de guerre la diminution est de 12 pour cent. Cette évolution toute différente frappe d'autant plus que le nombre des chômeurs après la première guerre était, dans toutes les années entrant en ligne de compte, plus élevé que celui qu'on a enregistré après la seconde.

L'explication qu'on peut donner consiste en premier lieu dans le fait que le coût de la vie après les deux guerres a évolué de façon toute différente. L'indice de 204 en 1918 (base 1914) était monté à 224 en 1920 pour descendre à 169 en 1924. Après la seconde guerre, en revanche, on note une hausse de l'indice (base 1939) de 152 à 167. Après la première guerre, l'inflation s'était encore accentuée au début pour se transformer ensuite en une déflation prononcée. Après la deuxième, les prix ont évolué d'une façon normale, marquant parfois une légère tendance à l'inflation. Cette grande différence de la courbe des prix explique que les dépenses de la Confédération se sont présentées de tout autre façon. Toutefois, quelques facteurs très particuliers semblent avoir joué un rôle plus important que cette cause de caractère général.

Il convient de relever, en premier lieu, que les dépenses militaires ont diminué, après la première guerre, beaucoup plus rapidement et fortement qu'après la seconde, ce qui est prouvé par les chiffres suivants :

Dépenses militaires du compte général

En millions de francs

1918	332	1945.	1071
1919	197	1946.	559
1920	135	1947.	511
1921	131	1948.	534
1922	80	1949.	547
1923	102	1950.	505
1924	80	1951.	666
1925	86	1952.	880

Après la première guerre, les dépenses ont diminué, dans une brève période, jusqu'à près d'un quart, tandis qu'après la seconde, on a enregistré une diminution de la moitié environ, puis les dépenses ont augmenté à nouveau pour atteindre les quatre cinquièmes du chiffre de 1945. La persistance de la guerre froide et la transformation continuelle de la technique militaire ont fait que les dépenses militaires ont très peu diminué après la seconde guerre, alors qu'elles avaient fléchi considérablement après la première. La Confédération, en période de paix, n'a encore jamais dépensé

autant, et de loin, que l'année dernière pour la défense nationale. Ces circonstances ont eu une grande influence sur la somme des dépenses fédérales depuis 1945.

Au reste, il est évident que les dépenses de la Confédération pour la politique sociale et l'hygiène publique se sont accrues. Mentionnons en premier lieu l'assurance-vieillesse et survivants, qui a occasionné, depuis 1948, une augmentation des dépenses de 140 millions de francs. De 1945 à 1951, les dépenses pour la lutte contre la tuberculose ont augmenté de 4 millions et celles pour les caisses-maladie, y compris l'assurance contre la tuberculose, de 11 millions. L'assurance contre les accidents exigea 2 millions de plus et la lutte contre la tuberculose bovine a coûté trois fois plus cher. Les allocations familiales accordées aux ouvriers agricoles et aux paysans de la montagne, d'un montant de 10 millions, et les allocations pour perte de salaire et de gain, s'élevant à 36 millions sont venues s'ajouter, après la guerre, aux prestations versées pendant la période précédente. Dans ce même ordre d'idées, il y a lieu de relever encore que les subventions payées aux cantons au moyen du produit des droits de douane sur les carburants pour moteurs ont augmenté, de 1946 à 1952, de 30 millions de francs.

Enfin, notons que les dépenses pour l'intérêt de la dette publique atteignaient, avant la guerre, 100 millions de francs à peine, tandis qu'elles se sont montées en 1952 à 285 millions, la dette ayant subi une très forte augmentation par suite de la guerre.

Cette évolution de nos dépenses doit toujours être présente à la mémoire lorsque on considère le chiffre des dépenses totales. Il s'agit de dominantes de la politique financière actuelle qui ne supportent aucune comparaison statistique avec les périodes antérieures. Par rapport aux autres pays, notre position n'est d'ailleurs pas unique.

Dépenses de l'Etat, rectifiées par l'indice du coût de la vie

	Suisse	Belgique	Hollande		Danemark	Norvège	Suède
1947 . . .	100	100	100	1947-48 . . .	100	100	100
1948 . . .	99	92	99	1948-49 . . .	105	112	113
1949 . . .	82	107	80	1949-50 . . .	88	104	119
1950 . . .	86	98	81	1950-51 . . .	90	113	128
1951 . . .	90	98	83	1951-52 . . .			
1952				Budgets . . .	88	110	131
Budgets .	95	100	89				

Dans le domaine de la statistique financière, les comparaisons internationales sont très problématiques. Nous pensons cependant pouvoir conclure des chiffres ci-dessus que les autres petits Etats européens n'ont

pas non plus réussi, après la deuxième guerre, à réduire leurs dépenses comme ils avaient pu le faire après la première.

En résumé, nous constatons que la réduction relativement faible des dépenses après la deuxième guerre ne prouve nullement qu'on pourrait, avec de la bonne volonté, réduire fortement les dépenses comme ce fut le cas après la première guerre. Les conditions ont changé à plus d'un point de vue. A l'accroissement des dépenses correspondent des prestations plus importantes.

Les efforts faits en matière d'économies

On aurait certainement tort de prétendre que les autorités fédérales, après la guerre, auraient simplement pris leur parti du montant atteint par les dépenses. Les budgets et les comptes d'Etat de l'après-guerre, ainsi que les messages s'y rapportant, ont prouvé que le Conseil fédéral était pleinement conscient de la gravité de la situation et envisageait toute une série de mesures aux fins de diminuer les dépenses.

Nous mentionnons, en premier lieu, les deux arrêtés fédéraux du 21 décembre 1945 prorogeant une seconde fois le régime financier de 1939—1941 (régime financier de 1946—1949) et du 20 juin 1947 instituant des mesures spéciales propres à réduire les dépenses de la Confédération.

Le premier de ces arrêtés a prolongé encore une fois la validité des mesures instituées pour la première fois en 1933 et modifiées plusieurs fois depuis lors. Par l'effet des dispositions transitoires instituées entre temps, ce régime est encore en vigueur aujourd'hui. L'arrêté en question prescrit que toute subvention doit être fixée à 40 pour cent au-dessous du montant fixé en 1932 pour la même subvention ou une subvention analogue. Une réduction moins forte n'est justifiée que lorsque la situation financière du bénéficiaire de la subvention l'exige absolument ou que, pour des raisons d'importance primordiale, la réduction de 40 pour cent de la subvention empêcherait de remplir une tâche. Même dans un tel cas, la réduction doit être cependant d'au moins 25 pour cent. Notons encore que la subvention peut être réduite de plus de 40 pour cent ou même supprimée lorsque l'état des ressources du bénéficiaire le permet et lorsque, en raison de leur but, ces œuvres doivent être encouragées en premier lieu par les cantons, les communes ou les particuliers. Des réductions dépassant 40 pour cent n'ont guère été ordonnées, mais on tient de plus en plus compte de la situation financière du bénéficiaire.

A vrai dire, cette restriction dans l'octroi des subventions a été maintes fois assouplie par de nouvelles dispositions et par l'allocation de subventions supplémentaires. Ainsi que nous l'avons dit dans le message concernant le compte d'Etat de 1950, les économies obtenues dans le domaine des subventions par l'application de cet arrêté se sont néanmoins montées à 25 mil-

lions environ. Si le calcul ne peut pas être fait très sûrement, parce que se fondant sur des données déjà anciennes, on peut cependant relever que ce régime des subventions, instauré dans une période typique de déflation, a été maintenu pendant 20 ans grâce au fait que l'on ne cessait de prêter une grande importance à la réduction des dépenses causées par les subventions.

Le deuxième des arrêtés susmentionnés, celui du 20 juin 1947, peut, au contraire, être considéré comme mesure transitoire typique. Il supprima non seulement les amortissements prescrits dans les arrêtés précédents, mais autorisa le Conseil fédéral à adopter pour les cours militaires et les inspections de 1947 des dispositions dérogeant à l'organisation militaire. Quelques subventions furent en outre réglées en dérogation aux prescriptions légales. Ce fut le cas des subventions pour l'aménagement des routes (une année) et des subventions à la communauté de travail Pro Helvetia ainsi qu'aux deux offices centraux d'expansion commerciale et du tourisme (trois ans).

Dans notre message concernant le budget pour 1946, première année de l'après-guerre; nous disions déjà qu'il serait indiqué d'examiner constamment le domaine des dépenses, afin d'éviter que des subventions ne soient versées pour des buts dont l'importance aurait diminué fortement avec les années ou pour des tâches qui, en raison des changements de conditions, incombent plutôt aux cantons ou aux communes. Dans le domaine administratif, qu'il s'agisse de mesures ordinaires ou imposées par la guerre, on devrait, disions-nous, s'efforcer de réduire les dépenses qui n'ont qu'un caractère traditionnel. Une plus grande attention devrait en outre être prêtée à l'utilité des dépenses.

En 1947 déjà, nous soumîmes aux chambres un budget dans lequel étaient compris les comptes ordinaires et extraordinaires. Cette présentation permet d'avoir une vue générale sur l'ensemble des finances de la Confédération et contraint de passer plus rigoureusement au crible des dépenses extraordinaires. L'expérience faite par de nombreux Etats a montré que ces dépenses risquent d'être traitées d'une façon trop peu sévère lorsqu'elles figurent dans des comptes spéciaux.

Notre message du 1^{er} novembre 1946 concernant le budget pour 1947 illustre spécialement nos efforts en vue de réduire les dépenses. Nous y indiquons la plupart des moyens par lesquels on a cherché, dans la suite également, à obtenir une administration économique. Dans le domaine de la technique budgétaire, le département des finances et des douanes avait demandé qu'un exposé des motifs particulier fût rédigé, avant l'élaboration du budget, pour tous les crédits dont le montant serait plus élevé que celui de l'année précédente. Cet exposé fut examiné attentivement. Le projet de budget pour 1947 ayant été déclaré inacceptable, malgré les abattements résultant de cet examen préalable, il fut renvoyé aux départements pour être retouché. Considérant que l'industrie travaillait à plein

rendement, nous avons en outre décidé que les crédits pour les constructions, les dépenses pour achats de matériel et les subventions fédérales seraient fixés avec une retenue particulière. Ce principe a continué d'être appliqué jusqu'à maintenant. Pour des raisons faciles à comprendre, les constructions et acquisitions ne peuvent cependant pas toujours être renvoyées indéfiniment, lorsque leur utilité ou nécessité est démontrée. En outre, l'ajournement a souvent été, ces dernières années, la cause d'un renchérissement. La politique de retenue dans les commandes de l'Etat en période de prospérité est dictée en premier lieu par le souci d'équilibrer les périodes économiques. Son premier but n'est donc pas de réduire les dépenses. C'est pourquoi nous devons en accepter aussi les inconvénients.

Dans le message de 1946, nous relevions aussi qu'il convenait d'éviter autant que possible de transférer dans l'administration générale des services créés en période de guerre. La liquidation accélérée du régime des pouvoirs extraordinaires et la légalisation de certaines mesures ont accru ce danger. De son côté, l'affaire de Corée a eu, ici et là, pour conséquence d'arrêter la liquidation de certaines activités dans les secteurs économique et militaire, voire de provoquer de nouvelles activités. Le développement des organisations internationales a occasionné, lui aussi, un surcroît de charges pour l'administration.

Enfin, nous avons décidé, le 22 octobre 1946, de faire appel à des experts choisis en dehors de l'administration, avec mission d'examiner toutes les possibilités de réduction des dépenses. A l'heure qu'il est, ce travail se poursuit. Non moins de 17 experts se sont chargés de procéder à des enquêtes dans quelques 60 services et bureaux de l'administration. Leur tâche était moins de fournir de gros rapports que d'inciter les chefs des offices à faire des économies. Les commissions des finances des chambres ont eu l'occasion de se renseigner au fur et à mesure sur les travaux effectués.

Parallèlement à cet examen de l'administration par des experts, une enquête auprès du personnel au sujet des possibilités d'économies a été entreprise. Elle a eu pour résultat 626 réponses contenant plusieurs milliers de propositions. Ce procédé a, depuis lors, été repris par plusieurs cantons et communes et appliqué avec succès.

Toutes ces enquêtes ont abouti à la constatation que des économies seraient encore faisables ici ou là. Les mesures nécessaires ont été prises aussi rapidement que possible, mais on ne pouvait en attendre un sensible allègement des charges financières de la Confédération. Il a toujours été reconnu que les besoins en personnel et matériel de l'administration sont créés principalement par les tâches que commandent l'insécurité des temps et la législation en vigueur. Aussi un arrêté du Conseil fédéral du 29 octobre 1946 avait-il invité les départements à fournir un rapport sur les dispositions d'ordre législatif ou administratif qui devraient être modifiées pour équilibrer les comptes par une réduction des dépenses et une augmentation

des recettes. Les rapports des départements indiquèrent surtout différentes possibilités d'augmentation ou d'institution d'émoluments. Il fut bientôt fait usage de ces possibilités. D'autres mesures furent annoncées immédiatement, telles que réduction d'indemnités pour participation à des conférences, suppression du régime de l'autorisation pour le commerce des billets de banque étrangers, suppression partielle de l'obligation du visa, suppression du service des chiens de guerre, modification dans la remise de pièces d'équipement au corps des gardes de fortifications, etc.

Comme le mentionne le message concernant le budget pour 1948, le Conseil fédéral a pris, le 9 juillet 1947, un arrêté invitant les départements à examiner, pour toutes les subventions, la possibilité d'une réduction. Cela a permis de réduire quelque 70 subventions représentant un montant de 4 millions. Différentes subventions dont la somme ne fut pas modifiée auraient dû être augmentées si une révision des dispositions régissant le paiement n'avait pas été envisagée. Etant donnée la tendance à développer les subventions et à les rendre plus efficaces, il arrive toutefois que le succès partiel des efforts faits en vue de réduire les crédits n'apparaisse souvent pas dans les comptes.

Le projet de budget pour 1948 n'a pas donné satisfaction aux chambres. Aussi l'article 2 de l'arrêté du 17 décembre 1947 concernant le budget invite-t-il le Conseil fédéral à présenter, aussitôt que possible, un rapport et des propositions sur la réduction des dépenses de la Confédération, en liaison avec des propositions concernant les modifications qu'il pourrait être nécessaire d'apporter à des lois. Nous avons donné suite à cette invitation par nos rapports des 11 mai et 3 septembre 1948. Il en résulta une diminution des crédits budgétaires de 43,7 millions. Pour cette année-là, le compte d'Etat présenta un total de dépenses de 305 millions inférieur au budget et ses compléments. Fut signalée en outre, dans les rapports, la possibilité de modifier certaines lois aux fins de diminuer les dépenses pour les subventions. Comme le premier projet de réforme constitutionnelle des finances fédérales était alors en discussion et que les cantons s'opposaient avec une vigueur inattendue à l'idée d'une réduction des subventions en question, ces lois ne furent pas modifiées.

Dans le budget pour 1949, nous avons pour la première fois indiqué, dans l'exposé des motifs relatif aux crédits pour les subventions, les engagements pris et ceux qu'on envisageait de prendre pour l'année suivante, de façon à donner aux chambres une vue plus complète. L'expérience a montré que, dans différents domaines, les crédits nécessaires pour les subventions dépendent largement des promesses faites. Si les crédits pour les années à venir doivent être diminués, la première chose à faire est de promettre moins.

Fortement préoccupées par la question des subventions, les deux commissions des finances décidèrent, à la suite des discussions relatives au

budget pour 1950, de créer des sous-commissions dont la tâche serait de présenter, à notre intention, des propositions tendant à réduire les dépenses pour les subventions. Un rapport établi en collaboration avec l'administration des finances nous fut remis le 12 avril 1950 par la commission des finances du Conseil national. Le 9 mai, la commission des finances du Conseil des Etats approuva ces propositions, recommandant avant tout de réduire les subventions d'après la capacité financière des bénéficiaires, ainsi que de supprimer les subventions pour les traitements de fonctionnaires cantonaux et communaux. Ces propositions peuvent, en général, être considérées comme des points du programme contenu dans notre message du 22 janvier 1948 concernant la réforme constitutionnelle des finances de la Confédération. Le 1^{er} juin 1950, nous soumîmes ces propositions aux départements, pour avis. Le 16 novembre 1951, nous donnions connaissance aux commissions des finances de la manière de voir des administrations. Ces propositions ne furent pas entièrement acceptées, mais nous nous engageâmes à en tenir compte autant que possible dans la suite.

Cette façon dont se terminèrent les choses ne plût pas aux commissions des finances. Dans ces conditions et eu égard au nouveau projet de réforme constitutionnelle des finances, nous jugeâmes qu'il serait indiqué de proposer, dans le projet de budget pour 1953, une diminution de 10 pour cent pour les subventions à la réduction desquelles la loi ne s'oppose pas et de 20 pour cent pour celles qui n'ont pas de fondement légal. Après avoir tenu compte d'une série de cas où la mesure en question aurait des conséquences trop rigoureuses, nous proposâmes de réduire 121 subventions, ce qui représentait une économie d'environ 2,8 millions de francs. Nous pensions qu'il convenait tout d'abord d'établir jusqu'à quel point les chambres sont prêtes à faire des économies sur les subventions dans les cas où aucune modification de loi n'est nécessaire. Le résultat ne fut cependant pas du tout encourageant. Dans 69 cas, les chambres n'approuvèrent pas la réduction, estimant que les abattements ne doivent pas être schématiques et qu'on ne peut se fonder sur le fait qu'il existe ou non des bases légales, car les subventions destinées à des buts culturels seraient ainsi touchées en premier lieu. Rappelons toutefois qu'une bonne douzaine de subventions auxquelles seraient appliqués les principes posés (Suisses de l'étranger, aide aux anormaux, Croix-Rouge suisse, etc.) ont été épargnées et que, pour les autres, une réduction de 10 ou 20 pour cent a été proposée. La méthode schématique a donc été appliquée d'une façon très tempérée, sans qu'on ait pu y renoncer entièrement, car il fallait atteindre le plus grand nombre possible de cas. Il est évidemment regrettable que d'assez nombreuses subventions pour des buts culturels aient été touchées par cette mesure; mais les chambres ont supprimé la réduction pour les subventions à des sociétés de gymnastique et de sport, des sociétés militaires, des associations économiques, etc.

Dans ces conditions, nous ne pouvons savoir quelles seront les chances de succès de propositions visant à modifier les dispositions concernant des subventions. Comme notre représentant l'a annoncé au Conseil national, en acceptant le postulat, nous ne renonçons pas aujourd'hui à faire de telles propositions, bien que le Conseil national, à l'inverse de sa commission des finances, n'en ait pas demandé. Auparavant, nous donnerons cependant quelques informations sur les dépenses pour le personnel et les subventions destinées à réduire le coût de la vie, pour montrer à quel point les dépenses de la Confédération peuvent, à un moment donné, dépendre plus des conditions générales que des prescriptions légales.

La réduction des dépenses pour le personnel

Ceux qui trouvent que l'appareil administratif de la Confédération est enflé partent en général de l'idée que de nombreux agents représentent un reliquat des offices de l'économie de guerre que, pour différentes raisons, il n'a pas été possible de liquider jusqu'à présent. Ils pensent que des préoccupations d'ordre social retenaient les autorités responsables lorsqu'il s'agissait de congédier des employés en surnombre, de sorte que ceux-ci passèrent des offices de guerre dans l'administration ordinaire. L'accroissement constant de l'administration, dit-on aussi, est la conséquence d'un besoin d'expansion des chefs de service, qui désirent avoir sous leurs ordres un personnel nombreux pour bien faire ressortir l'importance de leurs fonctions. On affirme également que les méthodes de travail devraient être réformées dans maint service.

L'industrialisation de notre pays, le développement de la technique, l'accroissement de la population et l'intensification des communications et transports ont cependant placé l'Etat et l'administration devant des tâches nouvelles. La guerre froide obligea d'autre part notre pays à développer le plus possible son armement. Le désir de sécurité sociale est plus vif que jamais dans toutes les branches de l'économie et toutes les classes de la population. Chaque session des chambres fédérales donne l'occasion de montrer de manière frappante quels sont les problèmes qui se posent sans cesse pour l'administration. Dans notre rapport du 9 novembre 1948 concernant les mesures à prendre pour réduire le personnel de l'administration centrale fédérale (FF 1948, III, 870), nous avons donné un tableau des multiples motions et postulats qui sont déposés au cours d'une seule législature et dont la réalisation exige le développement d'administrations, voire la création de nouvelles.

La réduction du personnel intervenue depuis la fin de la guerre est déjà une preuve de la retenue que nous avons toujours montrée à l'égard des demandes dont nous avons parlé. L'effectif du personnel des départements, qui était de 30 000 agents en 1944, descendit à 21 500 en moyenne de l'année 1952. Plus de 8000 emplois ont été ainsi supprimés, ce qui, étant

données les rétributions et les prestations sociales actuelles, représente une économie annuelle d'environ 60 millions de francs dans le compte ordinaire de la Confédération. Le personnel des ateliers militaires diminua de 8400 à 4500 unités (chiffres ronds) de 1944 à 1948. L'exécution du programme d'armement obligea malheureusement d'augmenter par la suite le personnel de ces ateliers. L'effectif est remonté à 5400 en 1952, pour redescendre à 4960 (mars 1953). Dans l'ensemble, l'effectif du personnel dans les départements et les ateliers militaires était encore de 11 500 unités inférieur au maximum atteint en 1944.

En 1952, l'effectif du personnel fédéral avait augmenté de près de 100 pour cent par rapport à 1938, mais on oublie souvent que le nombre des agents de l'administration civile n'a augmenté que de 50 pour cent. Dans cette administration, l'accroissement n'est que de 3500 unités, se répartissant comme suit : divisions du département politique, légations et consulats 750, douane et corps des gardes-frontière 300, établissements d'enseignement, de recherches et autres 800, administration des contributions 530.

Si le personnel a doublé, on le doit surtout au fait que le nombre des personnes exerçant une activité relevant du département militaire a triplé. En 1938, il y avait 35 sur 100 agents qui étaient occupés au service de la défense militaire. Le rapport est maintenant de 50 pour cent. On ne saurait soutenir que, dans ce secteur, l'administration centrale représente la plus grande part. L'accroissement est surtout dû aux engagements de personnel pour l'instruction de l'armée, l'acquisition et l'entretien du matériel et des installations, ainsi que pour les ateliers militaires.

A la fin de la guerre, le personnel de l'administration centrale fut réduit, relativement vite, de milliers d'unités, d'importantes mesures d'économie de guerre ayant pu être supprimées d'un jour à l'autre. Grâce à la prospérité économique régnant alors, les personnes dont la Confédération n'avait plus besoin trouvèrent sans trop de peine des emplois. Ici et là, des mesures d'économie de guerre ne purent être abolies avant plusieurs années, ce qui retarda la réduction de l'effectif du personnel.

Des conditions nouvelles apparurent cependant tôt après dans différents domaines, qui contrecarriaient les efforts en vue de réduire les effectifs. La Suisse, qui entretenait avant la guerre 24 légations et 121 consulats, en a maintenant 45 et 103. La reprise du commerce extérieur obligea divers services à engager du personnel. La Confédération dut prendre en main la réglementation de la navigation aérienne civile et fournir le personnel nécessaire au service de la sécurité aérienne. Au département de l'intérieur, l'école polytechnique fédérale se vit contrainte d'adapter son corps enseignant et ses locaux à l'affluence des étudiants. Les établissements annexés à l'école polytechnique, notamment le laboratoire d'essai des matériaux et les instituts de recherches, durent prendre des mesures semblables par suite de l'accroissement du volume des travaux qui leur étaient

Variation de l'effectif du personnel des départements, d'après les genres d'activité
(Moyenne annuelle)

	1938	1944	1946	1948	1950	1951	1952
Effectif total	10 712	29 787	26 131	22 533	20 888	20 990	21 485
<i>Départements civils</i>	7 020	13 750	13 755	12 124	10 684	10 595	10 563
Administration centrale	1 976	8 206	7 271	5 380	3 935	3 995	3 960
Légations et consulats	503	753	1 201	1 259	1 109	1 000	1 005
Arrondissements douaniers, bureaux de douane, gardes-frontière	3 679	3 899	3 882	3 984	4 006	3 946	3 932
Ecoles, laboratoires de recherches et autres instituts ⁽¹⁾	862	892	1 401	1 501	1 634	1 654	1 666
<i>Département militaire</i>	3 692	16 037	12 376	10 409	10 204	10 395	10 922
Administration centrale	552	3 306	1 927	1 237	891	941	1 000
Instruction de l'armée et pré militaire ⁽²⁾	463	976	862	894	968	1 004	1 090
Equipement, entretien du matériel et des installations, exploitation des établissements militaires ⁽³⁾	2 340	11 075	8 995	7 646	7 727	7 859	8 242
Autres établissements et exploitations ⁽⁴⁾	377	680	592	632	618	591	590

(1) Bibliothèque nationale, école polytechnique fédérale et établissements annexes, station centrale de météorologie (y compris le service aéronautique, le musée national, l'institut pour l'étude de la neige et des avalanches), Monnaie fédérale, administration des blés, établissements d'essais et d'analyses agricoles, dépôt d'étalons et de poulains.

(2) Personnel enseignant des écoles et cours, écoles de gymnastique et de sport.

(3) Dépôt fédéral des chevaux de l'armée, aérodromes militaires, garde des fortifications, magasins sanitaires, magasins de l'armée, magasins et ateliers du service de la protection antiaérienne, arsenaux et dépôts de munitions, parc des automobiles de l'armée, section de l'équipement du service technique militaire.

(4) Service topographique, assurance militaire, sanatoriums militaires, sans les ateliers militaires.

demandés. Pour l'examen des nouveautés dans le domaine des brevets, il faudrait engager 200 personnes. Ce sont là quelques exemples donnés pour montrer les multiples raisons qui s'opposent depuis un certain temps déjà à une réduction plus rapide de l'effectif du personnel.

C'est cependant la tournure défavorable prise par les événements internationaux qui a porté le coup le plus dur aux efforts faits pour diminuer le personnel. L'armement obligea même à l'augmenter.

Rien n'a été négligé pour poursuivre la réduction du personnel dans tous les services. Un service de placement et de rationalisation a été adjoint à l'office du personnel. Il est chargé de préparer et d'exécuter les mesures propres à accélérer la réduction. Il a examiné les besoins en personnel et l'organisation d'une vingtaine de services et réussi à provoquer la suppression de nombreux emplois.

Le 27 février 1948, nous avons renouvelé notre arrêté de 1945, aux termes duquel de nouveaux agents ne peuvent en principe pas être engagés lorsque des agents quittent l'administration par suite d'invalidité, d'âge, de décès, de démission ou de révocation. Un arrêté du Conseil fédéral du 26 août 1948 invita en outre les départements à revoir la liste de leurs attributions légales en vue d'établir celles qui seraient surannées ou devraient être supprimées par la modification de lois, d'ordonnances ou d'arrêtés.

Le blocage des engagements de personnel a été confirmé et renforcé par un arrêté du Conseil fédéral du 23 décembre 1952, mais il convient, bien entendu, dans l'application, de tenir compte des circonstances particulières. Dans certains services, le travail est si grand qu'il n'est pas encore possible de réduire le personnel. Dans d'autres cas, les titulaires d'emplois devenus vacants s'acquittaient de tâches spéciales qu'on ne peut confier à des fonctionnaires disponibles car ils n'ont pas la formation voulue. D'une façon générale, la réduction doit tenir compte de la composition du personnel quant à l'âge et à la formation si l'on veut que l'administration demeure capable de rendre les services qu'on en attend. Les mesures de blocage doivent donc être appliquées d'une manière nuancée et ne sauraient consister dans la renonciation pure et simple à des engagements de personnel de la jeune génération.

Le blocage des engagements a obligé — et oblige encore — les administrations à s'adresser au service de placement de l'office du personnel et à engager, si possible, des candidats déjà au service de la Confédération. Une priorité inconditionnelle ne peut cependant être reconnue à aucun employé ou ouvrier auxiliaire. La première chose à déterminer, c'est si le candidat remplit, quant à sa personne, les conditions imposées par l'activité qu'il aurait à exercer. C'est pourquoi on est obligé parfois d'engager des candidats qui ne sont pas au service de la Confédération alors que du personnel fédéral serait à disposition. Les administrations ne peuvent pas être contraintes d'engager en toutes circonstances des personnes occupant jus-

qu'alors un emploi tout à fait temporaire et exigeant moins d'aptitudes. Cela serait contraire à l'intérêt général. C'est un point sur lequel nous insistons, car on oublie souvent quelles sont les limites d'un blocage appliqué raisonnablement.

Lors des débats sur le budget pour 1953, le Conseil national adopta un postulat proposé par sa commission des finances et où il est dit ce qui suit :

Le Conseil fédéral est invité à instituer un organe indépendant des divers départements, lequel lui est soumis directement, à l'effet de contrôler en permanence l'organisation et les effectifs du personnel de l'administration fédérale. Cet organe fera ses propositions et veillera à l'exécution des mesures nécessaires. Il tiendra constamment la délégation parlementaire des finances au courant de ses constatations.

Nous avons accepté le postulat pour examen. Les experts choisis hors de l'administration fédérale pour examiner les possibilités d'économies ont fait de nombreuses propositions positives, qui ont, en partie, déjà été appliquées. Nous pensons cependant, nous aussi, que la continuation de ce travail devrait être confiée à un service de l'administration et avons déjà pris une décision de principe dans ce sens. Contrairement à ce qu'envisage le postulat, nous sommes d'avis que ce service doit dépendre en premier lieu du Conseil fédéral, lequel renseignera la délégation des finances et les commissions des finances sur le résultat des recherches faites en vue de découvrir de nouvelles possibilités d'économies.

La réduction des subventions destinées à abaisser le coût de la vie

Depuis 1941, le prix de la farine, du pain, des pâtes ainsi que de certains produits de l'économie animale, a été réduit par l'effet de mesures prises, à la charge de la caisse fédérale, pour maintenir à un niveau bas les prix de vente des céréales panifiables et fourragères. En 1943, des dispositions furent prises pour réduire le prix du lait de consommation; elles consistèrent dans la création d'une caisse de compensation des prix. En 1944, vint s'ajouter l'ensemble des mesures adoptées pour réduire le prix du lait transformé en beurre ou en fromage: la caisse fédérale prenait à sa charge l'augmentation du prix du lait (2 c. par kg) autorisée pour le 1^{er} novembre 1944. Les subventions allouées pour réduire les frais de la construction de logements se développèrent aussi considérablement à cette époque. Toutes ces dispositions contribuèrent largement à maintenir l'indice du coût de la vie dans la limite 152—153 (août 1939 = 100) durant la période comprise entre le milieu de 1944 et l'automne 1945 (fin de la guerre).

Les salaires, qui étaient demeurés longtemps au-dessous du coût plus élevé de la vie, furent adaptés quand la guerre eut pris fin. Ils dépassèrent même ce coût, ce qui renforçait la tendance à l'inflation dans un pays souffrant encore d'une pénurie de marchandises. Pour prévenir de nouvelles hausses des salaires nominaux, nous décidâmes de provoquer

une baisse du coût de la vie, qui devait précéder, croyait-on; le fléchissement général des prix attendu sur le marché mondial. Pour financer cette mesure, une somme de 100 millions fut prélevée sur le fonds de l'assurance des risques de guerre. Le prix du pain bis — le seul pain connu à cette époque-là — fut réduit d'un coup de 55 à 47 centimes. Celui des pâtes fut aussi abaissé. Une réduction temporaire eut lieu également pour les prix du riz, du maïs, des produits d'avoine et d'orge, des légumineuses et des huiles et graisses comestibles. Le résultat en fut que le coût de la vie descendit effectivement au-dessous de 150 au printemps 1946. Les salaires nominaux continuèrent cependant de monter; finalement, l'indice se remit lui aussi en mouvement. Après être monté une première fois de 50 pour cent pendant la guerre, il monta encore de 13 points entre l'automne 1946 et la fin de 1947, pour s'arrêter finalement à 163.

En 1947, l'agriculture souffrit des effets d'une longue période de sécheresse. La conséquence en fut que la Confédération dut lui venir en aide mais aussi que les prix de divers produits augmentèrent. C'est ainsi que le prix d'achat payé par la Confédération pour le blé indigène augmenta de 8 fr. 50 par quintal et le prix du lait de 4 centimes par kilo. La caisse fédérale prit à sa charge l'un de ces quatre centimes, ce qui porta de deux à trois centimes ses prestations en faveur des producteurs de lait. Il en résulta une réduction du prix du fromage (35 centimes par kilo) et du prix du beurre (75 centimes). La Confédération prit des mesures non seulement pour réduire le prix des denrées fourragères mais encore pour diminuer — directement — celui de la viande. Pour ce faire, elle mit les producteurs de bétail de boucherie au bénéfice de suppléments payés par la caisse de compensation des prix de la viande. Lorsque cette caisse fut liquidée, la Confédération dut prendre à sa charge un déficit dépassant 14 millions de francs.

Si nous faisons abstraction des sommes versées par les caisses de compensation des prix dans les secteurs de la viande, du lait et d'autres branches de production, nous constatons que les dépenses faites par la Confédération pour abaisser les prix des denrées alimentaires et fourragères ont atteint la somme de 250 millions de francs en chiffre rond dans la seule année 1948 et dépassé le milliard pour la période antérieure au 31 décembre 1948. A ces sommes s'ajoutent celles qui furent dépensées pour réduire les frais de construction de logements.

L'ampleur de ces dépenses nous engagea à envisager une réduction. Celle-ci ne devait cependant pas mettre en péril l'accord de stabilisation conclu à la fin de 1947 par les associations économiques centrales et entré en vigueur au début de 1948. Il fallait donc chercher à empêcher une élévation de l'indice du coût de la vie. C'est pourquoi les dispositions prises pour abaisser les prix ne purent être modifiées que dans la mesure compatible avec les principes de l'accord.

Dans notre rapport complémentaire du 3 septembre 1948 concernant la réduction des dépenses de la Confédération, nous formulions notre programme comme suit :

Les dépenses actuelles devront être encore diminuées autant que possible, sans que l'indice du coût de la vie se hausse à un niveau supérieur à 163 (août 1939 = 100) atteint lors de l'entrée en vigueur des mesures de stabilisation. Tant que seront versés des suppléments de prix, l'indice ne doit pas descendre sensiblement au-dessous de ce niveau. Les baisses de prix qui influencent l'indice devront être compensées par une hausse des prix des produits pour lesquels un subside est versé, c'est-à-dire par une réduction des suppléments alloués.

La perspective de réaliser ce plan paraissait d'autant plus favorable que le fléchissement des prix des produits importés était suivi, en 1949, d'une légère baisse de l'indice du coût de la vie. Mais les représentants des consommateurs demandèrent alors que les mesures prises pour abaisser les prix ne soient réduites que d'une manière correspondant au fléchissement des prix des produits importés. En d'autres termes, les dépenses de la Confédération devaient diminuer d'elles-mêmes, sans que les prix des marchandises considérées pussent augmenter. En fait, les charges de la caisse fédérale diminuèrent alors quelque peu, par l'effet d'une baisse des prix sur le marché mondial. Les mesures pour la réduction des prix des céréales fourragères importées avaient pris fin en 1948. L'année 1949 vit diminuer la perte sur les céréales panifiables importées. Cette perte qui, déduction faite du produit de la charge grevant la farine blanche, s'élevait à 137 millions en 1948, descendait à 18 millions en 1949. La perte sur les céréales indigènes augmentait en revanche.

La « grève » des consommateurs de viande en novembre 1948 mit fin au système instauré pour réduire les prix de la viande, de sorte que des mesures d'abaissement des prix n'existaient plus au printemps 1949 que pour la construction de logements et pour les denrées suivantes : pain bis (réduction : 19 c. par kg), pain mi-blanc (1 c.), pâtes (15 c. environ), lait de consommation (7 c. en moyenne), fromage (30 c. en chiffre rond), beurre (75 c.). Ces mesures coûtaient à la Confédération encore 100 millions de francs par an, chiffre rond. Il fallut constater qu'on aurait la plus grande peine à les supprimer.

Dans le secteur du lait, on ne pourrait attendre un allègement d'une baisse des prix sur le marché mondial. Des augmentations étaient inévitables. Vers le milieu de l'année 1949, l'union syndicale déclara qu'une suppression des subventions pour abaisser les prix du pain et du lait n'entretrait en considération que le jour où l'indice du coût de la vie serait descendu à 160. Il oscillait alors entre 161 et 162. En 1950, il descendit cependant à 159 et 158, ce qui nous permit enfin de supprimer les 3 centimes destinés à réduire le prix du lait et, par voie de conséquence, celui du fromage.

Considérant que les frais de production du lait avaient légèrement baissé, que la quantité produite avait augmenté et que l'exportation du fromage rencontrait des difficultés, les producteurs s'étaient déclarés en

principe disposés à prendre plus tard 1 centime à leur charge. Aussi décidâmes-nous de réduire dès le 1^{er} mai 1950 de 3 à 1 centime la subvention fédérale pour le lait commercial, d'augmenter de 2 centimes par litre le prix du lait de consommation et de 35 centimes par kilo le prix du fromage. Le rendement des taxes sur le beurre importé permettait en revanche de ne pas modifier le prix du beurre.

L'allégement pour la caisse fédérale était de 35 millions de francs par an. Le 1^{er} mai 1951, nous supprimâmes le dernier supplément payé par la Confédération en décidant que les producteurs recevraient désormais 37 centimes par kilo, au lieu de 38. Cela représenta une nouvelle économie de 17 millions. Nous obtînmes, en même temps, une troisième économie en réduisant d'un centime par litre de lait les prestations de la caisse de compensation des prix, ce qui diminua de 7 millions de francs par an le déficit de cette caisse et allégea d'autant la charge de la caisse fédérale.

Lorsque le prix du lait payé au producteur fut reporté à 38 centimes le 1^{er} mai 1952, il n'était plus question d'une prise en charge du supplément par la caisse fédérale. En dépit du déficit dont était menacée de nouveau la caisse de compensation des prix, nous décidâmes cependant de ne pas toucher aux suppléments versés pour le lait de consommation, de façon que les consommateurs ne fussent frappés que dans la mesure correspondant à l'augmentation du prix payé au producteur.

Les charges grevant la farine blanche constituent un moyen, avons-nous vu, de réduire le prix de la farine boulangère en général, mais les indemnités versées aux meuniers pour la farine bise permettent de réduire encore davantage le prix de la farine bise et du pain bis. On a souvent critiqué ce fait dans le public, parce que le bas prix de la farine bise peut inciter des propriétaires de bétail à s'en servir pour l'affouragement.

Il serait cependant faux de croire qu'on n'a pas encore fait d'économies dans le secteur des céréales panifiables. Abstraction faite du dégrèvement automatique de la caisse fédérale par la baisse des prix des céréales importées après 1948, les dépenses ont pu être réduites par l'introduction, au printemps 1947, du pain mi-blanc, qui coûte plus cher que le pain bis et pour lequel la Confédération verse des sommes moindres. La part du pain mi-blanc dans la consommation totale est montée à trois cinquièmes, tandis que celle du pain bis est tombée à deux cinquièmes. Cela représente pour la caisse fédérale une économie annuelle de 25 à 30 millions de francs.

Ajoutons que la réduction supplémentaire du prix de la farine bise a été atténuée par le fait que nous avons décidé, avec effet au 1^{er} février 1950, une augmentation de 5 francs par quintal de farine, ce qui représente 5 centimes par kilo de pain bis. Ce pain coûte depuis lors 51 centimes. A vrai dire, cette économie a été compensée entre-temps par une baisse du prix de la farine mi-blanche, baisse qu'il a fallu ordonner pour améliorer la marge de panification.

La Confédération a dépensé 226 millions pour réduire les frais de la construction de logements, somme à laquelle il faut encore ajouter 63 millions qui ont été bonifiés aux cantons. Le peuple a rejeté, le 29 janvier 1950, l'arrêté qui prévoyait la continuation de cette mesure.

La somme totale dépensée par la Confédération jusqu'à fin 1952 aux fins de réduire le coût de la vie se chiffre par 1,4 milliard. Elle comprend les dépenses extraordinaires faites pour réduire le prix des céréales indigènes. Pour réduire ces prestations, il a fallu procéder de telle manière que le but poursuivi n'en soit pas compromis. Néanmoins les dépenses faites par la Confédération pour réduire le coût de la vie et encourager la construction de logements, qui atteignaient 274 millions en 1948, ont pu être ramenées à 22 millions de francs en 1952.

II. Le développement des subventions fédérales

Le système actuel des subventions fédérales est le fruit de l'évolution de l'Etat fédéral pendant un siècle. La répartition des attributions et la législation, ainsi que les idées générales en matière d'économie, de politique et de culture y ont joué un très grand rôle. L'allocation de subventions fut jusqu'à présent la conséquence de certaines circonstances; aussi est-elle pleinement fondée dans ses grandes lignes et ne peut-elle être modifiée radicalement sans que ces circonstances aient changé ou que les solutions adoptées à l'époque soient remises en discussion dans leur principe. Le rapport demandé par les chambres doit, dans ces conditions, se limiter à analyser, à la lumière du passé et du présent, la nature des subventions fédérales, pour pouvoir proposer quelques corrections.

Dans cet exposé rétrospectif, nous nous bornerons à signaler des cas typiques des débuts, en particulier les inévitables répercussions qu'elles ont eues en d'autres domaines.

Sous l'empire de la constitution de 1848, la Confédération était, en général, autorisée uniquement à verser des subventions en faveur de travaux publics. Elle usa surtout de son pouvoir en faveur de la régularisation de cours d'eaux et de la construction de routes et de ponts. Sans pouvoir se fonder sur la constitution, elle ne tarda pas à encourager aussi l'émigration, l'élevage du cheval, la lutte contre les épizooties et même — ce qui est caractéristique — la construction d'une église catholique à Berne et d'une église protestante à Lucerne. A cette époque déjà, on voyait que la Confédération, après de longues luttes suscitées par l'élaboration d'une constitution s'efforçait, par des subventions, de prolonger une politique d'équilibre et d'appliquer l'idée de l'Etat fédéral sans se laisser brider par les textes constitutionnels.

La constitution de 1874 élargit considérablement la compétence législative de la Confédération et ses attributions en matière de subventions.

La Confédération se vit attribuer la haute surveillance sur la police des eaux et la police des forêts dans les régions élevées, le droit de légiférer sur la pêche, la chasse et la protection des oiseaux, sur les épidémies offrant le caractère d'un danger général, les épizooties, etc. Dans le domaine militaire, la compétence de la Confédération fut également élargie, cependant que cette dernière était libérée du paiement de certaines indemnités aux cantons.

Dans la suite, le produit des douanes attribué à la Confédération devint, grâce au développement du commerce, toujours plus substantiel, ce qui provoqua finalement le lancement de l'initiative de 1894 (Beutezug), inspirée par le fait que les cantons ne pouvaient pas encore, par l'imposition directe, s'assurer les ressources qui devaient leur permettre d'accomplir les nouvelles et nombreuses tâches que la Confédération leur confiait. Ils étaient ainsi amenés à réclamer toujours plus de subventions à la Confédération.

Par suite de l'industrialisation croissante de notre pays et de son intégration toujours plus grande dans l'économie mondiale, une foule de problèmes se posèrent alors, qui ne pouvaient guère être résolus autrement que d'une manière centralisatrice. La Suisse est un petit monde économique. S'il fut possible, malgré l'épanouissement rapide du commerce et de l'industrie, de maintenir la souveraineté des 25 cantons, on le doit en grande partie à l'instrument très efficace que constituent les subventions. Celles-ci permirent d'aplanir la voie aux modifications de la constitution, d'assurer l'acceptation et l'exécution de dispositions uniformes, de tempérer les oppositions entre la ville et la campagne, d'aider financièrement les cantons pauvres et — chose importante — de faire régner la paix sociale.

Débordant le cadre constitutionnel, la loi fédérale de 1877 sur la police des eaux dans les régions élevées attribua à la Confédération, dès le début, une haute surveillance partielle sur les eaux du plateau. Cette mesure législative ne fut sanctionnée qu'en 1897 par une révision de la constitution. La loi a ceci de particulier qu'elle prescrit un arrêté de l'Assemblée fédérale pour l'allocation de subventions dépassant 50 000 francs. Le pouvoir législatif se réservait, à l'égard de l'exécutif, le droit de statuer sur tous les cas importants. Quand les subventions autorisées par la loi ne suffisaient pas, on se fondait toujours sur l'article constitutionnel concernant les travaux publics. Il en alla de même dans le domaine forestier. L'application de la loi de 1876 se limitait primitivement à la haute montagne. Lorsque les subventions prévues pour les corrections de cours d'eau furent également accordées pour des ouvrages en plaine, les dispositions d'ordre forestier ne tardèrent pas à s'appliquer, elles aussi, à tout le pays.

Dans le domaine des chemins de fer, la Confédération s'était imposée, au début, une certaine retenue. La construction de la ligne du Gothard fut cependant le signal d'une nouvelle orientation, la Confédération s'étant

vue amenée non seulement à allouer une subvention pour cette ligne mais encore à envisager une aide pour la construction d'un chemin de fer traversant les Alpes dans l'est et l'ouest du pays et d'une ligne du Monte Ceneri.

La loi de 1875 sur la chasse et la protection des oiseaux obligea quelques cantons à faire des dépenses pour la surveillance de la chasse. Les cantons réclamèrent bientôt — et avec succès — des indemnités fédérales. La loi sur la pêche de 1875 fut, elle aussi, complétée dans ce sens. Se déterminant à l'égard d'un postulat (1882), le Conseil fédéral déclara qu'il n'avait pas le pouvoir d'allouer des subventions en matière de police des denrées alimentaires. En 1897, le peuple adopta toutefois un texte constitutionnel disant que l'application des dispositions fédérales à édicter est l'affaire des cantons sous la surveillance et avec l'appui financier de la Confédération. La loi de 1905, fondée sur cette disposition, institua des subventions de contribution aux traitements des fonctionnaires cantonaux et communaux.

Chose importante à noter, diverses branches de l'agriculture et les associations agricoles furent mises au bénéfice de subventions fédérales, sans base constitutionnelle, lorsque se fit sentir une crise dans ce domaine et qu'apparurent divers parasites. En 1884, les dispositions en question furent réunies et complétées dans un arrêté fédéral sur l'encouragement de l'agriculture, en particulier dans le domaine de la formation professionnelle. La même année fut adopté un arrêté fédéral sur la formation professionnelle dans l'industrie et les arts et métiers, arrêté qui, lui non plus, n'était fondé sur aucune disposition constitutionnelle expresse. La formation commerciale et l'enseignement ménager ne tardèrent pas à faire l'objet de mesures semblables. Engagé dans cette double voie pour les subventions relevant de la politique économique, on en arriva à développer graduellement les mesures prises, pour aboutir enfin aux œuvres de secours en faveur de l'industrie de la broderie, de l'hôtellerie, de l'horlogerie, ainsi que des arts et métiers.

L'histoire des subventions en faveur de l'école primaire mérite aussi attention. La constitution de 1874 ne donnait à la Confédération que peu de possibilités d'interventions. A partir de 1877, elle subventionna cependant les expositions scolaires permanentes. Un projet étendant la compétence fédérale fut rejeté en 1882.

En 1902, le souverain adopta le nouvel article 27 *bis* de la constitution, selon lequel la Confédération alloue des subventions aux cantons. Les choses furent réglées en 1903 par des dispositions prévoyant une subvention de base, complétée par un supplément de montagne. Des « suppléments linguistiques » furent institués par la suite. Nous avons soumis récemment aux chambres un projet de loi permettant d'augmenter sensiblement les subventions aux cantons connaissant des difficultés particulières dans le domaine de l'instruction et, en même temps, d'assurer une petite économie à la Confédération.

Nous avons tenu tout particulièrement à vous rappeler les faits vraiment anciens, car l'origine d'un grand nombre de subventions plus récentes est probablement connue. Nous nous bornerons à mentionner les subventions pour le service du placement, l'assurance-maladie, l'assurance contre les accidents, l'assurance-tuberculose et l'assurance-chômage. Chacun sait que les circonstances nées des deux guerres mondiales et de la crise des années « trente » ont notablement développé la politique des subventions de la Confédération. Les mesures en faveur des agriculteurs dans la gêne, notamment l'octroi de prêts, amorcèrent en quelque sorte l'aide aux coopératives de cautionnement des arts et métiers, tandis que cette aide préparait l'allocation des subventions à l'union suisse des coopératives de cautionnement hypothécaire. Mentionnons encore la loi — toute récente — du 27 mars 1953 complétant celle qui concerne la police des eaux. Elle a remplacé des dispositions arrêtées pendant la guerre en vertu des pouvoirs extraordinaires. Contre notre avis, les conseils législatifs ont décidé que le coût des mesures de construction imposées par la Confédération, en plus des exigences de la statique, pour protéger les installations existantes contre des faits de guerre sera supporté pour un tiers par la Confédération.

Les subventions fédérales telles quelles se présentent aujourd'hui

Nos messages relatifs aux budgets et aux comptes d'Etat, ainsi que les statistiques qui y sont jointes, donnent un aperçu de ce que représentent les subventions fédérales. Nous en avons indiqué la portée financière sur l'ensemble du compte d'Etat dans notre message du 20 janvier 1953 concernant de nouvelles dispositions constitutionnelles sur le régime financier de la Confédération. D'autres aspects ont été traités dans diverses thèses et publications économiques. Le bureau fédéral de statistique insère dans ses publications annuelles intitulées: « Subventions fédérales et parts légales » les résultats de ses enquêtes. Celles-ci ne se fondent pas uniquement sur le compte d'Etat; elles s'inspirent aussi, partiellement, de considérations différentes. Nous nous en tiendrons aux extraits ci-après tirés de ces publications dont les données — nous le répétons — ne correspondent pas tout à fait au compte d'Etat:

a. Subventions fédérales fondées sur des dispositions légales

Bases légales	Subventions en millions de francs					
	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Dispositions constitutionnelles sans actes législatifs en assurant l'exécution	1,1	1,1	1,1	1,7	1,6	2,1
Lois fédérales	112,5	88,9	213,1	241,4	231,8	255,6
Arrêtés fédéraux de portée générale	15,5	20,7	36,0	51,8	48,5	90,1
Arrêtés fédéraux urgents	1,1	2,3	28,6	2,4	29,7	2,4
Arrêtés fédéraux simples	60,1	59,3	31,0	28,8	30,0	25,7
Budget	117,6	174,1	190,8	45,9	49,1	14,1
Arrêtés du Conseil fédéral fondés sur les pouvoirs extraordinaires	158,4	164,3	89,8	77,4	46,0	22,6
Autres arrêtés du Conseil fédéral	0,9	1,3	13,4	11,3	6,9	1,7
Total	467,2	512,0	603,8	460,7	443,6	414,3

Cette récapitulation ne révèle pas, cela va de soi, si les subventions sont constitutionnelles ou pas; elle ne fait qu'indiquer l'échelon de la législation auquel les dispositions ont été adoptées. Même si, dans certains cas, ces subventions se fondent sur de simples arrêtés du Conseil fédéral, il est tout à fait possible que ces arrêtés reposent sur un acte législatif général adopté par l'Assemblée fédérale dans les limites de la constitution.

Notre récapitulation indique aussi dans quelle mesure le peuple a collaboré à l'adoption des dispositions relatives aux subventions. En comparant deux récapitulations des années 1946 et 1951, on constate que la proportion des subventions instituées directement par la constitution, ou par des lois et arrêtés fédéraux de portée générale, c'est-à-dire avec la collaboration du peuple, est montée de 28 à 84 pour cent. Considérée sous l'angle des droits populaires, cette évolution ne peut que donner satisfaction. Les chiffres précités ne nous permettent cependant pas de juger si elle a contribué à rendre la politique des subventions moins onéreuse pour les finances publiques. Bien entendu, les projets rejetés par le peuple ne jouent aucun rôle dans ces chiffres.

b. Subventions classées d'après leur but

But	1938		1945		1951	
	en milliers de francs	en pour-cent	en milliers de francs	en pour-cent	en milliers de francs	en pour-cent
Routes et ponts	21 064	10,8	5 196	1,2	39 615	9,6
Correction de cours d'eau	4 973	2,5	5 492	1,3	4 974	1,2
Economie forestière	2 285	1,2	2 650	0,6	3 445	0,8
Chasse, protection des animaux, pêche	255	0,1	252	0,1	234	0,1
Agriculture ⁽¹⁾	48 153	24,6	49 080	11,5	51 666	12,5
Utilisation des pommes de terre et des fruits (régie des alcools) ⁽²⁾	5 341	2,7	1 745	0,4	5 963	1,4
Approvisionnement en céréales	20 833 ⁽²⁾	10,6	31 169 ⁽²⁾	7,3	43 279	10,4
Instruction, formation professionnelle	11 666	5,9	14 274	3,3	18 578	4,5
Sciences, arts, culture	830	0,4	1 706	0,4	4 746	1,1
Hygiène publique	13 446	6,9	23 227	5,4	40 042	9,7
Militaire, gymnastique, sport	2 088	1,1	3 498	0,8	4 502	1,1
Politique sociale	48 851	24,9	123 718	28,9	39 831	9,6
Œuvres d'utilité publique, assistance	10 071	5,1	151 191	35,3	139 977	33,8
Commerce, industrie, arts et métiers, transports	6 230	3,2	14 719	3,5	16 516	4,0
Politique, administration de la justice, police	12	0,0	12	0,0	948	0,2
Total	196 098	100,0	427 929	100,0	414 316	100,0

(¹) Y compris la somme économisée sur le fonds des mensurations cadastrales, pour les remaniements parcellaires.

(²) Du 1^{er} juillet de l'année précédente au 30 juin de l'année dont il s'agit.

Cette récapitulation montre que si les subventions ont doublé de 1938 à 1945, il faut en rechercher la cause presque uniquement dans l'augmentation des dépenses causées par la politique sociale, les œuvres d'utilité publique et l'assistance. Il s'agit notamment des subventions tendant à faire baisser le coût de la vie, à encourager la construction de logements, l'aide aux vieillards et survivants et l'aide aux Suisses de l'étranger. Si l'ensemble des dépenses relatives aux subventions fédérales n'a pas beaucoup diminué de 1945 à 1951, quoique les dépenses faites pour réduire le coût de la vie et aider les Suisses de l'étranger aient été beaucoup moins élevées, il faut attribuer ce fait principalement à l'entrée en vigueur de l'assurance-vieillesse et survivants.

c. Subventions classées d'après leurs bénéficiaires

(en milliers de francs)

But	1945			1951		
	Versées aux cantons	Versées directement aux intéressés		Versées aux cantons	Versées directement aux intéressés	
		d'après un plan de répartition aux cantons	sans plan de répartition aux cantons		d'après un plan de répartition aux cantons	sans plan de répartition aux cantons
Routes et ponts	5 139	—	57	39 219	324	72
Correction et aménagement de cours d'eau	5 477	—	15	3 798	1 161	15
Economie forestière	2 594	1	55	3 333	—	112
Chasse, protection des animaux, pêche	205	12	35	224	—	10
Agriculture	38 166	6 429	4 485	32 988	10 798	7 880
Utilisation des pommes de terre et des fruits (régie des alcools)	223	—	1 522	192	143	5 628
Approvisionnement en céréales	1 042	28 626	1 501	846	40 703	1 730
Instruction, formation professionnelle	13 021	968	285	16 563	1 430	585
Sciences, arts, culture	536	103	1 067	444	970	3 332
Hygiène publique	4 871	17 390	966	8 329	28 108	3 605
Militaire, gymnastique, sport	962	1 764	772	170	1 611	2 721
Politique sociale	37 044	5 196	81 478	25 851	5 418	8 562
Œuvres d'utilité publique, assistance, assurance- vieillesse et survivants	29 488	9 875	111 828	8 993	13 359	117 625
Commerce, industrie, arts et métiers, transports	2 694	1 868	10 157	3 789	2 124	10 603
Politique, administration de la justice, police	—	1	11	923	—	25
Total	141 462	72 233	214 234	145 662	106 149	162 505
		286 467			268 654	

Cette récapitulation prouve que, pendant les deux années considérées, les cantons n'ont reçu que la part la plus faible de ces subventions. A signaler en outre le fait que beaucoup d'entre elles n'ont en réalité pas été bonifiées aux cantons eux-mêmes. Les subventions pour l'agriculture, par exemple, sont, pour une bonne part demandées par les cantons et leur sont versées en vertu des dispositions administratives mais uniquement pour être transmises aux véritables bénéficiaires. Notons en outre que, sous la rubrique « œuvres d'utilité publique et assistance », figurait, en 1945, une somme de 100 millions de francs pour le « Don suisse » et, en 1951, une

somme de 106,7 millions de francs pour l'assurance-vieillesse et survivants. Si l'on tient compte de cette circonstance, on s'aperçoit que les subventions versées directement à des tiers n'étaient pas beaucoup plus élevées que celles qui furent payées aux cantons.

D'après cette statistique, les subventions versées directement aux intéressés sont deux fois plus élevées que celles payées aux cantons. Il y a là un nouvel aspect du régime des subventions au cours de ces dernières décennies. Ce rapport direct entre la Confédération et les véritables bénéficiaires démontre nettement combien grande est devenue l'influence immédiate de la Confédération par le moyen des subventions. A cela s'ajoute que le montant de la plus grande partie de ces subventions directes ne peut pas être calculé entre les cantons; elles sont en effet versées à des organismes exerçant leur activité dans toute la Suisse ou payées à l'étranger. Citons les subventions destinées à l'office suisse d'expansion commerciale et à l'office suisse du tourisme, à la baisse du coût de la vie, à l'aide aux Suisses de l'étranger, à l'assainissement d'entreprises intercantionales de transport, au rétablissement des voies navigables jusqu'à Bâle, au placement des excédents des vins blancs et surtout à l'assurance-vieillesse et survivants. Cette énumération montre aussi que, souvent, il s'est agi de domaines qu'il aurait été difficile de régler selon des principes fédéralistes.

d. Les recettes spéciales destinées à couvrir les subventions fédérales

Une série de subventions ont ceci de particulier qu'elles sont couvertes par les recettes prévues à cet effet, en sorte qu'il n'est pas nécessaire de recourir aux recettes générales de la Confédération. On attendait autrefois beaucoup de ce système, qui devait ménager la caisse fédérale et comprimer les dépenses faites pour des subventions. Mais avec le temps on s'aperçut de plus en plus que les recettes de la Confédération devaient être considérées dans leur ensemble. C'est ainsi que la perception de droits sur l'importation des vins, par exemple, avec affectation des recettes, limitait la possibilité de percevoir les droits de douane en faveur de la caisse fédérale comme telle. De plus, la compression des dépenses se révéla illusoire. Pendant la guerre, le rendement de ces taxes d'importation a diminué dans différents domaines sans que les dépenses à couvrir eussent toujours pu être adaptées aux circonstances nouvelles. Les émoluments du service vétérinaire de frontière ont aujourd'hui, de nouveau, un rendement normal; mais les dépenses entraînées par la lutte contre les épizooties ont été fortement accrues, la lutte contre la tuberculose bovine ayant été accélérée; ces dépenses doivent dès lors être partiellement couvertes par les ressources générales de la Confédération. Il semble aussi que, çà et là, les prétentions des bénéficiaires de ces subventions aient augmenté au moment où la couverture financière, elle aussi, s'est accrue. Il ne peut être question d'opérer une compensation entre les subventions et le produit des recettes spécialement affectées à leur financement, sinon le compte d'Etat et le budget ne donneraient plus

un tableau complet des recettes et des dépenses. Ces considérations nous amènent à croire que la constitution de recettes particulières n'est guère un moyen propre à diminuer les dépenses causées par les subventions. On peut toutefois penser que certaines charges n'ont pu être imposées à l'économie que grâce au lien existant entre des subventions déterminées et leur couverture financière. Lorsque des subventions ne peuvent être réduites ou supprimées, la perception de taxes en vue de leur couverture permet du moins d'alléger les charges de la Confédération. En renonçant à verser ces subventions, la Confédération perdrait aussi le plus souvent ces recettes particulières.

Depuis la fin de la guerre, le rendement de cette catégorie de recettes est monté en flèche. Immédiatement avant la guerre, ce rendement s'élevait à 40 millions de francs; il se réduisit en 1941 à 15 millions, parce que les importations de benzine et de fourrages avaient diminué fortement. Mais en 1951, ces recettes ont atteint 245 millions de francs. Cette augmentation considérable doit être attribuée surtout à l'importation du tabac, aux suppléments de prix perçus sur les importations de fourrages et aux droits d'entrée sur les carburants pour moteurs.

Les recettes destinées à assurer la couverture des subventions fédérales allouées à l'agriculture et la compensation des prix ont une importance particulière; il s'agit de mesures que la Confédération prend en main parce que c'est la seule façon de procéder. Les suppléments de prix sur les denrées fourragères ont rapporté 14 millions de francs en 1952 et sont affectés au versement des primes de culture pour les céréales fourragères, versement qui occasionne une dépense annuelle de 10 millions de francs; ils permettent aussi de couvrir les dépenses faites pour abaisser les prix et améliorer la qualité des semences des céréales fourragères et des pommes de terre. D'après la nouvelle loi sur l'agriculture, le rendement des suppléments de prix sur les denrées fourragères importées doit également couvrir les dépenses nées de l'utilisation du colza, et les reliquats éventuels doivent être affectés au financement des dépenses que la Confédération fait pour encourager l'exportation de produits de l'agriculture, notamment du bétail de rente et d'élevage et pour éviter l'effondrement des prix de ces productions.

C'est dans le domaine de l'économie laitière que le financement assuré par des recettes particulières a pris le plus d'ampleur. Mentionnons tout d'abord les bénéfices obtenus par la Butyra sur le beurre importé, bénéfices qui servent aujourd'hui à maintenir le beurre indigène à un prix relativement bas, mais dont l'emploi peut, conformément à la loi sur l'agriculture, être étendu à d'autres produits laitiers. Les sommes provenant des suppléments de prix sur l'importation des graisses et huiles comestibles ainsi que sur leurs matières premières et les produits mi-fabriqués qui en résultent doivent aussi contribuer, à l'avenir, à maintenir les prix des produits laitiers indigènes à un niveau bas. Il en est de même des suppléments

de prix sur le lait en poudre importé. Si la caisse de compensation des prix du lait devait disparaître, seront encore disponibles les rendements provenant de la taxe sur la crème, de la redevance de crise sur le lait de consommation et des droits d'entrée supplémentaires grevant actuellement le beurre; ces rendements servent jusqu'à nouvel ordre à réduire le prix du lait de consommation.

Enfin, rappelons que les taxes prélevées sur la farine blanche ont produit en 1952 un montant de 34,5 millions de francs et ont permis ainsi aux meuniers et à l'administration des blés de maintenir les prix de la farine panifiable à un niveau modéré. Il est extrêmement important de conserver une taxe sur la farine blanche pour éviter la hausse du prix du pain, comme aussi dans l'intérêt des finances de la Confédération; espérons que ce fait sera considéré comme il le mérite lorsqu'il s'agira de se déterminer sur la question d'une suppression du régime actuel des céréales panifiables.

Dans cet ordre d'idées, il ne faut pas non plus oublier le rôle de la taxe, instituée en 1947, pour l'octroi des garanties contre les risques à l'exportation. En procurant des recettes annuelles d'environ 800 000 francs, elle a permis de payer non seulement les pertes courantes, mais de créer encore une réserve de 4½ millions de francs.

e. La façon de fixer les subventions fédérales

Les subventions peuvent être fixées selon deux systèmes principaux, l'un consistant à arrêter des sommes fixes (subventions calculées d'une manière absolue) l'autre à prévoir que le bénéficiaire sera défrayé d'une part de ses dépenses (subventions calculées d'une manière relative). Les deux systèmes peuvent se combiner. Ils présentent l'un et l'autre des avantages et des inconvénients tant pour le bénéficiaire des subventions que pour l'Etat qui les alloue.

Les subventions qui ne sont pas réglées par des lois ou des arrêtés fédéraux et ont pour seule base l'arrêté fédéral approuvant le budget appartiennent, cela va sans dire, au premier groupe. Il en est de même de celles que prévoient certains arrêtés fédéraux et celles que la constitution institue elle-même pour les routes alpestres. Ce système offre, pour l'Etat, ce grand avantage qu'un renchérissement ne lui cause pas de dépenses supplémentaires aussi longtemps que les dispositions applicables n'ont pas été revisées. Le bénéficiaire de la subvention doit, au contraire, diminuer son pouvoir d'achat. S'il se produit une baisse des prix, les rôles de perdant et de gagnant sont intervertis. Le système de la subvention fixée d'une manière absolue a aussi l'inconvénient de ne pas inciter le bénéficiaire à augmenter ses prestations, puisqu'il touche une somme fixe. Si la vie renchérit, il peut même être contraint de restreindre son activité, à moins qu'il ne parvienne à couvrir ses frais supplémentaires par des contributions provenant d'autres

sources. Pour obvier aux désavantages des subventions allouées dans ces conditions, on a recouru à des mesures diverses. Ainsi l'arrêté fédéral concernant la fondation « Pro Helvetia » fixe la subvention à *au moins* 600 000 francs, tandis que celui qui règle l'assistance technique fournie par la Suisse aux pays dont l'économie est insuffisamment développée prévoit une contribution annuelle d'un million *au maximum*. Dans d'autres cas, la subvention est non seulement régie par les prescriptions qui en fixent le montant mais encore limitée par le crédit global inscrit au budget. C'est la solution adoptée par l'arrêté fédéral concernant l'acquisition d'antiquités nationales et la conservation des monuments historiques. Il en est de même de celui qui concerne l'avancement et l'encouragement des arts en Suisse, mais où il est dit que « cette somme pourra être augmentée si le besoin s'en fait sentir et si la situation financière de la Confédération le permet ». La subvention allouée à la société pour le développement des recherches scientifiques à l'école polytechnique fédérale ne fut arrêtée à 120 000 francs que pour les années 1945, 1946 et 1947 et doit être fixée dans le budget pour les années suivantes. Afin d'habituer le bénéficiaire à moins compter sur les subventions, on a prévu que l'union suisse des coopératives de cautionnement hypothécaire recevrait 100 000 francs chacune des cinq premières années et 50 000 francs seulement dans chacune des cinq années suivantes. L'arrêté fédéral de 1952 concernant la fondation du « fonds national suisse de la recherche scientifique » prévoit, en revanche, l'octroi de subventions s'élevant successivement à 2, 3 et 4 millions de francs. D'autres subventions sont fixes, mais calculées par unité, et encore le Conseil fédéral a-t-il là une certaine liberté de mouvement. Les primes de culture, par exemple, ne doivent pas être supérieures à 250 francs par hectare.

D'une application beaucoup plus générale est le système des subventions mesurées d'une façon relative. Ces subventions peuvent toutefois avoir des formes fort diverses. Ici l'Etat court le risque d'une augmentation des dépenses et profite d'une baisse des prix. Ceux qui reprochent à ce système d'inciter le bénéficiaire à trop dépenser oublient que l'Etat se réserve généralement d'approuver les devis et les plans, de sorte qu'il peut restreindre des projets d'une trop grande envergure ou déclarer que certaines dépenses ne pourront pas être portées en compte. On a déjà constaté que le système en question ne permet pas de tenir suffisamment compte de la situation financière du bénéficiaire. Cela n'arrive cependant que si le taux de la subvention ne varie pas. Dans les cas où les taux peuvent varier dans certaines limites, l'inconvénient ne se présente pas. Grâce à l'arrêté fédéral sur le régime financier, la Confédération est parvenue à réduire des subventions à taux fixe en fonction des besoins des bénéficiaires. L'avantage évident de toutes les subventions à taux variable réside dans le lien étroit entre la subvention et la prestation du bénéficiaire. Leur inconvénient est surtout, quand les prix et les salaires tendent à la hausse, d'exposer

l'Etat à des dépenses croissantes. Nous devons cependant relever que les subsides alloués aux caisses-maladie, calculés à raison d'un montant fixe pour chaque membre, ont fortement augmenté, premièrement en raison du nombre croissant des membres et, secondement, par suite des subsides supplémentaires alloués par les conseils législatifs pour une période de deux ou trois ans.

Voici quelques exemples de solutions intermédiaires typiques. La loi fédérale de 1930 sur la formation professionnelle dispose que les subventions allouées pour des constructions nouvelles ou complémentaires ne doivent pas excéder un cinquième du coût de construction et la somme de 200 000 francs. Le Conseil fédéral n'a mis cette disposition en vigueur qu'en 1948; il a décidé en même temps que les subsides seront limités, dans chaque cas, à un dixième du coût de construction et à 100 000 francs. Ce procédé a eu pour effet de faire décroître fortement des subventions. L'arrêté fédéral allouant une subvention à l'institut universitaire de hautes études internationales à Genève a institué une méthode encore plus prudente. Cette subvention est de 30 pour cent des dépenses de l'institut, sous réserve qu'elles n'excèdent pas 100 000 francs par an et la moitié de la contribution annuelle accordée à l'institut par le canton de Genève. La façon dont est réglée la subvention fédérale allouée à l'office central suisse du tourisme est également intéressante. A un subside fixe de 2,5 millions de francs s'ajoute une contribution variable de 50 pour cent des cotisations des membres, non compris celles des établissements fédéraux, mais de 500 000 francs au maximum.

La possibilité de faire des économies en matière de subventions ne dépend ni de l'un, ni de l'autre système. Ce qui importe, c'est de trouver la solution convenant à chaque cas. Il est parfois difficile d'instaurer un régime qui soit profitable au bénéficiaire de la subvention et protège la Confédération contre des surprises.

Les subventions à l'école primaire ont un aspect particulier. Nos propositions de modification ont été favorablement accueillies dans la presse, parce qu'elles tendaient à augmenter les suppléments pour les cantons de montagne et pour ceux dont les conditions linguistiques sont spéciales, ainsi qu'à faire calculer les subventions d'après le nombre des enfants de 7 à 15 ans et non plus d'après celui des habitants. On déclara que nous devrions présenter des propositions analogues dans d'autres domaines afin de régler les choses d'une façon plus rationnelle et moins onéreuse. Vu la tournure prise jusqu'à présent par les délibérations des chambres, il faut craindre que les économies que nous considérons comme possibles ne puissent pas être faites et que l'avantage se limite à un renforcement de la péréquation financière. La constitution impose aux cantons certaines obligations dans le domaine de l'enseignement primaire, mais la Confédération ne peut y exercer qu'une très faible influence par ses subventions. Les dispositions

de notre projet limitent ses possibilités d'influence à l'instruction des infirmes. Pour le reste, les subventions à l'école primaire doivent être considérées comme des indemnités globales ne donnant à la Confédération aucune possibilité d'exercer une action. Il serait absolument impossible de régler de la même manière les subventions en faveur de l'assurance-maladie et de l'assurance-chômage, de la lutte contre la tuberculose, des améliorations foncières, des corrections de cours d'eau, etc., car, dans ces domaines, les subventions doivent être calculées d'après les prestations effectives.

Un autre aspect important de cette question est la subordination des subventions fédérales au versement d'allocations par les cantons. Nous ne désirons pas y renoncer, la Confédération pouvant acquérir ainsi la certitude que les cantons examinent d'une manière approfondie les requêtes qui lui sont présentées et exercent une surveillance sur l'emploi des fonds. Dans un Etat fédératif comme le nôtre, cela a une très grande importance. La critique la plus fréquemment adressée à ce système est que seuls les cantons aisés peuvent s'assurer des subventions fédérales en raison des obligations imposées. Cette critique n'est pas pertinente pour ce qui concerne la réduction des dépenses fédérales pour les subventions; elle mérite en revanche considération dans le domaine de la péréquation financière. Ajoutons cependant que, dans de nombreux cas, le pour-cent de la part cantonale des subventions n'est pas fixé. Ainsi la nouvelle loi sur l'agriculture dispose que l'on peut renoncer à exiger des cantons fortement obérés, de ceux notamment où les régions de montagne occupent une grande place, le versement de subventions équivalentes à celles des autres cantons. En outre, lors de la fixation de la subvention fédérale, il est loisible d'ajouter à la subvention demandée au canton les contributions des communes et d'autres collectivités de droit public et, dans des cas spéciaux, celles de tiers pourvu qu'elles ne soient pas dues en vertu d'une participation directe à l'objet de l'aide. Pour avoir droit aux subventions concernant l'amélioration des conditions de logement en région de montagne, les cantons doivent assurer le versement de prestations au moins aussi élevées, mais qui peuvent être partiellement mises à la charge des communes et en outre réduites jusqu'à la moitié — les subventions fédérales étant alors augmentées — si les communes sont manifestement hors d'état de supporter cette part de la prestation cantonale. Nous nous ferons un devoir de rechercher également dans d'autres domaines des allègements en faveur des cantons financièrement faibles.

Considérations sur les subventions

Lorsque le pouvoir central d'un Etat fédératif alloue des subventions aux Etats membres, il use d'un moyen qui est considéré comme vraiment idéal dans la politique intérieure de tous les Etats fédératifs du monde.

Il n'est dès lors pas étonnant que ce moyen ait pris une importance particulière en Suisse, où il s'agit d'équilibrer les intérêts les plus divers. Les discussions sur les subventions fédérales sont à l'ordre du jour depuis des dizaines d'années. Mais chacun admet, au fond, que ces subventions sont en principe justifiées dans notre vie publique.

Les subventions, par leur nature même, ne peuvent servir qu'à des mesures que la Confédération n'est pas en état d'exécuter elle-même. Leurs buts directs sont des plus divers, mais les fins dernières sont également fort complexes. Dans un cas, la Confédération allouera une subvention pour ne pas devoir s'occuper davantage de certaines affaires; dans un autre, elle cherchera, par l'octroi d'une subvention, à faciliter l'adoption d'un nouveau texte constitutionnel ou d'une loi nouvelle ou révisée, et, pour plus tard, l'exécution de ces dispositions. Bien souvent, l'allocation de subventions a seule permis d'amener les cantons à exécuter les lois d'une manière uniforme et répondant à certaines exigences minimums. Les cantons ont dû, il est vrai, accepter aussi une certaine surveillance fédérale. Dans différents domaines, la Confédération a pu encourager les cantons et les communes à prendre des mesures en leur offrant simplement des subventions. C'est aussi par des subventions qu'elle a encouragé des activités et des achats répondant à l'intérêt de la défense nationale. Par ses prestations, la Confédération s'est assurée une influence particulièrement grande dans les domaines de la politique économique, de la politique des transports et de la politique sociale, qu'il s'agisse d'interventions occasionnelles destinées à mettre fin à des situations difficiles ou de mesures durables. Même dans le domaine culturel — nous pensons en particulier à l'art et à la science — la Confédération exerce son action bienfaisante. Les subventions ont cependant pour avantage principal de faciliter la péréquation financière entre la Confédération et les cantons, d'une part, et la péréquation intercantonale, d'autre part.

Les buts des subventions sont si variés qu'il ne faut pas du tout s'étonner que la dépense augmente sans cesse. C'est pourquoi on doit se demander si les subventions demeurent nécessaires dans tous les domaines où elles ont trouvé accès et si les buts auxquels elles répondent ne peuvent pas être atteints d'autre manière.

Comme nous l'avons dit plus haut, on ne peut parler de subventions que là où la Confédération poursuit un but qui est en dehors de son administration. On serait ainsi tenté de se demander s'il ne serait pas indiqué qu'elle exécute elle-même les travaux de protection contre les avalanches et les reboisements au lieu de verser à cet effet des subventions atteignant 80 pour cent. Des raisons de principe s'opposeraient cependant déjà à une telle manière de faire. De plus, le résultat pour la caisse fédérale en serait que les frais de ces travaux constitueraient dans leur totalité une dépense fédérale pour le matériel et le personnel, alors que l'abandon du système de la subvention ne représenterait qu'une économie de 80 pour cent.

A vrai dire, nous avons estimé devoir, il y a quelque temps, ne plus faire figurer les subsides pour les mensurations cadastrales sous la rubrique des subventions, étant donné que les frais en question doivent, suivant l'article 39 du titre final du code civil, être supportés en majeure partie par la Confédération. Le fonds de compensation des caisses de l'assurance-chômage en est un autre exemple. Précédemment, ce fonds figurait parmi les provisions de la Confédération; les subventions fédérales étaient alors inscrites au compte des variations de la fortune, tandis que tous les subsides du fonds aux caisses étaient comptabilisés comme « subventions ». Le fonds ne recevant plus de la Confédération le principal de ses subventions depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'assurance-chômage, il a cessé, l'année dernière, d'être une provision, pour devenir un fonds spécial. La conséquence en est que seuls les versements de la Confédération comptent encore comme subventions. Ce système est mieux adapté aux circonstances. Les opérations comptables qui ne répondent pas à ces considérations n'aident pas à résoudre le problème des subventions.

On croit souvent que des privilèges fiscaux permettraient d'obtenir dans certains cas des résultats semblables à ceux des subventions. Là encore, la plus grande prudence s'impose si l'on ne veut pas porter atteinte au principe de la généralité de l'impôt. Les réserves imposées à l'économie privée en vue de la création de possibilités de travail représentent cependant un essai très intéressant dans cette direction, qui pourra contribuer, en cas de crise, à réduire les dépenses occasionnées à la Confédération par les subventions. La création d'un fonds de crise, conformément à l'article 7 de l'arrêté fédéral sur le statut de l'industrie horlogère, poursuit un même but. Mentionnons également le fonds de solidarité de la broderie à navette et le fonds de secours de la broderie sur métier à main. Pour cette branche d'activité très sensible aux fluctuations de la situation économique, la Confédération a subordonné ses nouvelles mesures d'aide à la condition que l'industrie prépare elle-même, en temps de prospérité, les ressources nécessaires pour faire face aux premiers besoins nés d'une crise. Les dispositions dans ce sens ont été prises déjà largement, et il faut espérer que cet exemple sera suivi dans d'autres domaines économiques. Ces mesures prises par l'économie elle-même représentent, en tant qu'on peut les attendre des milieux intéressés, le meilleur moyen de limiter les dépenses occasionnées par les subventions.

Dans l'avenir également, on ne pourra renoncer à faciliter l'adoption de dispositions constitutionnelles ou légales par la perspective de subventions fédérales. Etant donnée l'ampleur actuelle des dépenses causées par les subventions, il conviendra cependant d'examiner plus attentivement si ce procédé est toujours indispensable. Là où c'est possible, l'Etat central devrait différer l'adoption de dispositions jusqu'au moment où le public sera si largement convaincu de leur nécessité qu'il ne sera plus indispensable de prévoir des subventions. Il peut être nécessaire, dans de nombreux

domaines, d'exercer une influence par le moyen de subventions. Les dépenses ne sont alors pas seulement celles que représentent les subventions. Il y a aussi celles de l'administration qui s'occupe de ces subventions et les frais des services de comptabilité et de contrôle. Celui qui reçoit une subvention doit souffrir que la Confédération intervienne dans ses affaires. Le pouvoir fédéral ne saurait songer à adoucir les conditions mises à l'octroi des subventions, ni à supprimer les contrôles qui sont judicieux et rationnels. Il ne ferait qu'exciter encore davantage les appétits. Les bénéficiaires de subventions devraient cependant avoir à cœur de s'acquitter de leurs tâches autant que possible par leurs propres moyens, par la voie de l'entente et sans le concours de la Confédération.

C'est dans le domaine de la péréquation financière que les subventions peuvent, à nos yeux, jouer un rôle particulièrement utile. Mais ici aussi, il convient de ne pas demander l'impossible. Nous reviendrons sur ce point. Pour l'instant, nous nous bornons à constater que la péréquation peut être pratiquée non seulement au moyen des subventions mais encore au moyen des parts cantonales à des recettes fédérales. Des difficultés se rencontrent dans l'un et l'autre cas. Elles sont illustrées par la manière dont des sommes sont versées aux cantons sur le produit net des droits d'entrée sur les carburants; ces versements montrent le lien étroit qui existe entre ces deux moyens concurrents. Les versements jouent un grand rôle en matière de péréquation, qu'ils soient appelés « parts à un produit » ou « subventions ». L'arrêté fédéral du 21 décembre 1950 poursuit cependant encore deux autres buts: développer le réseau routier et empêcher les cantons de percevoir des taxes de passage. On voit ainsi clairement que les versements sont des subventions et non des parts sur le rendement. Rappelons aussi — ce qu'on oublie très souvent — que la Confédération et ses établissements, en passant des commandes, soutiennent d'une manière appréciable l'économie de cantons financièrement faibles, contribuant ainsi à la péréquation financière.

On ne saurait nier qu'il y a quelque chose de mécanique dans le régime des subventions. Celles-ci ne peuvent être allouées qu'en vertu de lois, d'arrêtés fédéraux ou d'arrêtés du Conseil fédéral, c'est-à-dire de dispositions qui sont publiées et que les intéressés étudient avec soin. Lorsque des subventions sont ainsi à disposition, nombre d'autorités et d'organismes se sentent presque obligés de les solliciter, soit par souci d'égalité soit pour soulager leurs administrés et leurs membres. Les dispositions fédérales sur les subventions paraissent exercer une sorte d'attraction sur les intéressés, attraction qui rend vains tous les appels à la sagesse politique.

Ajoutons que de nombreuses subventions jouent le rôle de précédents pour d'autres. Les subventions ont pour office de remplacer des ressources qui ne peuvent être obtenues d'une autre façon. Elles impliquent pour le bénéficiaire l'obligation de faire davantage. Comme on l'a déjà dit, elles

affaiblissent la volonté de se tirer d'affaire par soi-même et sont, tôt ou tard, considérées comme chose toute naturelle. Ceux qui ont bénéficié de l'aide fédérale trouvent souvent normal que cette aide soit augmentée au moment où la vie renchérit ou lorsque d'autres difficultés se produisent. Il arrive aussi, assez souvent, que les dispositions réglant l'octroi de subventions soient rédigées en formules rigides. Le résultat en est que l'administration ne jouit pas d'une liberté suffisante pour refuser ou réduire sérieusement une subvention dans des cas de peu d'importance. L'abolition de subventions prévues par des lois mais ne paraissant plus indispensables par suite de circonstances nouvelles s'est, elle aussi, révélée extraordinairement difficile. Nous avons cherché déjà plusieurs fois à surmonter cette difficulté en limitant la durée d'application des prescriptions.

Par suite de ces diverses circonstances, le public a été, avec le temps, amené parfois à contester que les subventions soient justifiées ou indispensables et à se demander si, dans leur ensemble, elles sont vraiment judicieuses. L'aggravation de la situation financière de la Confédération a contribué à éveiller ces doutes. La Confédération, surtout par suite de son programme d'armement, a aujourd'hui de la peine à couvrir ses propres dépenses. Si les autorités fédérales se montrent très critiques à l'égard de nouvelles demandes de subventions ou cherchent même à supprimer certaines subventions anciennes, il ne faut donc pas l'attribuer à une moindre bienveillance envers les bénéficiaires ou à une méconnaissance de leur activité. Les délibérations relatives aux différents projets concernant le régime des finances fédérales, le rejet du projet d'arrêté sur le financement de l'armement et d'autres faits montrent clairement qu'il serait difficile d'accroître les recettes de la Confédération. Le compte d'Etat de 1952 se solde par un déficit de 181 millions de francs, tandis que le budget de 1953 en accuse un de 169 millions. On ne peut donc plus parler d'une caisse fédérale très prospère. Dans une période de prospérité économique durable, ces deux déficits auront « mangé » plus de la moitié des amortissements péniblement opérés après la guerre.

Alors que les finances de la Confédération sont dans un tel état, nous voyons notre économie — favorisée pendant un siècle par les subventions fédérales — atteindre un degré de prospérité et se constituer des ressources (réserves et fortune imposables) si considérables qu'il devrait lui être possible dans bien des cas de se passer des subventions de la Confédération.

Principes pour l'allocation de subventions fédérales

Comme le domaine des subventions s'est largement étendu au cours de décennies alors que la situation financière de la Confédération s'aggravait fortement, il importe d'établir certains principes pour l'allocation des subventions.

Le projet de réforme des finances fédérales présenté en 1948 prévoyait l'insertion dans la constitution d'un article 42*ter*, 2^e alinéa, rédigé en ces termes :

Des subventions peuvent être allouées pour des tâches qui incombent à la Confédération en vertu de dispositions constitutionnelles. Les cas dans lesquels elles peuvent être accordées seront prévus par des lois ou des arrêtés fédéraux, qui détermineront le montant de ces subventions et fixeront les conditions auxquelles elles sont subordonnées, ainsi que les obligations qu'elles entraînent. En outre, la capacité financière des cantons doit être prise en considération.

Le projet de 1953 se bornait à reprendre la dernière phrase de cette disposition. Nous devons indiquer ici, en premier lieu, les considérations qui nous ont engagés à vous présenter cette proposition.

L'histoire des subventions pendant un siècle montre que les mesures d'ordre juridique prévues pour empêcher l'enflure des subventions ne peuvent avoir une importance décisive. Il y a toujours eu des situations dans lesquelles des subventions devaient être accordées avant que la constitution et la loi ne le prévissent. C'est pourquoi nous exposons ce qui suit dans le message de 1948 :

A noter toutefois que, selon une pratique établie depuis longtemps, la compétence de la Confédération en un domaine particulier ne doit pas forcément être mentionnée dans la constitution, si elle dérive indirectement du contenu de la constitution. Il est indubitable que, par exemple, la protection des arts et des sciences par la participation de la Confédération aux frais des travaux de certains instituts et associations, qui n'est pas prévue dans la constitution, doit être admise.

On peut porter un même jugement sur d'autres subventions, par exemple celles qui sont allouées pour des buts philanthropiques (cas de catastrophes, etc.). Aussi préférons-nous cette fois-ci renoncer à une prescription d'une telle portée. Cela ne signifie aucunement que nous soyons d'avis que les autorités fédérales doivent désormais allouer des subventions sans se soucier des prescriptions constitutionnelles ou légales. L'obligation d'observer ces prescriptions découle déjà des principes généraux du droit public et administratif et du comportement imposé à une administration d'inspiration démocratique qui entend demeurer dans la légalité. L'adoption des articles d'ordre économique a comblé de grandes lacunes concernant la compétence conférée par la constitution, mais cela ne signifie pas que des divergences d'opinion sur ce point soient désormais impossibles.

Il est certain que, dans les cas importants, les subventions devront continuer d'être réglées par des lois et des arrêtés fédéraux. Toutefois, si ce principe était toujours observé, on courrait le risque d'obliger les conseils législatifs à examiner des projets de faible portée en nombre si grand que les chambres auraient de la peine à les traiter avec soin. Lorsque l'allocation de subventions est réglée par des lois ou des arrêtés fédéraux, le pouvoir exécutif, comme aussi le législatif peuvent voir, plus tard, leur liberté de décision désagréablement limitée au moment où une subvention serait

moins justifiée qu'autrefois. Les cas dans lesquels une subvention est fixée simplement par le budget ne devraient, certes, pas devenir la règle. Néanmoins, il serait difficile de prouver que l'examen annuel de ces cas a eu, jusqu'à présent, pour la Confédération des effets moins avantageux que la fixation des subventions par des lois et des arrêtés fédéraux. Il est bien permis de redouter que l'inscription dans des lois de subventions jusqu'alors strictement budgétaires et la revision de prescriptions sur des subventions pourraient plutôt aggraver qu'alléger les charges financières de la Confédération.

Il ne faut pas surestimer l'importance des conditions juridiques dont dépend l'allocation de subventions, même si elles sont claires et incontestées. C'est pourquoi on doit les conjuguer avec quelques principes d'ordre financier.

Les subventions sont des sommes d'argent que l'Etat, en vertu du droit public, alloue à des sujets de droit pour des buts déterminés, sans que le résultat représente pour lui une contre-prestation directe. Il paraît naturel de traiter ces buts déterminés comme les travaux publics que la Confédération peut subventionner en vertu de l'article 23 de la constitution et dont le subventionnement, dans l'histoire de notre constitution, a été point de départ pour la réglementation d'autres subventions. Le but des subventions devrait donc intéresser la Confédération ou une partie considérable du pays. Jusqu'à présent, on n'a compris par « travaux publics » que des constructions, de sorte que l'intérêt général avait sa limite dans l'espace. Appliquée aux subventions, la notion d'intérêt général peut cependant être d'ordre personnel, culturel, politique et économique. Des subventions telles que celles qui sont allouées aux vallées italiennes et rhétoromanes des Grisons pour la défense de leur culture et de leur langue sont, considérées du point de vue spatial seulement, d'intérêt secondaire, mais leur rôle culturel et politique est grand. Inversement, la notion d'un grand intérêt général, si elle doit exclure des mesures purement particularistes de portée négligeable, ne doit cependant pas être comprise d'une façon trop stricte, en ce sens que les subventions devraient, autant que possible, profiter à tous les habitants du pays. Avec des subventions à grand rayon d'action, les frais augmentent considérablement, mais aussi le danger de l'abus et de l'amenuisement de la prestation. Les subventions instituées pour réduire le coût de la vie l'ont montré d'une manière particulièrement nette.

Il est extraordinairement difficile de dire quels sont les buts justifiant des subventions prélevées sur les ressources générales de la Confédération. Un examen attentif s'impose cependant dans chaque cas. Jusqu'à présent, personne n'a réussi à définir d'une façon suffisamment claire la notion de l'intérêt général, mais il est manifeste que la notion tend à s'élargir et il faut combattre l'idée suivant laquelle des subventions doivent toujours être accordées quand quelque chose se fait dans

l'intérêt général. Notre Etat démocratique a, plus que tout autre, l'obligation de veiller à ne pas travailler seul dans l'intérêt du pays, mais à ce que les cantons, les communes, les divers organismes et les citoyens eux-mêmes agissent également, sans son appui financier. Aucun Etat du monde n'est en mesure de soutenir de ses deniers toutes les activités qui s'exercent sur son territoire, même si, en elles-mêmes, elles sont dignes d'intérêt.

Du point de vue financier, la subvention doit encore remplir une autre condition essentielle: elle doit se présenter comme une aide. Qu'il s'agisse d'une subvention ou d'autre chose, une aide qui n'est pas vraiment nécessaire paraît absurde. On peut en dire de même d'une aide qui dépasse la juste mesure. Dans chaque cas de subvention, il importe d'examiner non seulement si le but justifie l'aide fédérale, mais aussi si cette aide est, dans toute son ampleur, indispensable. Eu égard à ses difficultés financières, la Confédération doit pouvoir admettre que les intéressés chercheront à se tirer eux-mêmes d'affaire, autant que le permettent les circonstances. Point n'est besoin d'insister sur le fait qu'on ne peut, par exemple, pas demander à des anormaux de se tirer eux-mêmes d'affaire dans une large mesure et qu'ils ont encore besoin de l'appui des institutions de bienfaisance et des subventions des communes, des cantons et de la Confédération. Lorsque des cantons s'acquittent en commun de tâches qui leur incombent incontestablement ou en confient le soin à des associations privées ou lorsque de puissants groupements exercent une activité d'une certaine importance pour le pays en défendant leurs propres intérêts, l'habitude a été prise de demander une sorte de reconnaissance fédérale sous la forme d'une subvention de la Confédération. Ces subventions sans raisons profondes ont pour effet d'éparpiller les ressources de la Confédération et de multiplier à l'infini le nombre des solliciteurs. Les économies qu'on obtiendrait en supprimant ces subventions sont petites, nous le reconnaissons, mais cela ne doit pas nous empêcher d'entrer dans cette voie, qui montre qu'on doit se limiter à l'essentiel.

La péréquation financière est un des cas d'aide légitime apportée sous la forme de subventions. La Confédération a le devoir, lorsqu'elle alloue des subventions, de tenir particulièrement compte des cantons financièrement faibles. Ce principe doit être posé dans la constitution.

Nous devons cependant faire quelques remarques pour empêcher qu'on ne se berce de trop grandes espérances. Même si l'idée de péréquation doit trouver une plus large application dans le domaine des subventions, il ne sera jamais possible de compenser toutes les différences dans la capacité financière. Comme nous l'avons exposé dans notre rapport du 12/19 octobre 1948 à la commission du Conseil des Etats chargée d'examiner le projet de réforme constitutionnelle des finances fédérales, toutes les subventions ne se prêtent pas à la péréquation. Il faudra, d'une façon générale, se borner à venir en aide aux cantons de montagne qui se trouvent

dans des difficultés financières, en leur allouant des subventions spéciales adaptées à leurs conditions. La nouvelle répartition du produit des droits d'entrée sur les carburants pour moteurs, l'assurance-vieillesse et survivants et la modification envisagée pour la subvention à l'école primaire représentent un grand pas en avant dans la voie de la péréquation.

Etant données l'ampleur qu'ont prise aujourd'hui les dépenses fédérales et les ressources limitées qui sont actuellement disponibles, la péréquation financière ne doit pas inciter à demander de nouvelles subventions. Ce sont les sommes maintenant à disposition qui devront servir davantage à la péréquation. En d'autres termes, il faudra qu'un supplément de dépenses pour les cantons financièrement faibles soit couvert par une réduction des prestations aux cantons prospères. Des frictions en résulteront forcément. Aussi est-il nécessaire de ne pas pousser trop loin les exigences en matière de péréquation. Lorsque le produit de l'impôt pour la défense nationale permet de conclure qu'un canton pourrait plus largement se tirer d'affaire par lui-même en améliorant son système fiscal, il serait injuste que la Confédération lui accorde durablement des subventions plus considérables, en réduisant pour cela ses prestations aux cantons ayant un système fiscal moins lâche.

Ajoutons enfin que des subventions peu élevées ne peuvent naturellement pas jouer un rôle important dans la péréquation financière. C'est pourquoi il convient d'appliquer l'idée de péréquation surtout dans les cas où la somme à répartir représente un allègement considérable pour les cantons financièrement faibles. La subvention pour l'école primaire constitue l'un de ces cas. Il en va autrement des subventions pour les traitements de fonctionnaires cantonaux.

Il ne suffit pas d'établir si le but d'une subvention offre de l'intérêt et si la subvention est nécessaire. On doit aussi exiger des autorités qui allouent les subventions qu'elles s'assurent que les deniers publics seront affectés d'une manière rationnelle au but poursuivi. La Confédération doit subordonner son aide à la condition que les sommes soient employées avec un maximum d'efficacité et qu'il y ait un juste rapport entre elles et l'effet obtenu. Ce n'est pas toujours le cas, même s'il s'agit de sommes employées rationnellement.

On entend dire, ici et là, que la Confédération ne devrait pas continuer à verser des subventions et même à en accorder de nouvelles alors que ses comptes ne sont pas en équilibre. Nous répondons comme suit: Comme le montre le tableau des subventions classées suivant l'acte législatif qui est à leur base, le Conseil fédéral n'a pas la liberté de verser ces subventions ou de les refuser. Elles reposent, en grande partie, sur des lois dont l'exécution est confiée au Conseil fédéral. Les subventions ne constituent pas un groupe de dépenses ayant moins d'importance que les dépenses pour le personnel ou le matériel, par exemple. Les buts auxquels tend l'allocation de certaines subventions peuvent être plus importants que celui

auquel répond, par exemple, la construction de bâtiments administratifs. Les dépenses injustifiées doivent être supprimées non seulement dans le domaine des subventions mais aussi dans tous les autres domaines, que les comptes de la Confédération se soldent ou non par un déficit.

Nos considérations sur les principes à suivre dans l'allocation de subventions ont montré qu'il est tout à fait possible d'établir un régime des subventions bien assis juridiquement et financièrement. L'application au cas particulier laissera cependant toujours une très grande marge d'appréciation. C'est pourquoi ce ne seront, en définitive, pas les préceptes d'économie financière qui compteront. Ce seront les décisions de politique financière, et celles-ci devront se fonder toujours davantage sur des principes.

III. Les mesures de réduction prises jusqu'ici

Bien que nous ayons rencontré de fortes résistances dans tous les essais de réforme en matière de subventions, nous avons pu enregistrer cependant divers succès. S'ils n'ont guère apparu dans le résultat final, c'est parce que d'autres subventions ont coûté davantage par suite du renchérissement ou qu'il a fallu allouer de nouvelles subventions.

La réduction des subventions pour diminuer les prix a déjà été mentionnée au chapitre premier et la réorganisation proposée des subventions à l'école primaire au chapitre deuxième. D'après l'arrêté fédéral de 1909 concernant le service de placement, la Confédération versait des subsides allant jusqu'au tiers des dépenses des bureaux de placement, à l'exception des frais de mobilier et de construction, et les associations cantonales de secours en nature recevaient un subside de 50 centimes pour chaque placement. Le programme financier de 1936 réduisit ces taux à 30 pour cent et à 40 centimes. Les subsides aux associations cantonales de secours tombèrent bientôt, lorsque se développa le service de placement. Dans la nouvelle loi fédérale de 1951 sur le service de l'emploi, on a établi pour les subventions générales une gradation de 10 à 30 pour cent, selon la capacité financière des bénéficiaires, s'agissant ici tant des cantons que des communes. Bien que les bénéficiaires à faible capacité financière fussent ainsi ménagés, il s'en est suivi un dégrèvement d'environ 100 000 francs pour la Confédération.

La loi fédérale de 1951 sur l'assurance-chômage a entraîné une série de changements par rapport à l'état existant jusqu'alors. Du point de vue des finances fédérales, l'article 43, 1^{er} alinéa, s'est révélé singulièrement important, car il spécifie que les frais d'administration des caisses ne donnent droit à la subvention que dans la mesure où ils ne peuvent être couverts par les intérêts du capital social. Cette limitation de la prestation fédérale à l'aide effectivement nécessaire a entraîné, pour la Confédération, un dégrèvement d'environ 500 000 francs.

Dans le domaine de la lutte contre les épizooties, il y a deux changements à noter. D'après la loi de 1917, la Confédération paie la moitié du traitement ou de l'indemnité du vétérinaire cantonal. L'ordonnance d'exécution de 1920 avait même compris dans la subvention ses « adjoints éventuels ». A partir de 1950, ils en ont cependant été exclus. Même si le dégrèvement qui s'ensuit est insignifiant, nous voulions toutefois apporter cet exemple pour montrer qu'en fait nous examinons toujours dans toutes les directions si nous restons dans les limites de la législation. Le fait que les chambres ont approuvé, le 12 décembre 1940, une révision de l'article 1^{er} de la loi fédérale sur les mesures à prendre pour combattre les épizooties a eu une assez grande portée; d'après le nouveau texte, le Conseil fédéral peut non seulement déclarer applicables les prescriptions de la loi à d'autres maladies dangereuses non désignées par elle, mais aussi, inversement, supprimer dans le catalogue légal les maladies qui ne présentent plus le caractère de danger général. Nous fondant sur cette disposition, nous y avons biffé en 1941 la pneumo-entérite du porc et aussi, en 1950, le rouget du porc. Cette dernière mesure à elle seule a permis une économie d'environ 300 000 francs. Ce cas montre que les chambres devraient nous accorder une plus grande liberté de mouvement, pour que les dépenses résultant des subventions fédérales puissent être abaissées lorsque les circonstances se modifient.

Il y a aussi quelque intérêt à considérer les efforts faits pour réduire les dépenses en vue de la formation professionnelle. A partir de 1948, dans le domaine de la formation professionnelle agricole, on a réussi à obtenir une économie d'environ 100 000 francs par une interprétation plus étroite de la notion de dépenses donnant droit aux subventions. Pour assurer l'égalité de traitement et en liaison avec le projet de réorganisation constitutionnelle des finances fédérales de 1948, il s'imposait de faire un pas analogue dans le domaine de la formation professionnelle artisanale et ménagère. Les dépenses de la Confédération à cet effet ont été limitées à 7,5 millions par le programme financier de 1936 et à 9,5 millions par celui de 1946 à 1949. En 1949, elles s'élevaient cependant, avec les subventions pour nouvelles constructions et transformations, à non moins de 13,8 millions, car le renchérissement avait eu des effets rapides pour les dépenses donnant droit à subventions. C'est pourquoi le département de l'économie publique annonça, dans sa circulaire du 7 juillet 1949, une nouvelle réglementation qui devait amener la stabilisation des dépenses à 12 millions à l'aide des mesures suivantes. En premier lieu, il n'était plus indiqué, semblait-il, d'accorder des subventions pour l'enseignement ménager des filles en âge de scolarité, car il s'agit là d'une tâche des cantons et des communes. En outre, on envisageait de faire dépendre toutes les subventions, sauf celles qui sont accordées pour les écoles fréquentées par des élèves de plusieurs cantons, de prestations cantonales égales à celles de la Confédération. Parmi les écoles de commerce moyennes, on ne prévoyait plus de subven-

tions que pour celles qui comprennent trois classes, alors que les écoles ayant des divisions qui préparent à la maturité devaient être exclues. Les établissements du degré universitaire auraient dû aussi renoncer à être subventionnés. De plus, il était prévu de ne plus accorder de subventions aux cours de sténographie et, au sens d'un arrêté du Conseil fédéral déjà pris le 20 février 1948, de ne plus tenir compte pour les subventions que du traitement de base, des allocations de renchérissement et des indemnités de résidence, mais non des prestations sociales, réglées de façon fort variable dans les différents cantons.

Ces plans se heurtèrent à de très nombreuses objections, de sorte que de simples réductions de subventions furent généralement décidées à la place des exclusions susmentionnées. Le subventionnement des prestations sociales fut supprimé peu à peu en l'espace de trois ans, de manière que le total des économies à la fin de la troisième année puisse atteindre 1 million et quart. Or il faut bien constater que l'état des dépenses en vue de la formation professionnelle, malgré ces économies, se retrouve dans le budget de 1953 au même niveau qu'en 1949, pour la raison que ces dépenses, subventionnées à des taux inférieurs par la Confédération, se sont de nouveau accrues.

Dans le domaine de l'agriculture, ce ne sont pas seulement les prestations pour la formation professionnelle qui ont été réduites, mais aussi des subventions allouées à d'autres titres. Les subsides en vue de réduire les prix des céréales fourragères aux coopératives de culture de semences et les primes sur le chiffre d'affaires pour toutes les sortes de céréales ont été réduits successivement de 5 et 3 francs dans les années « trente » à 4 francs et 1 fr. 20 (chiffres actuels). Quant à l'assurance contre la grêle, les subventions pour la prime d'assurance des vignobles a été réduite depuis 1914 de 20 à 8 pour cent et celle des autres cultures de 12,5 à 6 pour cent. On a complètement renoncé à accorder des subventions pour les frais d'établissement de la police. Aux taux anciens, la Confédération devrait payer aujourd'hui environ un million de plus pour l'assurance contre la grêle. En raison du doublement de la somme des primes qui est intervenu dans l'entretemps, la Confédération ne verse cependant aujourd'hui que 64 000 francs de moins qu'en 1932. Pour l'assurance du bétail, la diminution de dépenses est plus grande, parce que les subventions par tête de bétail ont été réduites de 1 fr. 50 en 1929 à 0 fr. 80. Mais ici précisément la dépense de la Confédération serait doublée en vertu de l'article 58 de la nouvelle loi sur l'agriculture, qui dispose que la Confédération doit fournir des prestations au moins aussi grandes que celles des cantons. Les subventions pour les inspections de fromageries et d'étables ont été ramenées de 50 pour cent en 1946 à 25 pour cent, taux actuel.

Enfin, nous rappellerons encore que l'article 31 de la loi fédérale du 25 septembre 1952 sur les allocations aux militaires pour perte de gain a abrogé l'article 15 de l'organisation militaire, qui obligeait la Confédération

à verser pour le remplacement des instituteurs des indemnités s'élevant à environ 100 000 francs par an pendant les dernières années.

L'énumération des nombreuses subventions qui, ces dernières années, ont été réduites uniquement par la voie de la mise au point du budget ne nous semble ici pas nécessaire. Mais relevons encore deux questions en suspens, qui seront l'objet de propositions spéciales.

Lors de la revision prochaine de la législation sur l'assurance-vieillesse et survivants, les frais d'exécution doivent être mis à la charge du fonds; cette mesure déchargerait le compte financier de la Confédération d'environ 3 millions de francs.

La loi fédérale du 12 décembre 1940 sur le désendettement de domaines agricoles dispose que la Confédération institue un fonds de désendettement de 100 millions de francs, alimenté pendant vingt ans par des subsides annuels de 5 millions de francs, sur lequel sont prélevées les contributions à verser aux cantons pour le désendettement des domaines agricoles. Contrairement aux craintes manifestées à l'époque, on a si peu fait usage de la possibilité du désendettement que la Confédération devra verser en tout moins de 5 millions au titre de subventions. D'après la loi, le fonds devrait cependant continuer à être alimenté, et il s'est déjà élevé des voix pour demander que la moitié au moins de ce fonds soit répartie entre les cantons sous forme de subventions. Déjà dans le budget de 1953, nous n'avons plus prévu de versement à ce fonds. Nous soumettrons aux chambres un projet prévoyant la modification de la loi sur le désendettement, en ce sens que le fonds sera supprimé et que, dans les limites de la somme déjà à disposition, on accordera une allocation supplémentaire aux caisses cantonales d'aide agricole, selon leurs besoins effectifs. Le principe du calcul de la subvention d'après les besoins sera donc appliqué dans ce cas. Mais comme les caisses d'aide agricole n'assistent que les agriculteurs dans la gêne, on satisfera aussi indirectement à la formule plus étroite de ce principe, celle qui ne permet d'accorder des subventions que lorsque les intéressés sont dans le besoin. Nous suivons ainsi une suggestion faite par les commissions des finances à l'occasion de leurs propositions d'économies au printemps de 1950. On épargnera ainsi à la Confédération un versement annuel au fonds de 5 millions de francs.

Quant aux mesures de réduction en dehors du domaine des subventions, nous rappellerons la revision de la loi sur la monnaie, décidée l'an dernier, qui a pour conséquence que l'on prendra sur le fonds de réserve de la Monnaie 153 millions de francs et que les dépôts annuels ultérieurs (1952: 5,5 millions) pourront cesser.

Lors des discussions sur les budgets et les comptes d'Etat, on demande parfois si la Confédération ne devrait pas renoncer à ses contrats d'assurance-incendie pour choses mobilières et d'assurance responsabilité civile pour véhicules à moteur. Pour cette dernière assurance, nous ne pouvons

nous décider à passer au système selon lequel la Confédération se fait son propre assureur, car on doit admettre que le règlement des cas de responsabilité civile par la Confédération elle-même lui reviendrait vraisemblablement plus cher que dans l'état actuel des choses. Pour l'assurance-incendie, on pourrait en revanche, à la longue, compter sur une économie. Mais comme le contrat actuel d'assurance pour les choses mobilières court encore jusqu'en 1959, cette question n'est pas actuellement en discussion.

Autres mesures de réduction sans changements de la législation

Ainsi que nous l'avons exposé, nous avons jugé bon, en vous soumettant le projet de budget de 1953, de réduire tout d'abord une série de subventions ne reposant que sur le budget, avant que soient faites des propositions visant à modifier des lois dont découlent des subventions. Nous sommes d'avis que l'on doit tenter aujourd'hui de suivre les deux voies, pour examiner sur toute la ligne où l'on peut faire des économies.

a. Nouvelle diminution des subventions pour réduire les prix

La suppression des subventions fédérales pour réduire le coût de la vie n'a pu être menée entièrement à chef ces dernières années, parce que le début du conflit coréen a eu pour conséquence un nouveau renchérissement des importations et un nouvel accroissement du coût de la vie. L'indice du coût de la vie s'est élevé une troisième fois de 158 au milieu de 1950 à 171 à la fin de 1951. Il est resté stationnaire à ce niveau pendant toute l'année 1952 et, depuis lors, il accuse une légère tendance à la baisse. Les salaires s'étant aussi adaptés au nouvel état du coût de la vie, avec un gain réel de 13 pour cent par rapport à la période d'avant-guerre, il s'agit de savoir si l'on ne pourrait pas, à présent, supprimer le reste des subventions pour réduire le coût de la vie.

Nous considérons qu'il faut répondre affirmativement à cette question et voyons dans la diminution des dépenses affectées à ce but la contribution la plus importante à la réduction du montant actuel des subventions. Aujourd'hui comme lors des étapes antérieures, il convient cependant de ne pas troubler l'équilibre obtenu dans l'évolution du coût de la vie et des salaires. Sous cette réserve, c'est-à-dire pourvu qu'il n'en résulte pas un renchérissement du coût de la vie dépassant le niveau actuel moyen, nous estimons que les subventions fédérales tendant à réduire le coût de la vie doivent être supprimées.

Les marchandises dont les prix sont encore réduits aujourd'hui au débit de la caisse fédérale ne sont plus nombreuses, mais elles sont de grande portée financière. Il s'agit principalement du lait de consommation et du pain bis ou de la farine bise.

Les meuniers sont tenus de vendre la farine blanche à un prix plus élevé et d'utiliser le bénéfice pour livrer meilleur marché la farine panifiable claire et foncée. En sus, le pain bis est encore rendu moins cher par le fait que la Confédération accorde aux meuniers une indemnité pour chaque quintal de farine bise fabriquée par eux. En 1952, les meuniers ont reçu à ce titre 15,8 millions de francs, ce qui a entraîné une réduction supplémentaire du prix du pain bis d'environ 11 centimes par kilo. Sans cette subvention, le pain bis aurait coûté non pas 51, mais 62 centimes par kilo. On peut se demander s'il faut prévoir une ou plusieurs étapes pour procéder à l'augmentation des prix du pain bis et de la farine bise et supprimer ainsi l'indemnité versée actuellement aux meuniers. Mais, sur la ligne à suivre, il ne peut guère y avoir de doutes.

Nous ne pouvons nous résoudre aisément à proposer un nouvel abaissement de la réduction supplémentaire des prix du pain bis, car cette réduction constitue un allégement notable, singulièrement pour les familles nombreuses qui sont dans une situation modeste. La réduction supplémentaire du prix du pain n'a cependant pas été instituée en premier lieu à des fins de politique sociale ou d'assistance. Elle est une des diverses mesures prises afin de lutter contre le danger d'inflation. En outre, il faut considérer que, dans les villes surtout, les milieux peu aisés consomment plus de pain mi-blanc que de pain bis. La consommation de pain bis se concentre en Suisse allemande, alors que la Suisse romande et italienne préfère le pain clair. Dans les régions de montagne où le pain bis a pu se maintenir, son bas prix a contribué à faire diminuer quelque peu, ces dernières années, la culture de céréales panifiables destinées à l'approvisionnement personnel du cultivateur. Il est compréhensible que nul ne prend volontiers la peine de cultiver des céréales tant que le pain peut être acheté à des prix inférieurs aux frais de revient de l'approvisionnement personnel qui restent après déduction de la prime de mouture. Un autre fait doit être aussi allégué en faveur de la suppression de la réduction supplémentaire des prix du pain. Ce fait est que la farine bise participant à cette réduction continue de trouver en quantités appréciables le chemin de la mangeoire. Cet abus fort coûteux pour la Confédération pourrait être éliminé si l'on supprimait ou diminuait le montant supplémentaire versé pour réduire le prix de la farine bise et l'indemnité accordée aux meuniers pour la fabrication de cette farine.

L'indemnité versée pour la farine bise qui s'élevait à 14 fr. 82 par quintal a causé l'année dernière une dépense de 15,8 millions de francs. Si cette indemnité est réduite de moitié, l'économie qui pourra être faite atteindra 7 à 8 millions de francs. Elle équivaut à peu près au montant que la Confédération a dû verser en 1952 après l'avoir prélevé sur ses ressources générales, les autres dépenses faites pour réduire le prix de la farine panifiable étant couvertes par les 34½ millions de francs représentant le produit du supplément de prix pour la farine blanche.

Une autre économie de 4 à 5 millions de francs pourrait être faite si la réduction du prix du lait de consommation pouvait être financée par les seules recettes de la caisse de compensation des prix à l'exclusion d'autres versements de la Confédération. Actuellement, cette caisse verse des contributions de 14,5 millions par an pour relever la marge commerciale des débiteurs du lait de consommation. Sur ce montant, 11 millions environ concernent les communes urbaines de plus de 10 000 habitants, c'est-à-dire 1,7 million de personnes au total. Les contributions sont ici de 2 à 4 centimes par litre de lait. Les autres prestations de la caisse (3 à 4 millions) concernent les communes plus petites, où les contributions versées sont de 1 à 3 centimes par litre de lait. A ces dépenses de la caisse de compensation des prix s'opposent ses recettes propres, d'environ 10 millions de francs, savoir la taxe sur la crème pour 2,2 millions, la redevance de crise de 3,7 millions et le droit d'entrée supplémentaire sur le beurre avec un rendement très variable que l'on peut estimer à environ 4 millions par an. Tant que de grandes importations de beurre permettent de compter sur ce dernier montant, une majoration du prix du lait de consommation de 1 centime par litre dans tous les endroits où sont versées des contributions entraînerait une économie annuelle de 4,2 millions, ce qui suffirait presque à équilibrer les dépenses et les recettes de la caisse de compensation des prix. Si cependant les importations de beurre et le rendement du droit d'entrée supplémentaire, en raison d'une production accrue de cette denrée dans le pays, venaient à cesser ou à diminuer fortement, il faudrait, du moins dans les 15 villes où les contributions s'élèvent à 3 centimes ou plus par litre, procéder à une nouvelle majoration du prix de 1 centime, qui diminuerait encore une fois les dépenses de 2,5 millions par an.

On ne doit pas oublier que l'élimination des déficits de la caisse de compensation des prix du lait n'est qu'un but primaire. Dans un avenir plus éloigné, lorsque les bases juridiques de la caisse de compensation des prix deviendront caduques, il faudra peut-être supprimer complètement la réduction du prix du lait de consommation et la remplacer par un abaissement des prix de détail des produits laitiers, comme le prévoit la nouvelle loi sur l'agriculture. Cette perspective est un motif de plus de mettre aussitôt que possible la caisse de compensation des prix au moins en mesure de se suffire à elle-même et de décharger la Confédération des subventions destinées à couvrir son déficit. La suppression de cette dernière subvention servant à réduire les prix à l'aide des fonds généraux de la Confédération serait un pas très important dans la voie de la réduction générale des subventions et dans celle des économies au profit des finances fédérales.

b. Suppression ou réduction d'autres subventions dans le budget de 1954

Dans le budget de la Confédération figurent beaucoup de subventions allouées à des organisations économiques ou culturelles nationales, dont l'activité a été considérée jusqu'ici par les chambres comme offrant un

intérêt général. Sans doute, on peut trouver des motifs pour continuer à verser ces subventions. Ces motifs ne nous paraissent plus pertinents dans bien des cas à une époque où la Confédération, malgré la prospérité économique, doit s'endetter pour couvrir ses besoins courants. Il s'y ajoute que beaucoup de ces subventions, par suite de réductions successives, sont si petites qu'elles n'ont plus guère que le caractère d'une reconnaissance.

Nous nous réservons, lors de l'établissement du budget de 1954, de demander de nouveau si les subventions allouées à un assez grand nombre d'associations et d'organisations ne peuvent être réduites ou entièrement supprimées, dans la mesure où elles ne correspondent plus aux considérations de principe exposées. Nous nous abstenons ici d'énumérer tous les cas et nous nous bornons à en rappeler quelques-uns, en ajoutant qu'il faut encore engager à ce sujet des pourparlers avec les intéressés.

Les subventions allouées aux associations économiques ont l'origine suivante.

Pendant la crise agricole des années 1870 et suivantes, la Confédération se vit engagée à prendre diverses mesures de secours en faveur de l'agriculture. Elle se servit aussi à cet effet des associations agricoles, auxquelles elle fit parvenir une aide pour cette raison. Se fondant sur un postulat de 1880, le Conseil fédéral soumit à l'Assemblée fédérale, le 4 décembre 1883, un projet d'arrêté fédéral concernant l'amélioration de l'agriculture par la Confédération, qui sanctionnait ces subventions aux associations agricoles. Elles sont de nouveau prévues dans la loi de 1951 sur l'agriculture. On peut continuer à les considérer comme justifiées, car l'agriculture est une branche d'activité ayant besoin de protection, et la Confédération est tenue au courant de son évolution par les enquêtes de l'union des paysans.

Un autre postulat de 1882 aboutit en 1884 à l'arrêté fédéral, déjà mentionné, concernant l'enseignement professionnel. Dans son message du 20 novembre 1883, le Conseil fédéral avait exprimé son opinion sur la constitution de chambres du commerce et de l'industrie et déclaré ce qui suit:

Nous entretenons déjà des relations très fructueuses de cette nature avec le Vorort de l'union suisse du commerce et de l'industrie, lui allouant à cet effet un *subside annuel*, essentiellement destiné à rendre possible l'existence d'un secrétariat permanent capable. Un subside semblable est assuré de notre part à la société suisse des arts et métiers, celle-ci ayant pris l'engagement d'adopter une organisation répondant au but poursuivi et promettant de se mettre à la disposition du Conseil fédéral selon les besoins.

En 1886, l'association suisse du Grütli demanda aussi une subvention pour créer un secrétariat ouvrier. Les conditions posées par la Confédération amenèrent en 1887 la fondation de la fédération ouvrière suisse, dont le secrétariat devait étudier la situation des employés dans tous les domaines et exécuter les mandats des autorités fédérales. Lorsque le secré-

tariat eut passé à l'union syndicale suisse, que l'union ouvrière chrétienne sociale suisse se fut constituée en groupement séparé, que furent créées l'union suisse des syndicats autonomes, l'association suisse des ouvriers et employés protestants, ainsi que, finalement, la fédération des sociétés suisses d'employés et la société suisse des commerçants, ces organismes furent aussi subventionnés.

Depuis 1941, le directeur de l'union suisse de l'industrie et du commerce a renoncé à sa subvention. Il devrait être également possible aux autres organismes de se passer de subsides de la Confédération, car ils pourraient se suffire à eux-mêmes en élevant de façon minime les cotisations de leurs membres. En tant qu'ils fonctionnent dans les domaines du placement, de la formation professionnelle ou de l'assurance-chômage, ils continueraient à recevoir à ces titres des subventions spéciales de la Confédération. Celle-ci dispose aujourd'hui d'organes propres pour surveiller la situation de ces groupes de population et a fortement développé à cet effet la statistique sociale. D'après l'article 32 de la constitution, les groupements économiques intéressés doivent être consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution des articles économiques. Le législateur a voulu donner ainsi à ces associations l'occasion de sauvegarder les intérêts de leurs membres, mais il ne peut être question ici de rembourser leurs frais. Si les associations devaient se voir confier par des ordonnances fédérales des tâches qui vont plus loin que la sauvegarde de leurs propres intérêts et qui dépassent leurs forces elles-mêmes, il y aurait toujours la possibilité de leur accorder une indemnité qui n'aurait plus le caractère de subvention.

L'association de la « Semaine suisse » a reçu des subventions fédérales pendant plus de 35 ans et peut aujourd'hui mener son œuvre à chef sans l'aide de la Confédération. En 1951—1952, elle a obtenu un excédent de recettes de 5000 francs. Les chambres de commerce à l'étranger pourraient aussi être financées aujourd'hui uniquement par l'économie.

Les efforts pour combattre l'alcoolisme devraient à l'avenir être soutenus davantage par les cantons, qui reçoivent la moitié des recettes nettes de la régie des alcools et qui sont tenus par la constitution d'en employer 10 pour cent à la lutte contre l'alcoolisme. Il devrait être possible sans difficulté de décharger la Confédération des montants modestes qu'elle verse pour appuyer les efforts faits dans ce domaine par quelques associations suisses. On peut bien aussi remettre aux cantons le soin de développer les travaux manuels à l'école et d'aider les deux revues de l'enseignement (« Archiv für das Unterrichtswesen » et « Annuaire de l'instruction publique »), puisque la Confédération ne pourra vraisemblablement pas être dégrevée essentiellement des subventions en faveur de l'école primaire.

L'arrêté fédéral du 28 septembre 1944 nous a autorisé à allouer des subventions pendant 10 ans au plus à l'association suisse des coopératives

de cautionnements hypothécaires. Avec l'année 1953 inclusivement, nous avons fait usage de cette faculté pendant 9 ans, et le texte de l'arrêté fédéral ne s'oppose nullement à ce qu'on renonce au dixième versement. La situation de l'association ne paraît pas rendre absolument nécessaires d'autres contributions, car les montants jusqu'ici versés, savoir 650 000 francs, ont pu être placés dans un fonds de couverture sans avoir été utilisés autrement. L'association a pu aussi, en gérant ses affaires avec économie, constituer des réserves à l'aide de ses propres ressources, de sorte que ses engagements sont couverts jusqu'à environ 12 pour cent. Même si l'on doit reconnaître qu'une crise hypothécaire pourrait entraîner des pertes pour cette association, il ne s'ensuit pas nécessairement que la dernière subvention devrait encore être versée. Dans les circonstances actuelles, l'association peut supporter la suppression de la dernière contribution fédérale.

On devrait étudier en même temps s'il n'est pas possible de réduire aussi les subventions allouées par la Confédération aux coopératives de cautionnement des arts et métiers. L'arrêté fédéral du 22 juin 1949 prévoit que la Confédération prend à sa charge 75 pour cent au plus du risque, s'il s'agit de cautionnement ordinaires, et 90 pour cent au plus, s'il s'agit de cautionnement comportant des risques élevés. Notre règlement d'exécution du 9 décembre 1949 n'a pas fixé des taux inférieurs à ces taux maximums. En 1952, la participation de la Confédération aux pertes atteignait environ 150 000 francs, montant qui a pu être pris sur la provision pour institutions d'aide à l'artisanat. Comme les taux de ces parts aux risques comptent parmi les plus élevés des subventions actuelles, il faudrait envisager leur réduction. Dans notre message du 28 janvier 1949, nous avons déclaré souhaitable que la notion d'entraide qui, comme le rappellent à juste titre les milieux intéressés, caractérise l'activité des coopératives de cautionnement des arts et métiers, se manifeste toujours davantage par des apports financiers. Dans le budget de 1954, cette réduction de la participation aux risques n'apparaîtrait guère, car elle ne serait naturellement applicable qu'aux nouvelles affaires.

D'après l'arrêté fédéral du 14 juin 1946, la subvention allouée à la société pour le développement des recherches scientifiques à l'école polytechnique fédérale est limitée aux années 1945 à 1954 et fixée, pour les années 1945 à 1947, à 120 000 francs. A partir de 1948, elle devait être fixée chaque année dans le budget. Une réglementation aussi flexible doit permettre d'adapter les subventions aux changements des circonstances. On n'a réussi que trois fois jusqu'ici à maintenir la subvention au-dessous de 120 000 francs. Elle s'est élevée en 1948 à 110 000 francs, en 1949 à 100 000 francs et elle s'élève, d'après le budget de 1953, à 108 000 francs. L'utilisation du procédé de télévision élaboré par la société a cependant permis de recevoir des fonds assez notables. En outre, l'arrêté fédéral du 21 mars 1952 oblige désormais la Confédération à allouer sous forme de

subventions au « Fonds national suisse de la recherche scientifique » de nouvelles sommes très considérables en vue des dites recherches. Dans ces conditions, on devrait envisager pour l'an prochain une nouvelle réduction de la subvention allouée à la société pour le développement des recherches scientifiques à l'école polytechnique. Pour la réglementation ultérieure, il conviendra de tirer les conséquences de ces considérations.

Pour les corps de cadets et la société suisse des matcheurs nous ne prévoyons plus que la livraison gratuite ou à prix réduit des munitions. En cessant d'allouer des subventions en espèces, nous ferons une économie de 17 000 francs. Les subsides accordés aux cours cantonaux et aux sociétés cantonales de gymnastique pour instituteurs peuvent être réduits de 21 000 francs. Nous estimons que les autres subventions allouées au journal « L'éducation physique », aux professeurs de gymnastique universitaires, à l'association suisse pour la défense aérienne, et en vue du diplôme I de maître de gymnastique, pourraient être supprimées entièrement, ce qui ferait une économie de 47 300 francs.

Modifications comptables

a. Œuvres sociales de la Confédération

Dans la discussion sur les subventions fédérales, on oublie souvent qu'elles comprennent aussi le total des prestations des pouvoirs publics en faveur de l'assurance-vieillesse et survivants. Ainsi les dépenses figurant au compte d'Etat de la Confédération sont enflées de 50 millions qui ne sont pas effectivement des dépenses fédérales. L'assurance-vieillesse et survivants étant désormais entrée dans les mœurs, nous estimons juste qu'à l'avenir les cantons versent leurs prestations directement au fonds de compensation, ce qui correspond mieux à la situation effective. Les arriérés de contributions cantonales qui pourraient se produire apparaîtront ainsi, à juste titre, dans le compte du fonds de compensation comme des créances contre les cantons. Mais il faut pour cela modifier l'article 107, 2^e alinéa, de la loi du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants, qui prescrit que les cantons doivent verser leur part à la Confédération.

Les autres prestations de la Confédération en faveur de l'assurance-vieillesse et survivants, qui s'élèvent à environ 120 millions, ne sont pas non plus, au fond, des subventions fédérales, car elles sont dépensées pour une institution de la Confédération elle-même, qui ne possède pas de personnalité juridique propre. Les dépenses générales de la Confédération, où l'on croit parfois, à tort, trouver la dépense administrative, comprennent aussi les indemnités versées aux militaires pour perte de salaire ou de gain et les prestations de l'assurance militaire. Ces prestations sociales ne sont guère à leur place parmi les dépenses générales. Elles constituent, au fond, plutôt un groupe « sui generis », que l'on ne devrait faire rentrer ni dans celui des subventions fédérales, ni dans celui des dépenses générales. C'est

pourquoi nous envisageons de faire figurer à l'avenir dans le compte d'Etat un groupe spécial de dépenses, intitulé « Œuvres sociales de la Confédération ». Le montant de dépenses qui y sera compris s'élèvera à environ 200 millions de francs.

b. Assurance du personnel

La manière dont sont actuellement comptabilisées dans le compte d'Etat les opérations de la caisse d'assurance du personnel fédéral ne correspond pas au principe habituellement appliqué, selon lequel on ne doit faire figurer dans le compte financier que les recettes et dépenses effectives, les autres mouvements étant inscrits dans le compte des variations de la fortune. Les dépenses pour la caisse d'assurance, à l'intérieur du compte d'Etat, sont seulement des écritures de transfert. Nous avons proposé, dans le budget de 1950, la suppression de cette anomalie. Mais les commissions des finances décidèrent, à l'époque, de ne rien changer pour le moment à la présentation jusqu'alors habituelle.

Puisqu'il s'agit notamment d'éliminer du compte financier tous les corps étrangers, nous avons aussi étudié encore une fois les rapports entre le compte d'Etat et le compte de la caisse fédérale d'assurance. Vu que le compte complet et détaillé de cette caisse est annexé au compte d'Etat et présenté également à l'approbation des chambres, nous estimons juste de ne faire figurer dans le compte d'Etat lui-même que les soldes de ce compte. Nous vous poserons donc, dans le budget de 1954, la question de savoir s'il ne faut pas faire apparaître dans le compte financier seulement la différence entre les dépenses effectives de la caisse et ses recettes provenant des cotisations du personnel et de celles des régies. Les cotisations d'employeur et les intérêts au débit du compte de la Confédération doivent en revanche figurer dans le compte des variations de la fortune.

Le compte financier de 1952, par exemple, comprend 51,3 millions de dépenses pour la caisse d'assurance. En réalité, la caisse a reçu 61 millions en dehors du compte de la Confédération. Elle a dépensé en tout 62,5 millions, de sorte qu'une somme de 1,5 million seulement grevait effectivement le compte financier, tandis que les autres 49,8 millions étaient un dépôt à la provision et non une dépense du compte financier. Si l'on comptabilise à l'avenir ces opérations selon le système exact, le volume des dépenses du compte financier se réduira d'environ 50 millions de francs.

Modifications législatives pour épargner des subventions

Le système de la législation actuelle concernant les subventions et des dispositions d'exécution y relatives représente un réseau extraordinairement serré et compliqué. On peut toutefois constater sans peine ce que la Confédération pourrait épargner en subventions si l'une ou l'autre de ces lois était abrogée. Mais les lois sur les subventions ne sont pas édictées à la légère et ne peuvent par conséquent être simplement déclarées sans effet;

il s'ensuivrait des conséquences lointaines, de nature très diverse, qu'il serait fort difficile de juger d'avance. En outre, on doit considérer comme établi que le peuple suisse et ses autorités, quelles que soient les critiques faites à la méthode des subventions, veulent s'en tenir en principe à ce système. Ce que l'on peut envisager en pratique, c'est seulement de corriger un certain nombre de prescriptions, d'où il s'ensuit sans autre démonstration que l'on ne peut s'attendre à des économies de douzaines de millions. Des espoirs de ce genre doivent être considérés comme exagérés, car la plus grande partie des subventions sont manifestement liées inséparablement aux conditions politiques, économiques et culturelles de notre pays. Mais l'état des choses requiert que l'on opère quelques changements dans la législation pour obtenir davantage d'économies. Les divers régimes financiers qui ont toujours été dépassés et prorogés, l'arrêté fédéral du 20 juin 1947 instituant des mesures spéciales d'économie, qui n'a eu qu'un effet temporaire, ainsi que les essais de réduction de quelques crédits du budget, ne suffisent plus aujourd'hui. Ils ont abouti à une complication de la situation qui ne doit pas être encore augmentée. C'est pour cette raison que nous avons rejeté l'idée de ne prévoir qu'une durée limitée pour les modifications législatives proposées, ce qui eût pourtant semblé naturel en soi, puisque les soucis financiers actuels de la Confédération découlent surtout de l'armement. Mais nous avons aussi renoncé spécialement à cette limitation parce que nos propositions sont supportables et nécessaires au titre de réglementation définitive. Là où des égards spéciaux sont indispensables, il suffira de placer à une date plus éloignée l'entrée en vigueur des motivations législatives.

Cette tentative de reviser, du point de vue de la politique financière, quelques lois relatives aux subventions ne peut pas embrasser tout ce qui aura besoin tôt ou tard d'être modifié. Les changements proposés ici sont nécessairement avant tout d'ordre financier. Là où des modifications plus étendues sont nécessaires, comme par exemple la révision de la loi fédérale concernant les mesures à prendre contre les épidémies offrant un danger général, on le fera séparément dans des projets spéciaux, qui doivent répondre aux exigences d'un système de subventions économique.

Le régime des subventions allouées à la caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents, à Lucerne, ne peut pas non plus être révisé à cette occasion. Nous nous bornons à rappeler que, selon l'arrêté sur le régime financier de 1946 à 1949, dont la validité a été prorogée, la prestation légale de la Confédération à ladite caisse, s'élevant à un quart des frais d'administration, a été suspendue et que la prestation égale au quart des primes pour les accidents non professionnels a été remplacée par un forfait annuel d'un million de francs. D'autre part, la caisse est libérée de l'obligation de créditer à la Confédération la différence entre les prestations d'assurance fixées par la loi et celles qui sont versées aux assurés ressortissants d'autres Etats. Dans l'entre-temps, les relations finan-

cières entre la caisse d'assurance et la Confédération, en raison des allocations de renchérissement versées aux rentiers, ont pris un aspect nouveau, en ce sens que la Confédération, d'après l'arrêté fédéral du 27 mars 1953 relatif au paiement d'allocations de renchérissement aux rentiers de la caisse, prend à sa charge la moitié de ces allocations, ce qui fait à peu près 2,2 millions de francs. La caisse nationale dispose actuellement d'une réserve mathématique d'environ 700 millions de francs, qu'elle ne sera pas loin d'avoir doublé au bout des 20 prochaines années. Elle fait valoir, il est vrai, que ces allocations de renchérissement sont des prestations étrangères à l'assurance et qu'elle doit calculer ses réserves selon le principe de la couverture du capital. Cependant, sur la base de considérations d'ordre économique général et surtout en vue de rationaliser le régime des subventions, on devra se demander s'il ne conviendrait pas de faire ici une entorse au système. S'il s'impose de réduire les subventions, on doit sans doute songer en premier lieu à diminuer les dépenses qui ne servent qu'à augmenter les réserves des établissements fédéraux. La révision envisagée de la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents devra tenir compte de ces considérations.

Nous n'estimons pas non plus indiqué, dans le projet d'arrêté ci-joint, d'abaisser les taux légaux des subventions au niveau résultant de l'application actuelle du régime financier. On le fera, si la réorganisation constitutionnelle aboutit, pendant la période transitoire, où d'autres corrections pourront être entreprises; en cas d'échec, il faudra envisager de nouveau une prorogation du régime financier. Les modifications proposées doivent permettre de faire des économies de subventions allant plus loin que l'état actuel.

Plusieurs administrations fédérales se demandent toujours, dans cet ordre d'idées, si la Confédération ne devrait pas être autorisée à écarter complètement les demandes de subventions, lorsque la situation matérielle du requérant semble le permettre. Le Conseil fédéral peut sans doute le faire en vertu de l'article 1^{er}, 2^e alinéa, de l'arrêté sur le régime financier, mais il s'est révélé qu'une disposition appropriée dans les diverses lois sur les subventions serait plus efficace. Peut-être s'agit-il là surtout de montants minimes, mais ces cas sont plus nombreux que le profane ne l'imaginerait, de sorte que ce point aurait quelque importance pour le dégrèvement des finances fédérales. Ce qui est une bagatelle pour l'un des subventionnés peut être assez important pour un autre. Aussi serait-il malaisé d'établir des principes ayant force générale. Nous ne pouvons donc aujourd'hui nous décider à vous proposer des textes législatifs nous autorisant à exclure entièrement de l'octroi des subventions certains requérants en raison de leur situation matérielle. Nous recommandons cependant instamment aux cantons, aux communes, aux associations et aux particuliers d'user d'une plus grande modération dans leurs demandes de subventions, s'ils n'ont pas absolument besoin de l'aide fédérale. Ce serait pour eux une bien mauvaise note, et cela contribuerait à discréditer le régime des sub-

ventions, si la Confédération se voyait contrainte de demander au législateur l'autorisation en question. Il ne devrait plus arriver que l'un de nos cantons les plus forts financièrement réclame une subvention fédérale pour le drainage d'un bien-fonds qui lui appartient ou qu'une ville industrielle florissante en sollicite une pour l'installation d'une station d'arrosage dans son vignoble ou pour d'autres travaux coûtant à peu près une douzaine de mille francs. Lorsqu'un des plus gros contribuables de notre pays demande une subvention fédérale pour l'établissement de chemins dans sa propre forêt, c'est là aussi indubitablement une requête immodérée.

1. Les subventions au titre de contributions aux traitements

Le tableau suivant montre clairement comme la situation financière de la Confédération, des cantons et des communes a évolué de manière inégale depuis le début de la guerre:

	Fortune nette en millions de francs	
	1938	1951
Confédération	— 1 529	— 7 799
Cantons	— 59	+ 126
Les 71 plus grandes communes . .	+ 210	+ 326

Devant cette transformation, il est vraiment sans raison, du point de vue de l'économie financière, que la Confédération continue à verser chaque année aux cantons et aux communes des contributions aux traitements de certains fonctionnaires pour environ 1,6 million de francs. C'est pourquoi nous écrivions déjà dans notre message du 22 janvier 1948: « Si les tâches de la Confédération et des cantons doivent être distinctes, les cantons rétribueront seuls leurs fonctionnaires, même lorsqu'ils exécutent des tâches relevant du droit fédéral ». La sous-commission de la commission des finances du Conseil national exposait, dans le rapport qu'elle nous a remis le 12 avril 1950: « Nous avons constaté que toutes ces contributions de la Confédération aux traitements de fonctionnaires cantonaux et communaux avaient leurs bonnes raisons, mais elles ne sont plus guère indispensables actuellement pour un canton, alors qu'elles doivent être tenues pour surannées du point de vue des finances fédérales. Même si l'on pouvait encore avancer une justification en faveur de l'une ou l'autre de ces subventions, on doit, pour des considérations *de principe*, conseiller de les supprimer sans exception ». La commission des finances du Conseil des Etats, dans son rapport du 9 mai 1950, ajoutait: « Même si l'on ne peut faire ici de très grandes économies, nous croyons que le Conseil fédéral trouvera sur ce point l'appui nécessaire auprès des chambres fédérales ».

Des contributions aux traitements de fonctionnaires cantonaux et communaux sont versées à divers titres. Nous sommes cependant d'avis qu'une modification ne s'impose pas dans tous les domaines. Pour les inspecteurs de fromageries et d'étables, l'assurance-chômage, le service de placement et la formation professionnelle, ainsi que pour certaines

tâches de la lutte contre la tuberculose, des contributions aux traitements parviennent aussi à des associations et autres institutions privées, de sorte que l'on ne peut pas bien en priver les cantons et les communes. Dans le domaine de la formation professionnelle agricole, il n'est, à vrai dire, pratiquement question que d'écoles entretenues par les pouvoirs publics, mais pour lesquelles les traitements doivent continuer à faire l'objet d'une subvention afin de maintenir l'égalité avec la formation professionnelle ménagère et artisanale. En matière de police de la chasse, il ne s'agit plus aujourd'hui pratiquement que des gardes dans les districts francs placés sous la surveillance de la Confédération, où un règlement du Conseil fédéral prescrit une surveillance sévère et dont il fixe les limites, de sorte que des contributions aux traitements continuent à être justifiées. Les gardes-chasse occupés en dehors de ces districts francs accomplissent leur service selon les règlements cantonaux et devraient être, d'après la loi, indemnisés pour un tiers par la Confédération; depuis quelques années, cette subvention n'est cependant plus accordée; il y aurait lieu de sanctionner l'état actuel des choses en abrogeant l'article 37 de la loi sur la chasse et la protection des oiseaux.

Dans les domaines pour lesquels nous proposons une réglementation nouvelle, la situation se présente comme il suit:

	Taux en pour-cent		Subventions fédérales, en francs 1952
	d'après la loi	d'après la pratique en 1952	
Vétérinaires cantonaux	50	50	153 863
Ingénieurs ruraux, ancienne loi . . .	jusqu'à 50	25	144 549
nouvelle loi . . .	jusqu'à 33 $\frac{1}{3}$		
Contrôle des denrées alimentaires . .	50	25 ⁽¹⁾	499 375
Surveillants de pêche	50	8,3 et 4,9	33 371
Fonctionnaires forestiers supérieurs des cantons	25—35	9,7	304 625
Fonctionnaires forestiers supérieurs des communes, corporations et associations	5—25	5,2	47 793
Personnel forestier subalterne	5—20	5,2	347 482
Service médical scolaire	20—25	8	108 294
Gardes-chasse en dehors des districts francs	33 $\frac{1}{3}$	—	—
			1 639 452

(¹) Après déduction des recettes.

Ce tableau montre en premier lieu combien nous nous sommes déjà écartés des taux légaux, dans divers domaines, en vertu du régime financier. Selon ce dernier, les subventions pour la lutte contre les épizooties, et par conséquent les contributions aux traitements des vétérinaires cantonaux, sont exclues de la réduction. Il est intéressant de relever à ce sujet que notre

arrêté du 16 janvier 1951 concernant la fixation des subventions dans le domaine de l'hygiène publique déclarait que les traitements des fonctionnaires cantonaux et communaux ne pouvaient plus être mis en compte, mais nous avons dû laisser tomber cette disposition, en raison des prescriptions légales impératives et des représentations faites par la conférence des directeurs cantonaux de l'hygiène publique.

Nos propositions ne méconnaissent pas l'importance de ces domaines de l'activité cantonale et communale. Au contraire, nous savons fort bien que, par exemple, le travail des vétérinaires cantonaux, des inspecteurs des denrées alimentaires et des médecins scolaires a une grande importance précisément pour la lutte contre la tuberculose et pour le développement de l'hygiène publique. Les ingénieurs ruraux et les agents forestiers ont aussi des fonctions importantes. C'est justement parce qu'il s'agit d'activités auxquelles on ne peut plus songer à renoncer, dans des domaines qui sont l'affaire des cantons et des communes, que nous croyons n'avoir pas à redouter de graves conséquences d'une suppression de ces subventions. Pour les contributions aux traitements du personnel forestier, il s'y ajoute que 70 pour cent des superficies forestières boisées sont la propriété des communes et des cantons, de sorte que les frais de leur entretien, même selon les dispositions fédérales renforcées, peuvent être laissés à la charge de ces propriétaires. Et cela d'autant plus que la Confédération accorde aussi des subventions fort notables pour le reboisement et l'établissement de chemins forestiers. Dans le domaine forestier, on est allé particulièrement loin en ce qui concerne les prestations fédérales. Les articles 11 et 40 de la loi sur la police des forêts prescrivent encore que la Confédération contribue jusqu'à un tiers aux frais de l'assurance contre les accidents du personnel forestier. Ces contributions ne sont toutefois plus versées depuis des années, et les articles en question devraient également être abrogés à cette occasion, en conformité de la situation actuelle. Il est vrai que l'on alloue encore aujourd'hui des subsides pour les versements des cantons aux caisses de pension du personnel forestier, mais il conviendrait de les supprimer également.

Dans notre rapport du 11 mai 1948, nous avons exprimé, contre la suppression de ces contributions aux traitements, deux motifs de crainte que nous ne maintenons plus aujourd'hui, après une étude plus approfondie. Nous rappelons tout d'abord que les contributions aux traitements des inspecteurs des denrées alimentaires et des chimistes n'ont pas seulement pour base la loi fédérale du 8 décembre 1905, mais aussi l'article 69bis de la constitution, d'après lequel les cantons doivent agir en ce domaine sous la surveillance et avec l'appui financier de la Confédération. Mais cette disposition ne peut signifier que la Confédération doive verser indéfiniment aux cantons non seulement des subventions en vue de l'établissement et de l'installation de stations de recherches et des subsides pour les frais d'entretien et d'exploitation, mais aussi, en sus, des contributions aux traitements. Toutefois, si l'on supprimait les contributions aux traitements,

il faudrait modifier le règlement sur le versement de ces subventions de telle manière que l'on ne se fonde plus sur les dépenses nettes. En second lieu, nous avons craint qu'il ne reste plus aux cantons de prestations essentielles de la Confédération, si les contributions aux traitements étaient abolies. Mais cette considération aussi ne nous semble plus être convaincante aujourd'hui, puisque d'autres subventions dans quelques-uns de ces domaines ont été majorées. On a aussi relevé que, pour les surveillants de la pêche dans les eaux limitrophes, il existe une situation spéciale, dans la mesure où l'exploitation de ces eaux est réglée par des conventions internationales, dont la conclusion ressortit à la Confédération. Mais les frais de surveillance qui en découlent sont si minimes qu'une réglementation spéciale n'est guère nécessaire et que la dernière phrase de l'article 29, 1^{er} alinéa, de la loi du 21 décembre 1888 sur la pêche peut être biffée. L'installation d'échelles à poissons et de refuges mentionnés dans cet alinéa ne bénéficiant plus de subventions depuis une vingtaine d'années et quelques animaux nuisibles pour la pêche étant maintenant protégés par la loi sur la chasse et la protection des oiseaux, il est nécessaire de mettre au point, par la même occasion, également la première phrase.

Dans les circonstances actuelles, on pourrait plus aisément soulever deux autres objections. Les contributions aux traitements des ingénieurs ruraux sont de nouveau prévues dans la récente loi sur l'agriculture, qui n'est pas encore en vigueur et qui devrait déjà être modifiée sur ce point. Mais les travaux préparatoires faits jusqu'ici ont clairement démontré que les contributions aux traitements devraient être supprimées dans tous les cas où la situation est à peu près semblable, afin d'éviter des inégalités. Les ingénieurs ruraux étaient encore très peu connus lorsque leur subventionnement a été institué. Il n'est plus besoin aujourd'hui d'encourager particulièrement leur engagement par les cantons, de sorte que la Confédération peut se contenter de les former à l'école polytechnique fédérale. Le second motif qui pourrait encore faire hésiter est que ces contributions aux traitements ont aussi pour effet une péréquation financière favorable aux cantons de montagne. Nous nous sommes demandés à ce propos si les contributions aux traitements, qui sont particulièrement nécessaires, ne devraient pas être maintenues à l'avenir au moins pour le personnel forestier des cantons de montagne, étant donné le fait que les forêts ont non seulement une importance économique mais qu'elles exercent aussi un rôle protecteur. Nous sommes toutefois arrivés à la conclusion que le moment est venu de prendre une décision de principe sur la question de savoir si la Confédération doit verser des contributions aux traitements. La suppression de ces subventions peut être décidée même à l'égard des cantons montagnards qui ont reçu des allocations beaucoup plus importantes par suite de la manière dont la péréquation financière a été réglée ces dernières années. Citons notamment les subventions provenant des droits d'entrée sur les carburants pour moteurs. Certaines revisions de lois tiennent aussi plus largement compte de la

situation particulière de ces cantons; nous pensons en particulier à la législation relative aux subventions accordées à l'école primaire. Dans notre dernier projet concernant de nouvelles dispositions constitutionnelles sur le régime financier de la Confédération, nous avons encore proposé de tenir spécialement compte de la situation des cantons de montagne en accentuant d'une manière sensible la péréquation financière en faveur des cantons financièrement faibles.

2. *Arrêté fédéral du 21 mars 1952 subventionnant la fondation
«Fonds national suisse de la recherche scientifique»*

D'après cet arrêté, la Confédération devait accorder à ladite fondation une subvention unique d'un million de francs pour la constitution de son capital de fondation, car il fallait d'abord faire en sorte qu'elle ait à sa disposition une certaine base pour commencer son activité. En outre, la fondation s'étant constituée le 1^{er} août 1952, la Confédération devait lui verser déjà cette année-là une première contribution d'exploitation de 2 millions, bien qu'elle n'ait eu besoin que de 394 000 francs jusqu'à la fin de mars 1953. Comme la Confédération devra de nouveau verser 3 millions en 1953 et même 4 millions à partir de l'année suivante, ces prestations entraînent, parallèlement au capital de fondation, qui, il est vrai, ne peut être touché, la constitution de réserves inconciliables avec le principe d'économie financière selon lequel la Confédération ne doit accorder son aide que dans la mesure réellement nécessaire. Des subventions de ce genre permettant en quelque sorte de «thésauriser» sont aussi difficilement compatibles avec la situation actuelle des finances fédérales.

Que l'on renforce l'aide à la recherche scientifique, c'est sans doute un besoin urgent, qui ne peut être mis en question. Il s'agit seulement de créer une réglementation nouvelle en ce sens que les subventions dont parle l'arrêté soient versées dans la mesure des besoins effectifs. En conséquence, les organes de la fondation seraient libres comme auparavant de financer les travaux de recherche et de s'engager à cet effet jusqu'à concurrence des 4 millions annuels prévus comme maximum.

Une telle modification ne pourrait, pas plus que d'autres modifications législatives, être considérée comme contraire à la bonne foi. Sinon, il faudrait renoncer à toute tentative d'aboutir par cette voie à des économies en matière de subventions. On ne peut non plus dire que ce serait pousser le conseil de fondation à dépenser aussi vite que possible les subventions qui lui sont promises, car nous sommes absolument convaincus qu'il est de toute façon résolu à se laisser guider dans son activité par les considérations d'ordre le plus élevé.

Nous pouvons ajouter qu'une limitation des paiements selon les besoins effectifs se justifie aussi du fait que la Confédération soutient par des subventions notables non seulement le fonds national, mais aussi les recherches

de base, qui servent à longue échéance à créer des possibilités de travail. Ces prestations à l'aide de moyens spéciaux déchargent d'autant le fonds national, surtout si l'on considère que la Confédération finance en outre largement les recherches atomiques fort coûteuses.

Il nous semble voir ici un exemple classique de la manière dont la Confédération peut faire des économies passagères sans nuire aux efforts qui doivent être soutenus; nous vous proposons donc une modification de cet arrêté.

3. Arrêté fédéral du 5 avril 1939 visant à maintenir et à faire connaître le patrimoine spirituel du pays

Les articles 1^{er} et 2^e de cet arrêté ont déjà été abrogés par l'arrêté fédéral du 28 septembre 1949 concernant la fondation « Pro Helvetia ». En revanche, les articles 3, 4 et 5 sont encore en vigueur. Seul l'article 3 a une importance matérielle. Il contient, aux 1^{er} et 2^e alinéas, des dispositions sur certaines subventions ayant des buts divers au service de la défense spirituelle du pays. Le 3^e alinéa autorise la Confédération à mettre gratuitement à la disposition des cantons, pour l'instruction civique postscolaire, un matériel d'enseignement intuitif approprié.

L'article 3 peut être considéré aujourd'hui comme suranné. Son 3^e alinéa n'a jamais eu d'importance pratique. Il en est de même, pour l'essentiel, des subventions mentionnées au 1^{er} alinéa, chiffres 1^{er} et 4 (subventions pour les cours en vue de former des maîtres d'instruction civique; subventions pour compenser les pertes de recettes que les universités subissent en accordant des réductions de taxes à des étudiants suisses d'autres régions linguistiques). Mais on peut aussi renoncer aujourd'hui aux subventions mentionnées sous chiffres 2 et 3 (subventions pour des manuels suisses à l'usage des écoles moyennes; subventions pour les cours de vacances destinés, dans les universités, aux étudiants d'autres régions linguistiques).

Les subventions accordées ces dernières années pour des manuels suisses à l'usage des écoles moyennes (remplacement de manuels dont le caractère n'est pas adapté à la Suisse; aide à l'édition de manuels qui ne pouvaient plus être achetés ailleurs en raison de la guerre) ont perdu leur fonction de mesure au service de la défense spirituelle du pays et ne constituent plus guère, pratiquement, qu'un moyen de réduire les prix avec l'aide de la Confédération. Aujourd'hui, le souci primordial des demandes de subventions semble clairement être celui de maintenir aussi bas que possible le prix de vente des manuels scolaires. C'est là évidemment une nécessité et un besoin général; mais de telles mesures doivent être considérées comme une tâche des cantons.

Les subventions pour les cours de vacances destinés, dans les universités, aux étudiants d'autres régions linguistiques ont beaucoup perdu de leur importance antérieure. En 1945, elles s'élevaient à près de 28 000

francs, ces dernières années, à une somme comprise entre 10 000 et 13 000 francs, en 1952 à 9330 francs seulement.

Pour l'exécution de cet arrêté, on a demandé encore en 1953 des crédits de 20 000 francs. Il est évident que les engagements contractés par la Confédération pendant la durée de validité de cet arrêté fédéral ne seront pas touchés par son abrogation.

4. Loi du 13 juin 1911 sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents

L'article 37 de cette loi prévoit deux prestations spéciales en faveur des régions de montagne où les communications sont difficiles et où la population est clairsemée. Selon le 1^{er} alinéa, des suppléments de montagne de 7 francs au maximum par assuré peuvent être alloués aux caisses-maladie. Suivant le 2^e alinéa, des subsides peuvent être alloués aux cantons, pour eux-mêmes ou pour leurs communes, en faveur des institutions qui visent à diminuer les frais de traitement des malades ou des accouchées. Nous nous sommes vus contraints de réduire les prestations prévues par le 2^e alinéa, en raison du fait que les exigences étaient souvent excessives et que les subsides ne profitaient plus exclusivement à la population montagnarde. Il serait justifié d'abroger intégralement le 2^e alinéa et d'augmenter, en revanche, les prestations indiquées au 1^{er} alinéa. De cette façon, nous pourrions continuer à assurer aux régions de montagne proprement dites les prestations qu'elles attendent en vertu du 2^e alinéa (indemnités aux médecins, etc.), tout en faisant des économies pour la Confédération. Il faut noter que l'on n'a inséré le 2^e alinéa de l'article 37 dans la loi qu'au cours des délibérations parlementaires, dans la crainte que, pour des raisons financières, la création de caisses-maladie ne soit impossible dans de nombreuses régions de montagne. Depuis lors, les conditions se sont radicalement modifiées. Notamment dans les cantons des Grisons, du Tessin et du Valais, il est partout possible d'instituer une assurance pour les soins médicaux et pharmaceutiques. Ainsi le 2^e alinéa de l'article 37, dont l'importance a déjà beaucoup diminué par suite de la réduction des prestations, a perdu toute raison d'être.

L'article 38 est, dans une certaine mesure, le pendant de l'article 37, 2^e alinéa. Il permet à la Confédération d'accorder des subsides jusqu'à concurrence du tiers de leurs dépenses aux cantons ou communes qui déclarent obligatoire l'assurance en cas de maladie, en général ou pour certaines catégories de personnes, et qui prennent à leur charge tout ou partie des contributions d'assurés « indigents ». A l'origine, le taux fixé pour la subvention ne s'élevait qu'à 25 pour cent des dépenses effectives; aujourd'hui, il n'est plus que de 15 pour cent dans 13 cantons et de 3 pour cent dans trois autres. A cet égard, nous sommes donc restés bien au-dessous du maximum légal. Comme ces subventions fédérales profitent surtout à des cantons et communes financièrement forts et allègent leurs dépenses en matière d'assistance, nous vous proposons d'abroger l'article 38, dans

égales au moins aux prestations cantonales, en faveur des caisses d'assurance coopérative du bétail organisées par les cantons. Les autres innovations que nous avons proposées furent admises sans changement. La disposition modifiée aurait de fortes répercussions financières. Selon l'Annuaire statistique de la Suisse, les contributions de la Confédération en faveur de l'assurance du bétail ont été les suivantes par rapport à celles des cantons:

	Contributions en milliers de francs	
	Confédération	Cantons
1913	1084	1084
1920	719	1175
1932	1553	1828
1950	945	1895

Les contributions de la Confédération ont diminué par suite des mesures d'économie, pour augmenter à nouveau du fait que les cantons accroissaient constamment les leurs. L'article 58 de la nouvelle loi a pour effet de doubler les dépenses de la Confédération dans ce domaine. Comme les conseils législatifs nous ont demandé un rapport sur les possibilités de réduire les subventions fédérales, nous leur proposons de revenir sur cette décision. Une modification serait d'autant plus indiquée que la lutte contre la tuberculose bovine a fait de tels progrès que plus de 50 pour cent du cheptel est maintenant exempt de cette maladie. Des enquêtes faites auprès de toutes les caisses d'assurance du bétail du canton de Berne ont montré que, durant la période comprise entre 1904 et 1934, 16½ pour cent des dommages en moyenne étaient dus à la tuberculose. Le canton des Grisons, qui est maintenant indemne, enregistrait autrefois des dommages qui s'élevaient à environ 20 pour cent. Dans notre message du 26 septembre 1949 concernant un projet de loi sur la lutte contre la tuberculose bovine, nous disions que, d'après les rapports établis par les caisses officielles d'assurance et les statistiques des inspecteurs des viandes, les prestations annuelles des caisses pour abatages d'urgence dus à la tuberculose devaient être évaluées à 3 millions de francs. Le montant global des indemnités versées au cours de ces dernières années ayant oscillé entre 8 et 9 millions de francs, la charge représentée par cette branche d'assurance se réduira d'environ un tiers lorsque la tuberculose bovine aura disparu. De 1932 à 1950, la proportion des cas de perte de gros bétail par rapport au nombre de pièces assurées a fléchi de 4 à 3 pour cent, c'est-à-dire d'un quart, et elle continuera très probablement de diminuer avec rapidité, attendu que, selon le projet de statut du lait, l'élimination des animaux tuberculeux devra être terminée d'ici à l'année 1958.

Dans ces conditions, on peut, semble-t-il, dégrever la Confédération du surcroît de dépenses envisagé, d'environ un million de francs. Pour cela, il faudra apporter une seconde modification à la nouvelle loi sur l'agriculture. L'abolition des contributions à la rétribution des ingénieurs ruraux

concerne exclusivement les cantons. Même si la Confédération n'est plus tenue de verser en faveur de l'assurance du bétail des prestations au moins équivalentes à celles des cantons, il est acquis que l'agriculture recevra des subsides plutôt supérieurs à ceux qui lui sont alloués actuellement. Ce qui est regrettable, c'est que la loi doit déjà être modifiée sur deux points avant même d'avoir été mise en vigueur. Mais nous pensons qu'on ne comprendrait pas que le législateur la laisse à l'abri de toute atteinte, alors qu'il adopterait nos propositions tendant à modifier d'autres dispositions légales aux fins de réduire des subventions fédérales.

6. Arrêté fédéral du 21 septembre 1939 créant un office central suisse du tourisme et arrêté fédéral du 31 mars 1927/20 décembre 1944 portant allocation d'une subvention à un office suisse d'expansion commerciale

Aux termes de l'arrêté fédéral du 21 septembre 1939, la Confédération verse à l'office central suisse du tourisme une contribution annuelle fixe de 2,5 millions de francs. Il s'y ajoute une contribution variable, égale à 50 pour cent des cotisations des sociétaires, non compris celles des établissements et administrations de la Confédération. Cette contribution variable ne doit pas dépasser 500 000 francs.

Par arrêté fédéral du 20 juin 1947 instituant des mesures spéciales propres à réduire les dépenses de la Confédération, la contribution fixe pour chacune des années 1947, 1948 et 1949 a été réduite à un million de francs, sous réserve d'autres versements provenant de prélèvements sur un fonds constitué pendant la guerre. Au budget pour 1953 figure un crédit de 3 millions de francs pour l'ensemble des contributions. Les milieux intéressés demandent instamment qu'il soit augmenté.

Lorsque fut instituée la contribution variable, on espérait qu'elle engagerait les milieux intéressés à ne pas refuser un appui financier efficace pour la propagande commune. Cet espoir a été trompé. Tandis que les chemins de fer fédéraux et l'administration des postes, télégraphes et téléphones versaient les contributions fixées dans l'arrêté fédéral de 1939 et les augmentaient ensuite de 50 pour cent, les autres membres réduisirent fortement leurs prestations. Divers organismes refusèrent en outre de verser une contribution qui aurait répondu à leur capacité financière et aurait, dans leur propre intérêt, animé le tourisme. Les établissements qui ne sont pas affiliés à la société des hôteliers n'ont versé aucune contribution en faveur de la propagande. Ce fait, particulièrement choquant, a été signalé lors de la discussion, par les conseils, de notre projet du 19 octobre 1951 concernant l'allocation d'un subside extraordinaire à l'office central suisse du tourisme. Le résultat en est que 50 pour cent environ des unités enregistrées par la statistique suisse du tourisme ne donnent lieu à aucune prestation en faveur de l'office central et que la société suisse des hôteliers rencontre des difficultés dans la perception des cotisations.

auprès de ses propres membres, qui considèrent qu'ils sont victimes d'une inégalité de traitement.

Cet état de choses n'est pas du tout satisfaisant et tout à fait injuste. S'il y a lieu de réduire les dépenses de la Confédération et particulièrement les subventions, il faut que le tourisme et toutes les branches qui s'y rattachent accroissent leurs efforts pour se tirer d'affaire eux-mêmes. Les milieux intéressés devront notamment supporter eux-mêmes, dans une mesure accrue, les dépenses pour la propagande. C'est pourquoi nous vous proposons de modifier l'arrêté fédéral du 21 septembre 1939 créant un office central suisse du tourisme, en ce sens que la subvention fédérale sera versée jusqu'au 31 décembre 1954 seulement, en prévision d'un nouveau régime. Il restera jusque là assez de temps pour permettre à l'administration fédérale, à l'office central suisse du tourisme et aux groupements économiques qui vivent du tourisme d'examiner ensemble de quelle manière une propagande commune en faveur du tourisme suisse pourra être financée surtout par les milieux qui y sont intéressés. Nous n'avons pas l'intention de nous désintéresser du sort de l'office central suisse du tourisme et sommes prêts à envisager, pour l'avenir également, l'allocation de subventions prélevées sur les deniers publics.

Les conditions sont à peu près les mêmes en ce qui concerne l'office suisse d'expansion commerciale. En vertu de l'arrêté fédéral du 31 mars 1927, la Confédération lui alloue, outre une subvention annuelle de 150 000 francs, une subvention variable, équivalente aux contributions qu'il reçoit d'autre part mais ne pouvant dépasser 50 000 francs. Des subventions spéciales devaient être inscrites au budget pour la participation à de grandes expositions suisses ou étrangères. Ce régime a été modifié par l'arrêté fédéral du 20 décembre 1944, qui ne prévoyait plus qu'une allocation fixe d'un montant de 2,5 millions de francs. Les crédits pour des campagnes de publicité spéciales, les grandes expositions organisées à l'étranger et le développement des services de l'office à l'étranger devaient être portés au budget. L'arrêté fédéral du 20 juin 1947 a réduit à 1,5 million de francs la subvention pour chacune des années 1947, 1948 et 1949. Contrairement à ce qui a été le cas pour l'office central suisse du tourisme, les choses en sont restées là jusqu'à ce jour.

A notre avis, cette subvention doit pouvoir être en grande partie remplacée par les prestations des intéressés. Nous vous proposons donc de limiter le versement de la subvention annuelle actuelle à fin 1954, étant entendu que la possibilité de verser d'autres sommes à l'office demeurerait ouverte.

Ces modifications, qui nous paraissent s'imposer en raison de la situation économique actuellement favorable, constitueraient un moyen efficace et opportun de réduire des subventions fédérales. Elles répondraient au surplus à une décision prise par le Conseil national au sujet de la réforme constitutionnelle des finances fédérales, à savoir que les subventions périodiques doivent être limitées à dix ans, lorsqu'elles ne sont pas fixées par

une loi. Comme les deux offices reçoivent des subventions de la Confédération depuis plus de dix ans, il est indiqué d'examiner aujourd'hui s'ils ne sont pas en mesure de subvenir eux-mêmes à leurs dépenses.

*7. Loi du 13 juin 1917 sur les mesures à prendre
pour combattre les épizooties*

L'article 31 de cette loi impose au cantons l'obligation d'organiser l'inspection du bétail. Ils sont tenus de faire donner des cours d'instruction, aux frais desquels la Confédération contribue également. Il dispose en outre que la Confédération alloue aux cantons pour la surveillance des inspecteurs du bétail des subventions pouvant s'élever à la moitié des dépenses. Cela représente actuellement une somme d'environ 6500 francs par an. Il s'agit là, pensons-nous, d'une de ces obligations souvent prévues autrefois pour l'exécution de lois, mais qui ne se justifient plus aujourd'hui, surtout pas pour de toutes petites dépenses. C'est pourquoi nous vous proposons de supprimer ces subventions en faveur de l'inspection du bétail.

**Modifications de textes légaux à l'effet de réduire
le service des intérêts**

En 1947, la Confédération a pu répartir plus d'un milliard de francs provenant des recettes des fonds centraux de compensation. Conformément à l'arrêté fédéral du 24 mars 1947, elle affecta la majeure partie à de nouveaux fonds, qui devaient (art. 2) produire un intérêt de 3 pour cent. Les dépenses de la Confédération pour le service des intérêts de ses provisions montèrent ainsi de 17 à 35 millions de francs en chiffre rond. Cette répartition de recettes greva ainsi lourdement le compte ordinaire. Jusqu'en 1951, ce compte se solda par des bonis, mais réduits par ces charges d'intérêt. Lorsque le bilan enregistre un découvert de 8 milliards de francs, on peut se demander s'il est judicieux de réduire ces bonis occasionnels dans l'intérêt de provisions internes. La situation a changé en 1952, du fait qu'un déficit a remplacé le boni. C'est pourquoi il est encore moins indiqué de servir, pour des provisions, un intérêt, qui augmente les déficits. Si la Confédération n'obtient plus de bonis, elle ne peut, en réalité, rien mettre de côté pour des buts spéciaux.

Les diverses provisions constituées au moyen de ce milliard ont été, entre-temps, employées dans une mesure considérable. A côté de ce qui en subsiste, il existe des provisions de moindre importance qui ont été constituées ou sont encore alimentées au moyen d'autres ressources et pour lesquelles un intérêt doit aussi être servi. Dans le compte d'Etat, il n'est plus question d'intérêts; on y emploie le terme de «versement 3 pour cent». Bien que nous n'ayons pas enregistré de bénéfice ni, par conséquent, pu mettre quoi que ce soit en réserve, le compte d'Etat de 1952 est grevé d'une somme de 26,2 millions au titre de provisions productives d'intérêt. Le compte des varia-

tions de la fortune indique ainsi, par mesure de précaution, une somme destinée à couvrir des dépenses futures. La seule conséquence en est un plus grand déficit. Cela revient à dire que, malgré une situation financière défavorable, nous prenons déjà en considération, du point de vue purement comptable, des charges qui ne sont encore que futures. Bien entendu, il n'est pas question d'une couverture effective de ces dépenses. Lorsqu'il s'agira de dépenser les sommes en question, nous nous leurrerions gravement en admettant que nous employons de l'argent mis de côté. Il importe d'éviter à l'avenir cette erreur fatale. Comme ce sont en partie des dispositions légales qui nous contraignent à procéder de cette manière peu judicieuse, il convient de les modifier en même temps que les prescriptions sur les subventions dont il a été question dans le chapitre précédent. Cette modification ne nous permettra pas de supprimer des subventions. Elle nous mettra simplement en mesure de ne pas inscrire des intérêts au crédit d'un compte et de ne pas enregistrer un déficit en partie factice.

Pour les provisions les plus importantes, les choses se présentent comme suit:

a. Réduction de la contribution des pouvoirs publics à l'assurance-vieillesse et survivants.

Conformément à l'article 106 de la loi du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants, 400 millions de francs ont été prélevés à titre de réserve inaliénable. Les intérêts de ce fonds ont été employés pour moitié à faciliter le paiement de la contribution de la Confédération, pour moitié à diminuer les contributions cantonales.

L'article 27 de la loi du 27 septembre 1952 sur les allocations aux militaires pour perte de gain dispose qu'une somme de 200 millions de francs provenant de la réserve susmentionnée, y compris les intérêts courants jusqu'au 31 décembre 1952, sera transférée dans la réserve pour le paiement d'allocations aux militaires. Cela doit demeurer ainsi.

L'article 30 de la loi sur les allocations aux militaires pour perte de gain a modifié l'article 106 de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants. Le nouveau texte prévoit que la réserve de 200 millions de francs qui subsiste sur les excédents de recettes des fonds centraux de compensation des allocations pour perte de salaire et de gain sert à alléger la contribution des cantons à l'assurance-vieillesse et survivants. La réserve est alimentée chaque année par un versement de 3 pour cent de son montant au début de l'année.

Comme on ne dispose, pour réduire les contributions cantonales, que de la somme excédant les 200 millions, les montants nécessaires, une fois supprimé le service de l'intérêt par la Confédération, devraient être prélevés sur la substance même du fonds. Si l'on prélevait, dès 1954, 6 millions au maximum par an sur la provision, il resterait au moins 116 millions disponibles à fin 1967, à une époque où la répartition des charges serait encore ce qu'elle est aujourd'hui et où la question des contributions à fournir par les pouvoirs publics devra être réexaminée quoiqu'il en soit.

Il n'y a ainsi rien d'anormal à suspendre le service de l'intérêt et à prélever sur la réserve les sommes dont on a besoin. Cela représentera pour la Confédération un allègement de 6 millions par an.

b. Aide complémentaire aux vieillards et aux survivants

En vertu de l'arrêté fédéral du 24 mars 1947 constituant des fonds spéciaux prélevés sur les recettes des fonds centraux de compensation, une somme de 140 millions avait été attribuée à l'assurance-vieillesse et survivants. Un arrêté fédéral du 8 octobre 1948 a constitué, au moyen de cette somme, un fonds, qui est administré par le département des finances et des douanes.

Si les cantons, la fondation pour la vieillesse et la fondation pour la jeunesse reçoivent 10 millions par an pour l'aide complémentaire aux vieillards et survivants, c'est-à-dire si le Conseil fédéral continue de faire usage de sa faculté de prélever annuellement 10 millions au maximum sur le fonds, les ressources suffiront jusqu'à fin 1966 environ, à la condition qu'un intérêt de 3 pour cent soit servi au fonds d'une manière durable. La somme des intérêts se rapprochera de zéro à mesure que le fonds diminuera. Elle sera, probablement, en moyenne, de 1,83 million environ.

Si l'on supprime le service de l'intérêt, le fonds sera vraisemblablement réduit à rien au milieu de 1964. En 1954, cette suppression représentera pour la Confédération une économie de 3,1 millions de francs, supposé que le fonds s'élève en moyenne à 104,5 millions. On peut donc renoncer à servir cet intérêt.

c. Protection de la famille

Conformément à l'article 1^{er} de l'arrêté fédéral du 24 mars 1947 constituant des fonds spéciaux prélevés sur les recettes des fonds centraux de compensation, une somme de 90 millions de francs a été mise à part pour la protection de la famille. Au 1^{er} janvier 1952, cette somme était montée à 100 millions.

L'article 20, 1^{er} alinéa, de la loi fixant le régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne a permis de constituer une réserve de 32 millions de francs pour le régime des allocations en question. La réserve doit être alimentée, chaque année, par un versement de 3 pour cent du montant qu'elle atteint au début de l'année; le versement annuel doit être employé à diminuer les contributions cantonales. La somme annuellement disponible est de 960 000 francs. Une douzaine de cantons se la partageront.

A l'inverse des intérêts à servir au fonds pour l'aide aux vieillards et survivants, ces intérêts font, en vertu d'une disposition légale, partie intégrante des prestations prévues pour le financement de l'œuvre. Aussi n'y a-t-il pas possibilité de faire ici une économie.

Le fonds pour la protection de la famille, en tant qu'il n'est pas prévu d'affectation spéciale, se montait ainsi à 65 millions de francs au début

de 1953. L'intérêt de 3 pour cent à servir en vertu de l'arrêté fédéral du 24 mars 1947 portera ce montant à quelque 66 millions au début de 1954. Si l'intérêt continuait à être servi, la provision augmenterait sans cesse et, avec elle, s'accroîtraient les intérêts à servir annuellement.

d. Institutions d'aide à l'artisanat

6 millions de francs ont été prélevés des excédents de recettes des fonds centraux de compensation pour être versés au fonds de soutien des institutions d'aide à l'artisanat. L'arrêté fédéral du 24 septembre 1948 constituant un fonds en faveur des institutions d'aide à l'artisanat et au commerce a affecté 3 millions et demi de francs aux coopératives de cautionnement des arts et métiers et 2 millions et demi au perfectionnement professionnel, à l'institut de recherches pour les arts et métiers de Saint-Gall et au service d'organisation commerciale et statistique de l'union suisse des arts et métiers. Des subventions fédérales sont versées en faveur des buts poursuivis par l'arrêté fédéral du 22 juin 1949 tendant à encourager les coopératives de cautionnement des arts et métiers et son règlement d'exécution du 9 décembre 1949 ainsi que par le règlement d'exécution du 21 février 1950 de l'arrêté fédéral constituant un fonds en faveur des institutions d'aide à l'artisanat et au commerce.

Ces subventions sont alimentées par les intérêts du fonds de soutien des institutions d'aide à l'artisanat; en principe il ne peut être touché au capital. A remarquer toutefois que les subventions versées aux coopératives de cautionnement des arts et métiers ne peuvent être alimentées que partiellement par les intérêts du fonds. En cas de suppression du service des intérêts du fonds, les subventions précitées devront être couvertes par le capital du fonds et, celui-ci épuisé, par les seules ressources générales de la Confédération.

L'avant-projet de loi sur l'assurance-maladie et maternité prévoit qu'une somme sera prélevée sur le fonds à titre de réserve pour l'assurance-maternité. Nous sommes d'avis que le service de l'intérêt doit être suspendu, du moins aussi longtemps que la législation ordinaire n'aura pas réglé l'affectation de la réserve. Cette mesure ne peut guère susciter d'objections sérieuses, notamment si l'on considère que la Confédération parviendrait ainsi à économiser 1,98 million par an.

La situation est semblable pour les provisions suivantes:

- Fonds de l'école polytechnique fédérale;
- Encouragement de la construction de logements;
- Institutions d'aide à l'artisanat.

Dans tous ces cas, la législation nous oblige, sans raison majeure, à servir un intérêt à des provisions. C'est pourquoi nous vous proposons d'abroger les dispositions en question.

Il doit être entendu que, dans les neuf cas où un intérêt est servi à des provisions sans qu'une disposition légale le prévienne, le Conseil fédéral

prendra de lui-même des mesures afin que le régime soit le même pour toutes les provisions.

Nous devons encore faire quelques remarques au sujet du fonds de compensation des caisses d'assurance-chômage. A fin 1952, ce fonds, qui était une provision, a été transformé en fonds spécial pour les raisons que nous avons déjà mentionnées, notamment parce que, à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, la Confédération cessait de fournir la plus large part des ressources du fonds. L'intérêt convenable prévu par l'article 45, 5^e alinéa, de la loi du 22 juin 1951 doit continuer à être servi. Le compte d'Etat pour 1952 indique un intérêt de 2½ pour cent. Si le service de l'intérêt est, suivant notre proposition, supprimé pour les provisions, un intérêt de 1½ pour cent seulement nous paraîtrait indiqué pour le fonds de compensation, étant donné que la majeure partie du fonds, dans son état actuel, provient d'anciennes provisions. Cela représenterait une économie de 830 000 francs en chiffre rond.

Dans l'ensemble, la suppression du service de l'intérêt allégera le compte d'Etat de 26 millions de francs.

IV. Conclusions

Nous pensons vous avoir donné, dans les chapitres I et II, les informations demandées dans vos postulats. Il ne suffit cependant pas que les conseils législatifs prennent simplement acte de ces informations. Aussi avons-nous estimé devoir insérer dans notre message un chapitre III et annexer deux projets d'arrêtés fédéraux modifiant, l'un, 14 lois et arrêtés fédéraux de portée générale, et l'autre, 4 arrêtés fédéraux simples. Les discussions relatives aux subventions de la Confédération et au nouveau régime constitutionnel des finances fédérales sont dans une phase qui exige que des mesures soient prises. Nous avons pesé avec soin celles que nous vous soumettons. Leur exécution n'aurait nulle part des conséquences insupportables. S'il n'est pas très difficile de s'entendre sur certains principes en matière de subventions, il est beaucoup plus malaisé, pour de nouvelles subventions, d'appliquer ces principes en tenant compte des circonstances particulières du cas. Des difficultés encore plus grandes se rencontrent lorsqu'il s'agit de déterminer les domaines où les dépenses occasionnées par les subventions doivent être réduites. Ces diverses difficultés ont jusqu'à présent empêché des décisions; le projet de nouveau régime constitutionnel des finances fédérales étant actuellement en discussion, le moment paraît cependant venu de se déterminer.

Nous devons nous demander, au terme de ce message, quel serait le montant dont le budget de la Confédération serait allégé si nos propositions étaient toutes adoptées. La renonciation aux subventions encore existantes, destinées à empêcher le renchérissement, renonciation prévue sous la réserve que nous avons formulée plus haut, ainsi que nos propositions

tendant à modifier des lois pour limiter les subventions, permettraient d'économiser ensemble un montant de 15 à 18 millions de francs. Enfin la suppression de l'intérêt sur les provisions représenterait de nouveaux allègements s'élevant à 26 millions de francs. Quelques centaines de mille francs d'économies seraient en outre possibles lors de la discussion du budget à la suite d'un nouvel examen des subventions accordées aux associations et aux institutions. Si l'on considère la somme des dépenses de la Confédération, ce résultat paraîtra peut-être sans grande importance. Nous croyons cependant qu'il constituerait un grand pas en avant dans la voie d'une réduction des dépenses. Pour que le problème des subventions soit résolu il ne suffit naturellement pas que l'Assemblée fédérale prenne acte de notre message et accepte nos propositions d'économies. Dans notre message du 20 janvier 1953 concernant de nouvelles dispositions constitutionnelles sur le régime financier de la Confédération, nous avons déjà exposé que de nouveaux problèmes se posent constamment avec l'évolution qui se poursuit dans le domaine social, scientifique et culturel, problèmes dont la solution est souvent recherchée dans les subventions fédérales. Nous exprimons l'avis qu'il faut absolument limiter l'augmentation des subventions actuelles et l'octroi de toutes nouvelles prestations aux cas dans lesquels la collaboration de la Confédération est vraiment indispensable. Si les économies envisagées dans notre projet ne doivent pas être compensées par de nouvelles dépenses, il est surtout indispensable que les conseils législatifs fassent preuve de la plus grande retenue en ce domaine, notamment lors de l'adoption de motions et postulats tendant à mettre de nouvelles tâches à la charge de la Confédération.

Nous vous recommandons d'adopter les projets d'arrêtés annexés à ce message.

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

Berne, le 19 mai 1953.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le vice-président,

Rubattel

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

**Texte actuel des dispositions dont la modification
est proposée**

1. Loi fédérale du 13 juin 1917 sur les mesures à prendre pour combattre les épizooties

Art. 31, 2^e al.

Les cantons veillent à ce que les inspecteurs du bétail soient convenablement rétribués. Ils sont tenus de faire donner des cours d'instruction obligatoires pour ces inspecteurs et leurs suppléants. La Confédération alloue au canton pour l'organisation des cours et pour la surveillance des inspecteurs du bétail des subventions pouvant s'élever à la moitié des dépenses.

Art. 32, ch. 1

Chaque canton désigne un vétérinaire cantonal, qui, comme fonctionnaire à poste fixe, ou comme expert, dirige la police des épizooties sous la surveillance du gouvernement cantonal. La Confédération paie la moitié du traitement ou de l'indemnité du vétérinaire cantonal.

2. Loi fédérale du 3 octobre 1951 sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne

Art. 58, 1^{er} al.

La Confédération verse des contributions, égales au moins aux prestations cantonales, en faveur des caisses d'assurance coopérative du bétail organisées par les cantons.

Projet

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

instituant

des mesures spéciales propres à réduire les dépenses de la Confédération

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 19 mai 1953,

arrête :

I

Afin que des économies soient obtenues, sont modifiés, conformément aux dispositions ci-après, les lois et les arrêtés de portée générale suivants:

1. Loi fédérale du 13 juin 1917 sur les mesures à prendre pour combattre les épizooties

Art. 31, 2^e al.

Les cantons veillent à ce que les inspecteurs du bétail soient convenablement rétribués. Ils sont tenus de faire donner des cours d'instruction obligatoires pour ces inspecteurs et leurs suppléants. La Confédération alloue au canton pour l'organisation des cours des subventions pouvant s'élever à la moitié des dépenses.

Art. 32, ch. 1

Chaque canton désigne un vétérinaire cantonal, qui, comme fonctionnaire à poste fixe, ou comme expert, dirige la police des épizooties sous la surveillance du gouvernement cantonal.

2. Loi fédérale du 3 octobre 1951 sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne

Art. 58, 1^{er} al.

La Confédération verse des contributions, dont le montant peut s'élever à celui des prestations cantonales, en faveur des caisses d'assurance coopérative du bétail organisées par les cantons.

*Texte actuel**Art. 95*

La Confédération verse aux cantons un tiers au plus des traitements qu'ils donnent aux ingénieurs ruraux diplômés qui sont à leur service.

3. Loi fédérale du 8 décembre 1905 sur le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels

Art. 10, lettre c

- c. Aux traitements des chimistes, du personnel des laboratoires et des inspecteurs des denrées alimentaires;

4. Loi fédérale du 21 décembre 1888 sur la pêche

Art. 29, 1^{er} al.

La Confédération encourage, par des subsides pouvant s'élever à la moitié des frais, les efforts faits pour favoriser la propagation du poisson et des écrevisses, et particulièrement la pisciculture, l'installation d'échelles à poissons et de refuges, ainsi que les mesures prises pour l'extermination des animaux particulièrement nuisibles pour la pêche (art. 22). Elle bonifie aux cantons la moitié des traitements des experts chargés de la surveillance de la pêche (art. 25).

5. Loi fédérale du 11 octobre 1902 concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts

Art. 7, 2^e al.

La Confédération contribue à ces traitements par des subventions (art. 40).

Art. 10

La Confédération accorde aussi des subventions pour les traitements du personnel forestier subalterne, si l'employé assure avec succès les cours de sylviculture prévus à l'article 9 et s'il est au bénéfice d'un traitement annuel de 500 francs au moins.

Art. 11

Dans les limites à fixer par l'ordonnance d'exécution (art. 50), la Confédération contribuera aux frais de l'assurance contre les accidents du personnel forestier mentionné aux articles précédents.

Art. 40

Les subventions fédérales aux traitements et vacations du personnel forestier sont les suivantes:

- a. Pour les fonctionnaires supérieurs des cantons (art. 7), de 25 à 35 pour cent;

Projet

Art. 95

Abrogé

3. Loi fédérale du 8 décembre 1905 sur le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels

Art. 10, lettre c

Abrogé

4. Loi fédérale du 21 décembre 1888 sur la pêche

Art. 29, 1^{er} al.

La Confédération encourage, par des subsides pouvant s'élever au tiers des frais, les efforts faits pour repeupler les eaux poissonneuses publiques.

5. Loi fédérale du 11 octobre 1902 concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts

Art. 7, 2^e al.

Abrogé

Art. 10

Abrogé

Art. 11

Abrogé

Art. 40

Abrogé

Texte actuel

- b. Pour les fonctionnaires supérieurs des communes, corporations et associations forestières reconnues (art. 8, 26 et 28), de 5 à 25 pour cent;
- c. Pour le personnel subalterne (art. 9 et 10), de 5 à 20 pour cent.

La Confédération contribue, jusqu'à un tiers au maximum, aux frais d'assurance prévus par l'article 11.

6. Loi fédérale du 13 juin 1928 sur la lutte contre la tuberculose

Art. 14, 1^{er} al.

La Confédération alloue aux cantons, pour l'application des mesures prévues aux articles 2 à 5, 6, 1^{er} et 2^e alinéas, 11 et 12, des subventions de 20 à 25 pour cent de leurs dépenses; pour les dépenses résultant de l'application de l'article 6, 3^e alinéa, le taux des subventions est de 50 pour cent.

7. Loi fédérale du 10 juin 1925 sur la chasse et la protection des oiseaux

Art. 37

Lorsque, dans les régions pour lesquelles on délivre des permis, il existe des gardes-chasse nommés par l'autorité, la Confédération prend à sa charge le tiers des frais.

8. Arrêté fédéral du 21 mars 1952 subventionnant la fondation « Fonds national suisse de la recherche scientifique »

Art. 1^{er}, 2^e al.

En outre, elle versera annuellement à ladite fondation une subvention qui sera de deux millions de francs l'année où le présent arrêté entrera en vigueur, de trois millions de francs l'année suivante, et de quatre millions de francs à partir de la troisième année.

9. Loi fédérale du 13 juin 1911 sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents

Art. 37, 2^e al.

Dans ces contrées, la Confédération alloue aux cantons, pour eux-mêmes ou pour leurs communes, des subsides en faveur des institutions qui visent à diminuer les frais de traitement des malades et des accouchées. Ces subsides ne peuvent excéder le total des sommes fournies par les cantons, les communes ou des tiers, non plus que trois francs par an et par tête de la population intéressée. Le Conseil fédéral peut subordonner l'octroi du subside à la création d'une caisse dans la commune.

*Projet***6. Loi fédérale du 13 juin 1928 sur la lutte contre la tuberculose***Art. 14, 1^{er} al.*

La Confédération alloue aux cantons, pour l'application des mesures prévues aux articles 2 à 5, 6, 1^{er} et 2^e alinéas, 11 et 12, des subventions de 20 à 25 pour cent de leurs dépenses; pour les dépenses résultant de l'application de l'article 6, 3^e alinéa, le taux des subventions est de 50 pour cent. Dans le cas de l'article 6, 1^{er} et 2^e alinéas, ces subventions ne sont pas allouées pour les dépenses concernant le personnel.

7. Loi fédérale du 10 juin 1925 sur la chasse et la protection des oiseaux*Art. 37*

Abrogé

8. Arrêté fédéral du 21 mars 1952 subventionnant la fondation « Fonds national suisse de la recherche scientifique »*Art. 1^{er}, 2^e al.*

En outre, elle versera chaque année à ladite fondation une subvention variant suivant les besoins. Elle sera de deux millions de francs l'année où le présent arrêté entrera en vigueur; elle pourra s'élever à trois millions de francs l'année suivante, et à quatre millions de francs à partir de la troisième année.

9. Loi fédérale du 13 juin 1911 sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents*Art. 37; 2^e al.*

Abrogé

*Texte actuel**Art. 38*

Si des cantons ou communes déclarent obligatoire l'assurance en cas de maladie, en général ou pour certaines catégories de personnes, et s'ils prennent à leur charge tout ou partie des contributions d'assurés indigents, la Confédération leur accorde des subsides jusqu'à concurrence du tiers de leurs dépenses.

10. Arrêté fédéral du 31 mars 1927/20 décembre 1944 portant allocation d'une subvention à un office suisse d'expansion commerciale

Art. 1er, 1er al.

La Confédération alloue une subvention annuelle de 2 500 000 francs à l'office d'expansion commerciale, Zurich et Lausanne.

11. Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants

Art. 106

(dans sa nouvelle teneur, conformément à l'art. 30 de la loi fédérale du 25 septembre 1952 sur les allocations aux militaires pour perte de gain)

¹ La réserve de 200 millions de francs qui subsiste sur les excédents de recettes des fonds centraux de compensation des allocations pour perte de salaire et de gain sert à alléger les contributions des cantons.

² La réserve est alimentée chaque année par un versement de 3 pour cent de son montant au début de l'année.

³ Les sommes de la réserve qui dépassent 200 millions de francs servent à diminuer les contributions des cantons; il sera tenu compte de leur capacité financière, conformément à l'article 105, 1^{er} alinéa, lettre c.

Art. 107, 2^e al.

Les contributions globales des pouvoirs publics sont versées chaque trimestre par la Confédération au fonds de compensation. Les cantons doivent verser trimestriellement leur part à la Confédération. Celle-ci peut exiger des cantons qu'ils s'acquittent par acomptes ou compenser leurs parts avec des prestations fédérales d'autre nature.

12. Arrêté fédéral du 8 octobre 1948 concernant l'emploi des ressources prélevées sur les excédents de recettes des fonds centraux de compensation et attribuées à l'assurance-vieillesse et survivants

Article premier

Un fonds spécial sera créé au moyen des 140 millions de francs attribués à l'assurance-vieillesse et survivants conformément à l'article premier,

*Projet**Art. 38*

Abrogé

10. Arrêté fédéral du 31 mars 1927/20 décembre 1944 portant allocation d'une subvention à un office suisse d'expansion commerciale*Art. 1er, 1er al.*

Jusqu'à la fin de 1954, la Confédération alloue une subvention annuelle de 1 500 000 francs à l'office d'expansion commerciale, Zurich et Lausanne.

11. Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants*Art. 106*

La réserve de 200 millions de francs qui subsiste sur les excédents de recettes des fonds centraux de compensation des allocations pour perte de salaire et de gain sert, jusqu'en 1967, à diminuer les contributions des cantons à l'assurance-vieillesse et survivants, compte tenu de leur capacité financière, conformément à l'article 105, 1^{er} alinéa, lettre c. 6 millions de francs peuvent être prélevés chaque année sur cette réserve, qui ne porte pas intérêt.

Art. 107, 2^e al.

La Confédération et les cantons versent chaque trimestre leurs contributions au fonds de compensation.

12. Arrêté fédéral du 8 octobre 1948 concernant l'emploi des ressources prélevées sur les excédents de recettes des fonds centraux de compensation et attribuées à l'assurance-vieillesse et survivants*Article premier*

Un fonds spécial sera créé au moyen des 140 millions de francs attribués à l'assurance-vieillesse et survivants conformément à l'article premier,

Texte actuel

2^e alinéa, de l'arrêté fédéral du 24 mars 1947 constituant des fonds spéciaux prélevés sur les recettes des fonds centraux de compensation; ce fonds sera géré par le département des finances et des douanes de manière à porter intérêt.

13. Arrêté fédéral du 24 septembre 1948 constituant un fonds en faveur des institutions d'aide à l'artisanat et au commerce

Article premier, 1^{re} phrase

La somme de 6 millions de francs attribuée au fonds en faveur des institutions d'aide à l'artisanat et au commerce en vertu de l'arrêté fédéral du 24 mars 1947 constituant des fonds spéciaux prélevés sur les recettes des fonds centraux de compensation produira un intérêt de 3 pour cent l'an et sera affectée comme suit:

Art. 2

Les intérêts du fonds pourront seuls être employés; toutefois le capital attribué aux coopératives de cautionnement pourra exceptionnellement servir à couvrir des pertes sur cautionnement.

14. Arrêté fédéral du 22 juin 1949 tendant à encourager les coopératives de cautionnement des arts et métiers

Art. 4

¹ Il sera ouvert chaque année au budget de la Confédération un crédit en faveur des coopératives de cautionnement.

² Les subventions seront partiellement couvertes par les intérêts de la somme de 3 millions et demi de francs, affectée aux coopératives de cautionnement des arts et métiers en vertu de l'arrêté fédéral du 24 septembre 1948 constituant un fonds en faveur des institutions d'aide à l'artisanat et au commerce.

³ Le capital ne pourra servir à couvrir des pertes sur cautionnements subies au cours d'une année que dans la mesure où les intérêts afférents à cette période n'y suffiront pas. En pareil cas les intérêts qui, les années suivantes, ne seront pas employés à couvrir des pertes sur cautionnement, s'ajouteront au capital jusqu'à ce qu'il ait de nouveau atteint son montant primitif de 3 millions et demi de francs.

Projet

2^e alinéa, de l'arrêté fédéral du 24 mars 1947 constituant des fonds spéciaux prélevés sur les recettes des fonds centraux de compensation; ce fonds sera géré par le département des finances et des douanes.

13. Arrêté fédéral du 24 septembre 1948 constituant un fonds en faveur des institutions d'aide à l'artisanat et au commerce

Article premier, 1^{re} phrase

La somme de 6 millions de francs attribuée au fonds en faveur des institutions d'aide à l'artisanat et au commerce en vertu de l'arrêté fédéral du 24 mars 1947 constituant des fonds spéciaux prélevés sur les recettes des fonds centraux de compensation sera affectée comme suit:

Art. 2

Abrogé

14. Arrêté fédéral du 22 juin 1949 tendant à encourager les coopératives de cautionnement des arts et métiers

Art. 4, al. 1 bis (nouveau)

Le crédit prévu par le 1^{er} alinéa sera provisoirement couvert par la somme de 3 millions et demi de francs affectée aux coopératives de cautionnement des arts et métiers par l'arrêté fédéral du 24 septembre 1948 constituant un fonds en faveur des institutions d'aide à l'artisanat et au commerce.

2^e al.

Abrogé

3^e al.

Abrogé

II

Le présent arrêté sera publié conformément à l'article 3 de la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux.

Le Conseil fédéral fixe la date de son entrée en vigueur. Il est chargé de l'exécution.

**Texte actuel des dispositions dont la modification
est proposée**

1. Arrêté fédéral du 5 avril 1939 visant à maintenir et à faire connaître le patrimoine spirituel du pays

Voir RS 4, 257.

2. Arrêté fédéral du 21 septembre 1939 créant un office central suisse du tourisme

Le texte actuel de l'article 4 n'a qu'un seul alinéa.

3. Arrêté fédéral du 24 mars 1947 constituant des fonds spéciaux prélevés sur les recettes des fonds centraux de compensation

Art. 2

Les fonds spéciaux constitués conformément aux dispositions de l'article premier, 1^{er} alinéa, lettres *a* à *c*, *f* et *h*, seront gérés par le département des finances et des douanes et produiront un intérêt annuel de 3 pour cent.

4. Arrêté fédéral du 23 juin 1927 concernant le fonds de l'école polytechnique fédérale et son emploi

Art. 2

Sur ce fonds, qui s'élève actuellement à 3 860 000 francs en chiffre rond, une somme de 2 500 000 francs est déclarée inaliénable.

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

instituant

des mesures spéciales propres à réduire les dépenses de la Confédération

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 19 mai 1953,

arrête :

I

Afin que des économies soient obtenues, sont abrogés ou modifiés, conformément aux dispositions ci-après, les arrêtés simples suivants :

1. Arrêté fédéral du 5 avril 1939 visant à maintenir et à faire connaître le patrimoine spirituel du pays

Abrogé

2. Arrêté fédéral du 21 septembre 1939 créant un office central suisse du tourisme

Art. 4, 2^e al. (nouveau).

Les prestations de la Confédération seront servies jusqu'à la fin de 1954.

3. Arrêté fédéral du 24 mars 1947 constituant des fonds spéciaux prélevés sur les recettes des fonds centraux de compensation

Art. 2

Les fonds spéciaux constitués conformément aux dispositions de l'article premier, 1^{er} alinéa, lettres *a* à *c*, *f* et *h*, seront gérés par le département des finances et des douanes.

4. Arrêté fédéral du 23 juin 1927 concernant le fonds de l'école polytechnique fédérale et son emploi

Art. 2

Abrogé

*Texte actuel**Art. 3*

Les intérêts du fonds et la partie du capital qui excède 2 500 000 francs peuvent être affectés à des dépenses importantes et extraordinaires, telles que celles occasionnées par l'amélioration de laboratoires, d'instituts et de collections, par la participation à des expositions, etc., de manière à décharger le budget annuel de l'école polytechnique. Le Conseil fédéral statue sur chaque cas particulier, après proposition du conseil de l'école et du département de l'intérieur.

Les intérêts non utilisés sont ajoutés au capital.

Projet

Art. 3

Le fonds peut être affecté à des dépenses importantes et extraordinaires, telles que celles qui sont occasionnées par l'amélioration de laboratoires, d'instituts et de collections, par la participation à des expositions, etc., de manière à décharger le budget annuel de l'école polytechnique. Le Conseil fédéral statue sur chaque cas particulier, sur proposition du conseil de l'école et du département de l'intérieur.

II

Le présent arrêté n'est pas de portée générale. Le Conseil fédéral est chargé de son exécution et fixe la date de son entrée en vigueur.

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les économies à faire dans le domaine des subventions fédérales (Du 19 mai 1953)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1953
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	6477
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.06.1953
Date	
Data	
Seite	469-551
Page	
Pagina	
Ref. No	10 093 158

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.