Zeitschrift: Schweizerisches Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialgeschichte = Annuaire Suisse d'histoire économique et sociale

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte

Band: 36 (2021)

Artikel: "La Suisse est un paradis fiscal pour les privilégiés seulement" : la Reichtumssteuer-Initiative du Parti socialiste : origines, résistances et échec (1966-1977)

Autor: Fehr, Aniko

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-958408

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

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

Aniko Fehr

«La Suisse est un paradis fiscal pour les privilégiés seulement»[1]

La *Reichtumssteuer-Initiative* du Parti socialiste: origines, résistances et échec (1966–1977)

"Switzerland is a tax haven for the privileged only". The Reichtumssteuer-Initiative of the Socialist Party: Origins, Resistance and Failure (1966–1977)

This contribution analyzes the issue of social inequalities and fiscal justice at the level of Swiss Confederal taxation through the case study of a popular initiative – commonly called the "Initiative for a tax on wealth" or "Reichtumssteuer-Initiative" – launched by the Swiss Socialist Party (SP) in 1973. This article aims to answer three questions. The first one concerns the origins of this project: what were the SP motivations in launching this initiative? Was it really aimed at fighting social inequality or can other issues be identified? The second question examines the resistance facing this fiscal project: why, and how, did bourgeois parties and employers' organizations fight the initiative? And thirdly, in a broader perspective, how do the origins, development and failure of this fiscal initiative help us better grasp the general orientation of the federal tax system in the 1970s, a period of economic recession and crisis in public finances?

Le 4 décembre 1977, la majorité du corps électoral helvétique rejette (par 800 138 voix contre 637 994) le projet d'un impôt sur la richesse, proposé par le Parti socialiste suisse (PSS) dans son initiative populaire «en vue de l'harmonisation fiscale, d'une imposition plus forte de la richesse et du dégrèvement des bas revenus». Cette dernière est lancée en 1973, alors que les débats sur une uniformisation de la fiscalité suisse se font croissants.[2] Si cette initiative socialiste a été plusieurs fois men-

1 Christophe Steinlin, Initiative fiscale du PSS (impôt sur la richesse), in: Revue syndicale suisse 65, 1973, pp. 360–367, ici p. 366.

2 Archives fédérales de Berne (ci-après AFB), CH-BAR_E6100B-01_1980/49_164*, Rapport de l'Administration fédérale des contributions (AFC) concernant l'harmonisation fiscale (28. 12. 1970); Initiative Otto Stich (PS), 17. 3. 1971; Initiative Laurent Butty (PDC), 14. 12. 1973. En

tionnée dans l'historiographie, aucune étude n'en a toutefois proposé un examen approfondi qui nous permettrait d'inscrire les origines, le développement et l'échec de ce projet fiscal du PSS dans l'orientation plus générale de la politique financière fédérale des années 1970.[3] La présente contribution a pour ambition de combler cette lacune.

Je postule en effet que, durant les années 1970, et plus particulièrement dans la seconde moitié de cette décennie, après la récession économique, se situent les origines de ce que Sébastien Guex, spécialiste de l'histoire de la fiscalité helvétique, a qualifié de «contre-réforme financière et sociale», dirigée et réalisée par les secteurs centraux des partis bourgeois et du grand patronat suisse depuis le milieu des années 1980, et qui vise à démanteler les acquis économiques et sociaux pour lesquels se sont battus une partie des salariés et leurs organisations durant le XXe siècle.[4] En analysant la genèse et l'échec de l'initiative dite «pour un impôt sur la richesse», je devrais être en mesure d'éclairer certains des déterminants qui sont à l'origine de cette «contre-réforme» en Suisse.

Cette initiative socialiste vient bouleverser le régime fiscal fédéral tel qu'il a abouti en 1958, à la suite de la longue réforme des finances fédérales de l'après-guerre.[5] Ce régime repose essentiellement sur deux impôts: le premier, l'impôt pour la défense nationale (IDN), est un impôt direct portant sur le revenu des personnes physiques et le bénéfice et le capital des entreprises. Il est aujourd'hui connu comme l'impôt fédéral direct (IFD).[6] Le second, c'est l'impôt sur le chiffre d'affaires (ICHA), un impôt indirect portant sur la consommation, qui est l'ancêtre de l'actuelle Taxe sur la valeur ajoutée (TVA). La réforme de 1958 a également entériné la clémence de la fiscalité helvétique en comparaison internationale, notamment parce qu'elle a

1968, une commission a été instituée par les directeurs cantonaux des finances pour élaborer une loi-cadre visant à l'harmonisation fiscale, cf. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale (ci-après MCF) concernant la modification des finances fédérales (10. 9. 1969), in: Feuille fédérale, Berne 1969, vol. 2, pp. 753–814.

3 Felix Fischer, Die Reichtumssteuer-Initiative von 1977 und ihre Differenzsemantiken. Umverteilung zwischen «armen Reichen», «Mittelstand» und «kleinen Einkommen», in: Traverse 22/1, 2015, pp. 122–33; Gisela Hürlimann, Anträglich und gerecht? Steuern und Umverteilung in Nachkriegsboom, 1970er-Krise und darüber hinaus, in: Gisela Hürlimann, Jakob Tanner (éds.), Steuern und umverteilen. Effizienz versus Gerechtigkeit?, Zurich 2012, pp. 55–81; Gisela Hürlimann, Swiss Worlds of Taxation. The Political Economy of Fiscal Federalism, in: Marc Buggeln, Martin Daunton, Alexander Nützenadel (éd.), The Political Economy of Public Finance. Taxation, State Spending and Debt since the 1970s, Cambridge 2017, pp. 83–104; Gisela Hürlimann, Die politische Ökonomie der Steuergerechtigkeit. Diskurse über Steuern, Verteilung und Widerstand seit den 1960er Jahren, in: Mittelweg 36 1, 2018, pp. 77–101.

4 Sébastien Guex, L'argent de l'État, parcours des finances publiques suisses au XXe siècle, Lausanne 1998, notamment pp. 129–251; Sébastien Guex, La politique des caisses vides. État, finances publiques et mondialisation, in: Actes de la recherche en sciences sociales 146–147, 2003, pp. 51–62.

5 Olivier Longchamp, La politique financière fédérale 1945–1958, Lausanne 2014.

6 Jusqu'en 1958, l'IDN portait également sur la fortune des personnes physiques.

préservé la structure fédéraliste du système fiscal suisse et, par ce biais, la sous-enchère fiscale entre les cantons.[7] Cette dernière a toutefois pour conséquence de renforcer les inégalités entre contribuables et entre cantons, et de générer des pertes fiscales importantes pour les collectivités publiques, ce qui, dans le courant des années 1960, est de plus en plus décrié. Cela explique notamment pourquoi émergent, durant cette période, un certain nombre de propositions visant à réduire les effets de la concurrence fiscale intercantonale, notamment l'idée phare consistant à harmoniser les fiscalités suisses.

L'initiative «pour un impôt sur la richesse», également soutenue par l'Union syndicale suisse (USS), s'inscrit dans ce contexte. Elle propose de réaliser une imposition «plus équitable» en harmonisant, d'une part, les systèmes fiscaux cantonaux et en introduisant, d'autre part, des mesures pour alléger la charge fiscale des bas revenus et renforcer celle pesant sur les hauts revenus et les grandes fortunes. Selon ce projet, l'imposition des sociétés devrait relever de la Confédération, et non plus des cantons, qui percevraient toutefois une part de son produit.[8]

La première partie de cet article traite des origines de cette initiative. Dans la deuxième partie j'expose et analyse les résistances auxquelles ce projet fiscal socialiste a été confronté de la part des forces bourgeoises et patronales. Pour terminer, je reviens sur les éléments clés de cette étude de cas afin de montrer en quoi cette initiative permet de mieux saisir l'orientation de la politique financière fédérale des années 1970 et, plus largement, de la dernière partie du XXe siècle.

Ne pas séparer les «frères siamois»: les origines de l'initiative «pour un impôt sur la richesse»

Le lancement de l'initiative visant à décharger les revenus modestes et à renforcer la pression fiscale sur les hauts revenus et la fortune a été décidé par 196 voix contre 139 lors du Congrès du PSS en juin 1968 à Bâle.[9] Ce n'est toutefois que cinq ans plus tard, en juin 1973, que le PSS adopte les lignes directrices de son initiative populaire; et il faut attendre juillet 1974 pour que celle-ci (munie de 80 190 signatures) soit déposée à la Chancellerie fédérale. Comment expliquer la longueur de ce processus, et notamment les cinq années qui séparent le Congrès de 1968 du lancement de l'initiative en 1973?

Précisons d'abord que ce projet d'initiative a suscité d'importants débats au sein des organes dirigeants du PSS, entre une aile gauche combattive, qui revendique

7 Longchamp (note 5), p. 821.

8 Texte de l'initiative à lire sur www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis116t.html (14. 10. 2019).

9 Schweizerisches Sozialarchiv (ci après SSA), Ar 1.116.17, Procès-verbal (PV) exhaustif du Congrès du PSS, 15./16. 6. 1968, Bâle.

une harmonisation radicale des fiscalités en Suisse, et une aile droite plus modérée, menée par le futur conseiller fédéral Otto Stich, qui ne souhaite pas mettre en péril le régime fiscal de 1958 ni encourager davantage le postulat libéral selon lequel les impôts directs doivent relever des cantons et les impôts indirects de la Confédération.[10] Cela permet d'expliquer pourquoi il a fallu attendre environ cinq ans entre l'idée et la concrétisation de celle-ci. En outre, pour mieux saisir le *timing* de cette initiative, c'est-à-dire pourquoi elle est lancée en 1973, trois éléments peuvent encore être soulignés.

Premièrement, rappelons que la question d'une harmonisation fiscale est au cœur des débats fédéraux durant cette période et que cette initiative représente donc, pour les dirigeants socialistes, un moyen de profiler le parti sur cette question au niveau national, en particulier vis-à-vis des centristes de l'Alliance des Indépendants, qui lancent leur propre initiative en 1973.[11] Ensuite, on peut considérer que l'adoption du texte définitif en 1973 – dont la formule est finalement relativement modérée – a été encouragée par le succès que cette même initiative a connu dans le canton de Bâle-campagne en 1972,[12] un succès qui a d'ailleurs entraîné des propositions analogues dans une dizaine d'autres cantons.[13] Un troisième et dernier élément – peut-être le plus important – concerne cette fois la stratégie politique à proprement parler. Pour saisir cet élément, il faut voir le lancement de cette initiative par les socialistes comme le point final des débats qui ont débuté au plus tard en 1966, relativement à la situation budgétaire de la Confédération et à une éventuelle réforme de la fiscalité fédérale. Précisons ce point.

Si, durant les années 1960, les excédents financiers étaient quasi la norme pour la Confédération, un rapport d'experts mandatés par le Conseil fédéral et publié en 1966 prévient d'un potentiel déficit à la fin de la décennie, et prévoit également son aggravation dans le cas où de nouvelles ressources financières ne sont pas introduites.[14] Ces résultats pessimistes se fondent notamment sur le fait que, dans un

10 SSA, Ar 1.110.63, PV du comité central du PSS, le 26. 8. 1972, pp. 2–3; SSA, Ar 1.110.64, PV du Comité directeur du PSS, 8. 2. 1973, pp. 1–2, et 13. 3. 1973, pp. 3–4.

11 «Initiative populaire en faveur d'une imposition plus équitable et de l'abolition des privilèges fiscaux» déposée en 1974, quelques mois avant celle du PSS, qui laisse la liberté de vote, cf. SSA, Ar 1.110.67, PV du comité central du PSS, 24. 1. 1976, p. 3. Créé en 1936 par le fondateur de la Migros, Gottlieb Duttweiler, ce parti a pour but avoué la défense des consommateurs contre la «toute-puissance» des associations économiques et des cartels, cf. Olivier Meuwly, Alliance des Indépendants (AdI) (version du 14. 6. 2002), in: Dictionnaire historique de la Suisse, www.dhs.ch.

12 L'initiative du PS bâlois «pour un impôt sur la richesse» est adoptée par 37093 voix contre 29565, cf. Chronique de Bâle-Campagne, www.baselland.ch/themen/c_d/chronik-bl (13. 12. 2019).

13 Impôts sur la richesse: initiatives dans 11 cantons, in: Journal de Genève, 15. 3. 1974.

14 Évaluation des recettes et dépenses de la Confédération, 1966–1974, Rapport de la Commission d'experts chargée d'élaborer les principes et les méthodes d'une planification à long terme des finances fédérales, Berne, juillet 1966.

contexte de libéralisation croissante des échanges entre la Suisse et la majorité des pays capitalistes, les recettes douanières de la Confédération sont vouées à diminuer et qu'il faut trouver un moyen de compenser ce manque à gagner.[15] Sur la base de ce constat, des travaux ont été entrepris au sein du Département des finances et des douanes (DFFD) dans le courant des années 1960, mais aucune des réformes proposées n'a pu être réalisée.[16] Si durant cette période, l'ensemble des acteurs de la politique fédérale s'accordent sur le principe de compenser les pertes de recettes douanières, les conflits concernant les modalités et les ressources à exploiter pour ce faire prédominent dans les débats.

D'un côté, pas fondamentalement contraires à l'idée de créer des recettes supplémentaires pour la Confédération, le grand patronat industriel et bancaire ainsi qu'une frange essentielle au sein des partis bourgeois sont toutefois opposés au fait que les nouvelles recettes proviennent d'une augmentation de l'imposition directe fédérale.[17] Pour ces milieux en effet, la compensation des pertes douanières doit passer par le renforcement de l'imposition indirecte, et en particulier par l'introduction d'une TVA telle qu'elle existe dans la plupart des pays européens à l'époque.[18] Pourquoi une TVA? Si le patronat entend fournir des nouvelles ressources par le biais d'un renforcement de l'imposition indirecte, il veut à tout prix éviter que cela se fasse par une augmentation de l'ICHA, un système de prélèvement qui, de son point de vue, et pour synthétiser à l'extrême, présente des inconvénients en matière de concurrence nationale et internationale en raison, entre autres, de la «taxe

15 Pensons notamment aux accords de libre-échange passés au sein d'organisations telles que l'Association européenne de libre-échange, les accords du Kennedy Round (1964–1967) ou encore dans le cadre du General Agreement on Tariffs and Trade, cf. Dominique Dirlewanger, Sébastien Guex, Gian-Franco Pordenone, La politique commerciale de la Suisse de la Seconde Guerre mondiale à l'entrée au GATT (1945–1966), Zurich 2004; Martin Zbinden, Die schweizerische Integrationspolitik von der Gründung der OEEC 1948 bis zum Freihandelsabkommen 1972, in: Michael Gehler, Rolf Steiniger (éd.), Die Neutralen und die europäische Integration 1945–1995, Vienne 2000, pp. 389–408.

16 MCF concernant l'adaptation du régime des finances fédérales à l'accroissement des besoins (Programme immédiat pour procurer des recettes supplémentaires) (du 7. 11. 1966), in: Feuille fédérale, Berne 1966, pp. 657–676; MCF concernant la modification des finances fédérales (10. 9. 1969), in: Feuille fédérale, Berne 1969, vol. 2, pp. 753–814. Le premier projet n'a pas passé la rampe du Parlement et le second a été rejeté en votation populaire le 15. 11. 1970.

17 Cf. par exemple AFB, CH-BAR#E6100B-01#1980/49#163*, Prise de position du comité directeur de l'Union suisse du commerce et de l'industrie (Vorort) sur l'avant-projet du DFFD concernant l'adaptation du régime des finances fédérales à l'accroissement des besoins de novembre 1968, le 19. 3. 1969, p. 17; Le rôle de l'imposition indirecte, in: Journal des associations patronales, nº 10, 6. 3. 1969, p. 191; Recettes douanières et finances fédérales, in: Journal des associations patronales, nº 30/31, 24. 7. 1969, p. 564.

18 Archiv für Zeitgeschichte (ci-après AfZ), IB Vorort-Archiv, 1.5.3.21, Procès-verbal du Vorort, 25. 9. 1972, p. 9. Au cours de cette réunion, le secrétaire Fritz Ebner se vante du rôle joué par la faîtière dans la proposition de transition vers une TVA.

occulte» qu'il génère.[19] Une augmentation des taux de l'ICHA accentuerait encore ces inconvénients, alors que le modèle de TVA tel qu'il existe dans les autres pays européens est supposé neutre sur le plan de la concurrence, dans la mesure où cette taxe est prélevée à tous les stades d'élaboration d'un produit jusqu'à sa livraison au consommateur final.

De l'autre côté, la gauche n'est plus frontalement opposée à l'imposition indirecte depuis la fin de la guerre,[20] mais elle reste attachée au «principe des frères siamois», un lien politique qui unit l'IDN et l'ICHA dans un même destin.[21] Dans le cadre des débats sur les moyens de compenser le manque à gagner, les dirigeants socialistes continuent donc de revendiquer, en contrepartie de tout renforcement de l'imposition indirecte, une augmentation de la charge fiscale directe sur les détenteurs de hauts revenus et de grandes fortunes. Jusque-là, les finances fédérales étaient encore excédentaires; dès 1971 en revanche, le compte financier bascule dans le rouge, avec un déficit supérieur à 290 millions de francs courants (0,2% du Produit intérieur brut de 1971), et qui continue de se creuser tout au long de la décennie.[22]

Par conséquent, dans ce contexte de déficits fédéraux, les pressions exercées par le patronat industriel et bancaire en faveur d'une TVA suscitent des résistances au sein du PSS. En effet, dans une publication de leur commission économique et financière en 1971, les socialistes se disent prêts à accepter la TVA si elle s'accompagne également «d'une réforme fiscale globale qui entraînerait un transfert de la charge sur les hauts revenus et la fortune».[23]

En juin 1972, le conseiller fédéral Nello Celio, en charge des Finances, répond quant à lui aux pressions patronales et met sur pied une «commission technique TVA»,[24] chargée d'étudier l'introduction de cet impôt en Suisse. Le coup d'envoi de ces travaux incite donc les dirigeants socialistes à concrétiser leur initiative «pour un impôt sur la richesse» en 1973, en ce sens qu'elle devient un moyen pour ces milieux de faire pression et de négocier leur consentement au renforcement de

19 Pour des explications plus détaillées concernant ces inconvénients, cf. notamment Guex (note 4), pp. 158–160.

20 Longchamp (note 5), pp. 431–445; cf. également SSA, Ar 1.110.66, PV du comité directeur du PSS, 8. 7. 1975, pp. 1–2.

21 Hürlimann, Swiss worlds of taxation (note 3), p. 85.

22 Administration fédérale des Finances, Finances publiques de la Suisse 2005, tableau A1.1.

23 Gefordert: Die Umgestaltung des schweizerischen Steuersystems. Ein Vorschlag der wirtschafts- und finanzpolitischen Kommission der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz, Neue Schriftenreihe der SPS, nº 5, avril 1971, p. 10.

24 Cette bienveillance de Nello Celio à l'égard des requêtes patronales est non seulement liée au fait qu'il est issu de ce milieu, et qu'il partage en bonne partie ses valeurs, mais aussi parce que, de son point de vue de chef des Finances, il est clair qu'une hausse massive des taux de l'ICHA susciterait des résistances à gauche comme à droite et qu'il serait donc difficile de faire passer de telles augmentations en votation populaire; sur Nello Celio, cf. Urs Altermatt, Dictionnaire des cent premiers Conseillers fédéraux, Yens 1993, pp. 523–7.

l'imposition indirecte qui, si la TVA est adoptée, aggravera ses effets régressifs sur le salariat.

Enjeux et modalités des résistances à l'initiative pour un impôt sur la richesse

Avant même que le PSS ne lance son initiative en juin 1973, les milieux bourgeois discutent déjà de la stratégie à mettre en place pour contrer les démarches cantonales visant à renforcer l'imposition des milieux possédants.
Considérée comme une «question politiquement explosive»[25] par son président Henri Schmitt, le comité directeur du Parti radical met sur pied en octobre 1972 un groupe de travail – présidé par Franz Aschinger, ancien rédacteur économique de la *Neue Zürcher Zeitung* et proche des milieux bancaires – afin de soutenir les sections cantonales dans leur lutte.[26] Il en va de même pour la plus influente des organisations faîtières, l'Union suisse du commerce et de l'industrie (Vorort), qui instaure, en collaboration avec son organe de propagande, la Société pour le développement économique de la Suisse (SDES), un comité chargé de produire la documentation nécessaire pour contrer ces initiatives, aussi bien sur le plan cantonal que fédéral.[27]
Pour saisir les fondements de cette opposition bourgeoise à l'égard du projet fiscal socialiste et comprendre pourquoi ces milieux se mobilisent aussi précocement, il faut savoir que, depuis l'introduction de l'IDN en 1940, et encore plus depuis son ancrage constitutionnel en 1958, un des objectifs de ces cercles en matière de politique fiscale est de réduire – voire de supprimer – l'imposition fédérale directe, qui pèse plus fortement sur les détenteurs de hauts revenus en raison de la progressivité de ses taux, et de pouvoir transférer l'essentiel de la charge fiscale sur l'imposition indirecte, qui grève la grande masse des consommateurs.[28] Schématiquement, on

25 AFB, CH-BAR J2.322-01#2009/263#53*, PV du comité directeur du Parti radical-démocratique, 3. 10. 1972, p. 5. Traduit de l'allemand. Sauf indication, toutes les traductions sont de moi.

26 C'est ce que signale le secrétaire Fritz Ebner aux autres membres du Vorort, in AfZ, IB Vorort-Archiv, 1.5.3.22, PV du Vorort, 7. 5. 1973, p. 20.

27 Ce comité, présidé par Richard Reich, directeur de la SDES, est notamment constitué de deux parlementaires très influents: le radical argovien Hans Letsch, spécialiste des finances publiques, et le conservateur Paul Eisenring. Le directeur du Redressement national, Rudolf Röhr, le chef de la rédaction économique de la *Neue Zürcher Zeitung*, Willy Linder, et le secrétaire du Vorort, Fritz Ebner, complètent cet organe, cf. AfZ, IB Vorort-Archiv, 1.5.3.22, PV du Vorort, 7. 5. 1973, pp. 12–20; Archives de l'Association suisse des banquiers (ci-après AASB), PV du conseil d'administration de l'ASB, 1. 11. 1973, p. 6.

28 Sébastien Guex, Öffentliche Finanzen und Finanzpolitik, in: Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (éd.), Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, Basel 2012, pp. 1077–129, en particulier p. 1116.

peut donc dire que l'initiative du PSS incarne l'antithèse de la stratégie bourgeoise en matière de fiscalité fédérale.

L'organisation précoce de la campagne d'opposition des milieux bourgeois s'explique aussi par le contexte politico-économique de l'époque, marqué par la surchauffe économique et l'inflation, qui a tendance à susciter une certaine «hostilité à l'égard de l'industrie», pour reprendre les termes de Markus Hartmann, collaborateur économique du Vorort.[29] En 1973, un haut représentant de l'industrie textile suisse, Victor Widmer, souligne également au sein du Vorort que l'enjeu n'est pas uniquement lié au projet d'impôt sur la richesse, mais qu'il faut également tenir compte des autres demandes en suspens au niveau fédéral «notamment de la part de l'Alliance des Indépendants», faisant ainsi référence à l'initiative fiscale que les centristes viennent de lancer et que j'ai mentionnée ci-dessus. Widmer soutient alors: «Nous connaîtrons des temps très troublés en matière de politique fiscale et il est donc important que les forces bourgeoises se rassemblent dès le début.»[30] En d'autres termes, les milieux bourgeois craignent que, dans un contexte politico-économique tendu et au vu des nombreux débats sur la fiscalité fédérale, l'initiative socialiste puisse séduire au-delà des cercles traditionnels de la gauche.

Pour contrer les ambitions socialistes, les forces bourgeoises et patronales peuvent aussi compter sur la bienveillance des plus hautes sphères du gouvernement fédéral: d'abord, la «commission technique TVA» mise sur pied par Celio publie son rapport en 1974 et ses résultats sont largement inspirés des principes revendiqués par le Vorort.[31] Deuxièmement, dans son Message du 24 mars 1976 sur l'initiative socialiste, le Conseil fédéral recommande aux Chambres de la rejeter, soutenant qu'elle n'offre pas d'avantages sur le système fiscal existant et qu'elle ne suffirait pas à créer les recettes supplémentaires dont a besoin la Confédération.[32] Le même jour, le nouveau chef du DFFD, le radical vaudois Georges-André Chevallaz, soumet un projet de réforme financière qui prévoit, entre autres, la transformation de l'ICHA en une TVA, censée fournir les recettes supplémentaires nécessaires à la Confédé-

29 AfZ, IB Vorort-Archiv, 1.5.3.21, PV du Vorort, 26. 3. 1973, p. 40.

30 AfZ, IB Vorort-Archiv, 1.5.3.22, PV du Vorort, 7. 5. 1973, p. 21.

31 Propositions pour l'aménagement d'un impôt suisse sur le chiffre d'affaires selon le principe de la valeur ajoutée (taxe sur la valeur ajoutée), Rapport du 15 août 1974 au Département fédéral des finances et des douanes, élaboré par la Commission technique «taxe sur la valeur ajoutée», Berne 1974; AFB, CH-BAR J1.298#2003/36#1547*, Zur Frage der Einführung einer Mehrwertsteuer in der Schweiz. Ergebnis der Beratungen der «Arbeitsgruppe Mehrwertsteuer» des Vororts, Bericht vom 15. 8. 1972.

32 MCF sur l'initiative populaire en vue de l'harmonisation fiscale, d'une imposition plus forte de la richesse et du dégrèvement des bas revenus (Initiative pour l'impôt sur la richesse) (du 24. 3. 1976), in: Feuille fédérale, Berne 1976, vol. 1, pp. 1518–1519. Cette position est en outre validée dans les Chambres par 93 voix contre 49 au Conseil national et par 22 voix contre 2 au Conseil des États, in: Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Session d'automne, Conseil national, 8. 10. 1976, p. 1271, et Session d'automne, Conseil des États, 8. 10. 1976, p. 549.

ration.[33] Dans ce projet financier, Chevallaz s'est montré attentif aux revendications socialistes, puisqu'il envisage une légère augmentation des taux maximaux de l'IDN, cela sans doute pour tenter d'obtenir le soutien du PSS à la TVA et peut-être même, selon certaines voix, provoquer le retrait de leur initiative.[34] Cette concession de la part d'un ministre radical n'est pas du goût du Vorort qui se montre peu disposé à le suivre, quand bien même cela devrait conduire à un échec de la TVA que ses membres revendiquent pourtant largement.

En janvier 1976 déjà, avant même la publication officielle de la réforme Chevallaz, la faîtière décide de durcir sa position. Au cours de sa réunion le 12 janvier 1976, le secrétaire Fritz Ebner présente «les principes» qui doivent guider l'attitude du Vorort sur cette réforme. Ils se résument ainsi: le Vorort ne doit pas renoncer à sa position favorable envers l'introduction d'une TVA, mais il doit «rejeter les augmentations des taux dans les catégories de revenus supérieures et pour les personnes morales» dans le domaine de l'impôt direct, et surtout, il doit imposer, comme condition préalable à son accord sur la réforme TVA, de «définir sous une forme juridiquement contraignante pour les prochaines années, un cadre de dépenses nettement inférieur aux chiffres présentés dans le Message sur le Budget pour 1976».[35]

La condition préalable d'une nécessaire réduction des dépenses fédérales témoigne, selon moi, d'un repositionnement du grand patronat en matière de politique financière fédérale. En effet, celui-ci se montrait plutôt disposé à compenser les pertes douanières par des nouvelles recettes, tant que ces dernières provenaient de l'imposition indirecte. On peut dire en outre que, depuis les années 1960, «la politique des caisses vides», qui consiste à assécher les caisses de l'État pour faire pression sur ses dépenses et en justifier la diminution,[36] avait été quelque peu mise entre parenthèses en raison de la bonne conjoncture et d'un rattrapage infrastructurel nécessaire qui a conduit l'État fédéral à opérer des investissements importants durant cette décennie.[37]

Cependant, la situation financière, politique et économique de la première moitié des années 1970 incite désormais les milieux patronaux à revenir à une attitude plus rigoriste à l'égard des finances fédérales. Deux événements sont essentiels pour expliquer ce changement. D'abord, la première récession généralisée de l'après-guerre qui frappe les économies capitalistes dès 1974, et qui se manifeste de façon

33 MCF concernant le nouveau régime constitutionnel des finances et des impôts de la Confédération (du 24. 3. 1976), in: Feuille fédérale, Berne 1976, vol. 1, pp. 1392–1517.

34 AfZ, IB Vorort-Archiv, 1.5.3.24, PV du Vorort, 12. 1. 1976, p. 43.

35 Ibid., p. 42.

36 Sur cette politique et ses origines, cf. Guex, La politique des caisses vides (note 4), pp. 51–62.

37 Peter Gilg, Peter Hablützel, Une course accélérée vers l'avenir, 1945–..., in: Georges Andrey et al., Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses, Lausanne (1986), pp. 771–912, ici p. 815; Longchamp (note 5), p. 86.

particulièrement aiguë en Suisse en comparaison avec d'autres États européens.[38] Deuxièmement, dans ce contexte de crise, le léger renforcement du PSS aux élections fédérales de l'automne 1975, qui récupère neuf sièges au Conseil national. Bien qu'il soit relatif, ce résultat incite les dirigeants socialistes à se montrer plus combattifs:[39] dans le cadre des discussions avec les autres représentants des partis gouvernementaux sur les objectifs de la législature, le PSS présente un catalogue de réformes dans les domaines économique et social qui déplaisent largement aux partis bourgeois et au patronat.[40] Les propositions plus offensives des socialistes, associées aux conséquences de la récession économique inquiètent les cadres du Vorort sur l'évolution des rapports politiques en Suisse. Son directeur, Gerhard Winterberger, confie ses craintes quant aux «tentatives d'utiliser les révisions fiscales pour redistribuer le revenu national et le mettre au service d'une politique sociale de gauche».[41] Il est ainsi décidé de revenir à une position inflexible sur le terrain de la politique financière fédérale.

Il faut savoir que de conditionner leur soutien à la TVA par un plan de réduction des dépenses permet non seulement de contenir la marge de manœuvre financière qu'induiraient les trois milliards de recettes supplémentaires, mais également d'enrayer le développement de l'imposition directe. C'est, par conséqent, aussi dans ce sens qu'il faut interpréter la position du grand patronat, comme l'explicite son secrétaire Fritz Ebner en 1975: «Nous devons donc insister pour que l'IDN reste modéré et qu'il ne soit pas renforcé lors de l'introduction de la TVA. Le postulat de limitation de la croissance des dépenses, auquel il convient également d'attacher du poids, devrait aussi aller dans ce sens. S'il est possible de maintenir un niveau de dépenses relativement faible, le risque d'une augmentation de l'IDN sera également moindre.»[42]

Grâce aux relais dont ils bénéficient au Parlement, les cercles patronaux peuvent matérialiser leurs revendications puisque, dans le cadre des débats sur la réforme financière de Chevallaz, en plus de restreindre largement les concessions prévues par le Département des finances dans le domaine de l'IDN, la majorité bourgeoise aux Chambres adopte une *Sparmotion* en décembre 1976, visant à rétablir l'équi-

38 Alors que le Produit intérieur brut augmente encore de 3% en termes réels en 1973, il ne croît plus que de 1,5% en 1974 et recule de 7,3% en 1975, cf. Gaudenz Prader, 50 Jahre schweizerische Stabilisierungspolitik. Lernprozesse in Theorie und Politik am Beispiel der Finanz- und Beschäftigungspolitik des Bundes, Zurich 1981, p. 326; Jakob Tanner, Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, Munich 2015, pp. 419–20.

39 SSA, Zürich, Ar 1.110.66, PV du comité directeur du PSS, 30. 10. 1975, pp. 2–6.

40 Les partis et les objectifs de la législature. Un document socialiste crée de nouvelles divergences, in: Journal de Genève, 21. 11. 1975; La presse alémanique critique les exigences socialistes touchant au contrat de législature, in: Journal de Genève, 25. 11. 1975.

41 AfZ, IB Vorort-Archiv, 1.5.3.24, PV du Vorort, 12. 1. 1976, p. 11.

42 AfZ, IB Vorort-Archiv, 1.5.3.24, PV du Vorort, 30. 6. 1975, p. 18.

libre financier dès 1980.[43] À sa suite, en février 1977, le Conseil fédéral publie un programme d'économies de plus de quatre milliards de francs pour 1978–1979, soit environ 24% du budget fédéral de 1977.[44] Combattu par voie référendaire par la gauche radicale, ce programme d'économies doit être soumis au vote le 4 décembre, en même temps que l'initiative «pour un impôt sur la richesse» que le PSS a décidé de maintenir.[45]

À la suite de son passage dans les Chambres, où, après quelques amendements, elle est finalement acceptée, la réforme financière de Chevallaz, à savoir notamment la TVA, fait l'objet d'une votation populaire, le 12 juin 1977. Elle est rejetée par 60% des électeurs et par la majorité des cantons, une déconfiture que je ne peux pas approfondir ici. Ce qu'il faut retenir de cette votation pour notre propos, c'est que son échec marque le début de la campagne de votation sur l'initiative «pour un impôt sur la richesse». Et cette campagne est intéressante à plus d'un titre, notamment parce qu'elle illustre deux types de discours sur la justice fiscale.

Pour les partisans de l'initiative, essentiellement la gauche, le fait d'exonérer les revenus modestes et de renforcer la pression fiscale sur les hauts revenus et la fortune constitue la base d'une imposition équitable et se justifie par l'existence d'inégalités économiques: de ce point de vue, l'imposition doit concourir à atténuer les différences entre les revenus des riches et ceux des pauvres.[46] Les adversaires de ce texte, les partis bourgeois et les organisations patronales, s'opposent à ce qu'ils considèrent être une exonération d'une partie des contribuables qui deviendraient, de leur point de vue, des «Gratisbürger»: pour ces cercles, la justice fiscale se traduit avant tout par une égalité devant la soumission à l'impôt. Ce dernier ne doit en aucun cas servir à rééquilibrer les revenus, mais seulement à procurer des ressources financières à l'État.[47]

Si les initiants peuvent s'appuyer sur une série de révélations publiées par le *Blick* concernant les «steuerfreie Millionäre» en Suisse,[48] les opposants dénoncent quant

43 Le Conseil national a adopté la motion du Conseil des États par 64 voix contre 47, in: Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Session d'hiver, Conseil national, 30. 11. 1976, p. 1341. D'autres mesures sont aussi prévues, cf. MCF à l'appui des premières mesures transitoires destinées à réduire l'impasse budgétaire de la Confédération (nouveau régime financier 1977) (du 24. 8. 1977), in: Feuille fédérale, Berne 1977, vol. 2, pp. 1419–1469.

44 Rapport sur le plan financier de la Confédération pour les années 1978 à 1980 et les perspectives financières pour 1981 (du 9. 2. 1977), in: Feuille fédérale, Berne 1977, vol. 1, pp. 908–57; MCF sur les mesures pour équilibrer les finances fédérales (du 9. 2. 1977), in: Feuille fédérale, Berne 1977, vol. 1, pp. 809–907.

45 Lancé par l'extrême gauche, le référendum contre les mesures d'économies votées en mai par les Chambres a abouti, in: Journal de Genève, 12. 8. 1977.

46 Steinlin (note 1), p. 360.

47 André Margairaz, L'impôt sur la richesse: une erreur. Comité d'action pour une politique financière équilibrée, Berne 1977, p. 6.

48 Fischer (note 3), p. 124.

à eux «la chasse aux riches», brandissant la menace de «fuite fiscale» qui aurait pour conséquence d'aggraver la charge des «revenus moyens»[49] et ne ferait que renforcer le déséquilibre entre cantons riches et cantons pauvres.[50] Ces arguments sont payants, puisque le 4 décembre, malgré un score «bien meilleur que prévu», de l'aveu des dirigeants socialistes eux-mêmes,[51] c'est le camp des opposants qui l'emporte: 56% des votants refusent le projet d'impôt sur la richesse (800 138 voix contre 637 994). En outre, le succès de la droite ne s'arrête pas là puisque, le même jour, le programme d'austérité combattu essentiellement par la gauche est quant à lui accepté, par près de 63% des voix (869 266 voix contre 523 125).
À quelques mois de la votation, Gerhard Winterberger, directeur du Vorort, affirmait que «le cap ser[ait] déterminé le 4 décembre» et il soutenait que ce vote serait «décisif pour la poursuite de la politique de réduction des dépenses».[52] Au vu des deux défaites que la gauche essuie en décembre 1977, le cap à suivre paraît relativement clair.

Conclusion

En retraçant les origines de cette initiative «pour un impôt sur la richesse», j'ai suggéré qu'elle était un moyen, pour les dirigeants socialistes, de peser dans les rapports de force avec la droite concernant les réformes du régime fiscal fédéral, notamment au sujet de l'éventuelle introduction de la TVA. L'initiative, qui préconise entre autres une pression fiscale accrue sur les détenteurs de hauts revenus et les grandes fortunes, permet aux socialistes de faire jouer le fameux principe des «frères siamois». Les résistances suscitées par cette initiative, notamment de la part des représentants du patronat et des partis bourgeois, et l'organisation précoce de leur opposition au début des années 1970, s'inscrivent dans un climat économique et politique tendu, qui leur fait craindre le succès de ce projet fiscal au-delà des rangs traditionnels de la gauche. Dans la mesure où cet «impôt sur la richesse» incarne l'antithèse de la stratégie bourgeoise en matière de fiscalité fédérale et que de telles initiatives se multiplient également à l'échelle cantonale, ces milieux se mobilisent rapidement pour les contrer. En outre, la récession économique dès 1974 et ses conséquences en Suisse, de même que la (faible) progression des socialistes au Parlement en 1975 renforcent davantage les inquiétudes du grand patronat quant à l'évolution de la politique financière fédérale.

49 Margairaz (note 47), pp. 8–9.
50 «Non au nouvel impôt socialiste et à la centralisation fiscale!», encart publicitaire du Parti radical-démocratique, in: Journal de Genève, 30. 11. 1977.
51 SSA, Ar 1.110.68, PV de décisions du comité central du PSS, 10. 12. 1977, p. 1.
52 AfZ, IB Vorort-Archiv, 1.5.3.25, PV du Vorort, 31. 10. 1977, p. 6.

Dans ce contexte, et après avoir (un peu) détendu les cordons de la bourse fédérale durant les années 1960, le patronat et ses représentants politiques reviennent à une position inflexible en la matière et dans le cadre de la réforme Chevallaz, refusent non seulement toute concession dans le domaine de l'IDN mais font aussi dépendre leur soutien à la TVA d'un retour à une politique budgétaire stricte. Cette «politique des caisses vides» se matérialise en février 1977 avec la publication d'un premier programme d'économies, qui suffit à convaincre les milieux bourgeois. Malgré un large soutien gouvernemental, le 12 juin 1977, la TVA est rejetée par une majorité d'électeurs et la plupart des cantons. À la suite de cet échec, la votation sur l'initiative socialiste et le programme d'économies du Conseil fédéral, prévue en décembre 1977, devient dès lors encore plus déterminante quant à l'orientation que doit prendre la politique financière fédérale.

Le 4 décembre 1977, les arguments de justice fiscale mis en avant par les initiants ne font pas le poids face aux menaces d'appauvrissement des classes moyennes et des cantons, rhétorique largement mobilisée par les opposants. Il serait pertinent de procéder à une étude détaillée de cette campagne de votation pour mieux saisir pourquoi la majorité des électeurs a refusé de mettre en place un impôt visant à réduire les inégalités de richesses qui serait, a priori, favorable au plus grand nombre, et privilégie, en outre, l'adoption de mesures d'austérité, qui pénalisent les plus précaires.[53]

L'analyse de cette initiative et des résistances qu'elle a suscitées m'a permis de mettre en lumière le fait qu'à partir du milieu des années 1970, un tournant est opéré par une partie essentielle du grand patronat et de ses représentants au Parlement en matière de finances fédérales. La haute conjoncture des années 1960 s'était accompagnée d'une croissance réelle des dépenses étatiques que ces milieux, d'ordinaire peu enclins à étendre la surface financière de l'État, ont un peu moins combattue. À ce titre, une analyse plus fine des raisons de cette détente financière mériterait également d'être réalisée, ne serait-ce que pour mieux en saisir les enjeux et l'ampleur réelle. Quoi qu'il en soit, la situation financière et politico-économique du milieu des années 1970 a eu raison de ce léger relâchement et s'est présentée comme un moment clé pour justifier un nécessaire retour à l'orthodoxie budgétaire, cela dans le but, pour reprendre les termes du secrétaire du Vorort Fritz Ebner, de «freiner l'évolution des services publics et de l'État fiscal».[54]

53 Une telle analyse, qui dépasse le cadre fixé dans cet article, pourrait notamment s'inspirer d'un article paru récemment, signalé par un relecteur, que je remercie au passage, et qui, bien que le contexte soit différent, offre des perspectives pertinentes pour mieux appréhender les résultats de ce vote du 4 décembre 1977: Patrick Emmeneger, Paul Marx, The Politics of Inequality as Organised Spectacle. Why the Swiss Do Not Want to Tax the Rich, in: New Political Economy 24/1, 2019, pp. 103–124.

54 AfZ, IB Vorort-Archiv, 1.5.3.25, PV du Vorort, 25. 10. 1976, p. 16.

C'est d'abord le cas lors des débats sur la réforme Chevallaz et, après son échec, dans le cadre de la campagne en vue des deux votations considérées comme déterminantes pour l'orientation future de la politique financière fédérale, à savoir l'initiative socialiste et le programme d'économies. Non seulement le succès des forces patronales et bourgeoises à l'issue de ce scrutin en 1977 est un signal favorable à l'égard d'un retour à la rigueur financière, mais il révèle également l'échec du PSS et de ses tentatives d'ébranler (un peu) le carcan libéral (re)mis en place depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, du moins dans le domaine de la fiscalité fédérale.[55] Pour ces raisons, je considère que cette initiative fiscale est essentielle pour saisir les rapports de force et les enjeux qui ont déterminé l'évolution de la politique financière fédérale du dernier tiers du XXe siècle. C'est en effet dans les années 1970, et en particulier durant la seconde partie de cette décennie, que le retour à un ordre libéral inflexible en matière de finances fédérales, après une très légère parenthèse, semble s'être joué. C'est donc durant cette période également que sont esquissés les premiers traits de la «contre-réforme financière et sociale» qui s'est concrétisée dès les années 1990 et dont le but essentiel est d'entraver l'accroissement des recettes de l'État et, par là même, sa capacité d'intervention dans les domaines économique et social.[56]

55 Longchamp (note 5).
56 Guex, L'argent de l'État (note 4), pp. 181–251.