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: Sujétion fiscale et pratique d'imposition à l'égard des petits contribuables (Zürich, 1870-1952)

Autor: Praz, Sylvain

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-958412

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: 16.07.2025

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

Sylvain Praz

Sujétion fiscale et pratique d'imposition à l'égard des petits contribuables (Zurich, 1870–1952)

Tax liability and taxation practice with respect to small taxpayers (Zürich, 1870–1952)

This contribution examines the taxation of small taxpayers in the canton of Zurich between the years 1870 and 1952. The first section analyzes socio-political struggles around the minimum taxable amount. Representatives of modest wage-earners demanded, with the argument of strong economic inequalities, such minima to be raised. However, such demands faced opposition from wealthy circles that did not want to exempt from taxation too large a part of the population. Using the example of wage certificates, the second section focuses on the unequal access to tax evasion, a practice that was mostly out of reach of wageworkers.

> «Es wäre nur recht und billig, dass auch der ärmere Bürger, der bisher nichts gesteuert, aber vielfach von seiner liederlichen Seite durch Schnorrenwagnerei und Stimmgabe den Besitzenden viel Steuern aufgelegt hat, alljährlich etwas steuern müsste, damit er wenigstens auch eher das Recht ‹zu schimpfen› hätte.»[1]

L'historiographie qui aborde l'imposition des petits contribuables soulève avant tout les enjeux liés à l'extension des impôts directs aux petits salaires après la Seconde Guerre mondiale.[2] Toutefois, dans les cantons suisses, ces contribuables sont

1 Pitz-Sol, Die St. Gallischen Berge und Das neue Steuergesetz. Uznach 1884, p. 10.

2 Karlheinz Keck, Die Entwicklung zur allgemeinen Einkommensteuer in der Schweiz, Stuttgart 1967, pp. 27–34, 228–248; Carolyn Jones, Mass-Based Income Taxation. Creating a Taxpaying Culture, 1940–1952, in: W. Elliot Brownlee (éd.), Funding the Modern American State, 1941–1995. The Rise and Fall of the Era of Easy Finance, Cambridge 2002, pp. 107–147; Achim Kemmerling, Taxing the Working Poor. The Political Origins and Economic Consequences of Taxing

déjà largement imposés dès le dernier tiers du XIXe siècle. Dans cette contribution, les luttes sociopolitiques qui entourent l'imposition des bas revenus sont illustrées à l'exemple du canton de Zurich.

Les problématiques relatives aux minima imposables illustrent bien les enjeux concernant la définition d'une fiscalité jugée équitable. Premièrement, les minima participent à définir la notion de capacité contributive, en fixant un seuil minimal en deçà duquel cette capacité est jugée nulle. Ils forment par ailleurs un élément constitutif de la progressivité de l'impôt et les modifications du minimum d'imposition, si ce dernier est augmenté, impliquent généralement un accroissement des taux sur les hauts revenus afin de combler les pertes de recettes fiscales. Deuxièmement, les minima imposables débauchent sur une série de problèmes pour certains principes à la base des systèmes d'imposition contemporains. Ainsi, la notion de généralité de l'impôt et de l'égalité des contribuables à son égard est remise en question. Plus spécifiquement, les dialectiques entre participation politique, droits démocratiques et devoirs financiers envers l'État sont constamment mobilisées. Troisièmement, l'imposition des salariés offre une piste pour explorer le hiatus entre l'égalité théorique face à la loi et les inégalités de fait dans son application, ainsi que la disparité des moyens de contrôle dont dispose l'administration fiscale envers les différentes classes de contribuables.

Les minima imposables dans les cantons suisses

J'entends par minimum imposable la part des revenus qui est exonérée d'impôt pour tous les contribuables. Les autres formes de déductions – par exemple pour les enfants, les assurances, etc.[3] – ne sont pas au centre du propos, même si leur importance devient croissante dès la fin de la Première Guerre mondiale.[4] La justification des minima imposables est intimement liée à la notion de capacité contributive, centrale dans les systèmes d'imposition progressifs.[5] Dans le dernier tiers

Low Wages, Cheltenham, 2009; Gisela Hürlimann, A Fair Case for Tax Relief. Swiss Tax Policy, 1940s to 1960s, in: Gisela Hürlimann, W. Elliot Brownlee, Eisaku Ide (éd.), Worlds of Taxation. The Political Economy of Taxing, Spending and Redistribution since 1945, Cham 2018, pp. 269–300, ici pp. 274–281.

3 Pour une revue de la diversité des dispositions adoptées en la matière par les cantons suisses jusqu'en 1890, voir Georg Schanz, Die Steuern der Schweiz in ihrer Entwicklung seit Beginn des 19. Jahrhunderts, Stuttgart 1890, vol. I, pp. 101–105.

4 Friedrich Baumgartner, Die neuere Entwicklung des steuerfreien Existenzminimums in der schweizerischen Steuergesetzgebung, Frauenfeld 1924, pp. 30–31, 42–44; Martha Sprüngli, Die steuerrechtliche Behandlung der Familie unter besondere Berücksichtigung der zürcherischen Steuergesetzgebung, Affoltern am Albis 1941, pp. 6–11, 30–35.

5 Pour une discussion des origines, des théories et des aspects techniques sur les minima imposables, voir par exemple Karl Schäfer, Das Existenzminimum in der Besteuerung, Giessen

du XIXe siècle, les impôts sur le revenu gagnent rapidement en importance pour les systèmes fiscaux des cantons suisses. Dans le cadre des luttes entourant la répartition de cette nouvelle charge fiscale, le mouvement ouvrier et les représentants des petits salariés revendiquent une augmentation des minima imposables, et un report des pertes fiscales sur les gros revenus par un renforcement et une extension de la progressivité.[6]

Toutefois, les minima imposables en Suisse restent relativement faibles. En 1914, vingt cantons connaissent une forme d'impôt sur le revenu.[7] Parmi ceux-ci, trois n'offrent aucune exemption de base. Parmi les 17 cantons qui connaissent un minimum imposable, celui-ci se situe généralement entre 400 francs et 800 francs, à 540 francs en moyenne pour un célibataire. La relative faiblesse de ces minima imposables va persister ensuite au XXe siècle. En termes réels, les minima imposables pour les célibataires tendent à être plus faibles en 1952 qu'en 1914, tandis que les exonérations pour les familles connaissent une évolution contrastée, mais avec une tendance à la hausse dans la majorité des cantons. Cette faiblesse des minima imposables en Suisse est renforcée par les impôts de capitation, qui annulent de fait l'effet des minima imposables pour une grande partie des contribuables modestes. Ces impôts sont très répandus dans les cantons suisses, jusqu'après la Seconde Guerre mondiale.[8]

À titre de comparaison internationale, avant la Première Guerre mondiale, les minima imposables s'élèvent, pour les revenus du travail, à 160 £ (~4000 francs) en Angleterre, 900 marks (1100 francs) en Prusse, à 600 fl. (~1500 francs) en Autriche.[9] Dans ces cas, il faut préciser que l'imposition sert encore souvent au XIXe siècle, notamment au Royaume-Uni, en Prusse et en Autriche, à définir un suffrage censitaire, que les exonérations pour les petits contribuables visent notamment à réduire les conflits avec le mouvement ouvrier, et que les structures financières de ces États sont différentes, en particulier au regard de l'importance des impôts indirects.[10]

1928; Fritz Karl Mann, Steuerpolitische Ideale. Vergleichende Studien zur Geschichte der ökonomischen und politischen Ideen und ihres Wirkens in der öffentlichen Meinung 1600–1935, Jena 1937, pp. 70, 160–166; Walter Ruggli, Die Steuerfreiheit des Existenzminimums in Theorie und Praxis (Mit besondere Berücksichtigung der schweizerischen Verhältnisse), Winterthour 1954; Corinna Treisch, Existenzminimum und Einkommensbesteuerung. Dogmengeschichte, Analyse der Besteuerungsprinzipien und Regelungsvorschlag, Aachen 1999.

6 Erich Gruner (éd.), Arbeiterschaft und Wirtschaft in der Schweiz, 1880–1914, Zurich 1988, vol. 3, pp. 133–134.

7 Ruggli (note 5), pp. 71, 92.

8 Schanz (note 3), vol. I, pp. 60–61; Ruggli (note 5), pp. 47, 95–96.

9 Schäfer (note 5), pp. 8, 13, 17, 21, 34. Les parités sont tirées des statistiques historiques de la Suisse en ligne, https://hsso.ch/fr, tableau O.21a.

10 Eckart Schremmer, Steuern und Staatsfinanzen während der Industrialisierung Europas. England, Frankreich, Preussen und das Deutsche Reich 1800 bis 1914, Berlin, 1994, pp. 136, 149–150, 155; Andreas Thier, Steuergesetzgebung und Verfassung in der konstitutionellen Monarchie. Staatssteuerreformen in Preussen 1871–1893, Francfort-sur-le-Main 1999, pp. 375–377; Rose-

Les luttes sociopolitiques autour des minima imposables à Zurich

Après la révolution démocratique, les citoyens du Canton de Zurich adoptent une loi fiscale avec des taux progressifs en 1870, qui fixe le minimum imposable pour le revenu à 500 francs. Par la suite, jusqu'à la Première Guerre mondiale, les milieux salariés revendiquent régulièrement une augmentation de ce montant. Toutefois, les oppositions à une telle mesure sont importantes et s'appuient principalement sur deux arguments. Premièrement, les institutions démocratiques zurichoises offrent des droits politiques égaux à tous les citoyens. Dès lors, contrairement aux régimes monarchiques ou aristocratiques, l'impôt doit être réparti sur tout le monde.[11] La mobilisation du caractère spécifique des institutions suisses, en particulier de la démocratie directe, pour limiter la hauteur des minima imposables demeure récurrente jusqu'après la Seconde Guerre mondiale.[12] Deuxièmement, il serait nécessaire d'intéresser l'ensemble de la population à une conduite économe des finances publiques, pour éviter des décisions en votations populaires qui conduiraient à de trop fortes dépenses, supportées uniquement par la petite fraction des contribuables aisés assujettis à l'impôt.[13]

À Zurich, les oppositions les plus fortes à l'augmentation du minimum imposable proviennent dans un premier temps avant tout de la petite bourgeoisie agraire, artisane ou commerçante. En effet, les milieux qui disposent d'une petite ou moyenne fortune, essentiellement sous des formes foncières ou immobilières, ont des raisons de craindre qu'ils soient les premiers touchés par un report de la charge fiscale, tandis que les grands capitalistes, dont la fortune est constituée de formes beaucoup plus facilement soustraites à l'impôt, pourraient largement échapper à l'impôt par la

marie Siegert, Steuerpolitik und Gesellschaft. Vergleichende Untersuchungen zu Preussen und Baden 1815–1848, Berlin, 2001, pp. 350–356, 376–378; Alexander Nützenadel, Taxation, Electoral System, and Citizenship in Nineteenth Century Germany, in: Alexander Nützenadel, Christoph Strupp (éd.), Taxation, State and Civil Society in Germany and the United States from the 18th to the 20th Century, Baden-Baden 2007, pp. 113–124.

11 Voir par exemple Gustav Cohn, Die Steuerreform im Kanton Zürich und der Bundeshaushalt der Schweiz, Stuttgart 1884, pp. 32–40.

12 Voir par exemple Ernst Geyer, Charakter und Ideengehalt der veranlagten Steuern der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Aarau 1934, pp. 89–96; Eugen Grossmann, Das Gerechtigkeitsproblem in der Steuerpolitik, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 83, 1947, pp. 98–99, 110.

13 Les craintes se sont en général révélées injustifiées, voir par exemple Clifton K. Yearley, The Money Machines. The Breakdown and Reform of Governmental and Party Finance in the North, 1860–1920, Albany 1970, pp. 17–25, 33; Nicolas Delalande, La réforme fiscale et l'invention des «classes moyennes». L'exemple de la création de l'impôt sur le revenu, in: Philippe Bezes, Alexandre Siné (éd.), Gouverner (par) les finances publiques, Paris 2011, pp. 113–148, ici pp. 117, 144; Ian Shapiro, Why the Poor Don't Soak the Rich, in: Daedalus 131/1, 2002, pp. 118–128.

Tableau 1: Comparaison de la facture fiscale selon la loi de 1917, l'initiative du PS et des employés, pour une personne célibataire / un homme marié avec trois enfants

Revenu	Montant d'impôt		
	Loi 1917	Initiative PS	Initiative des employés
2 000	22 / 16	2,5 / 0	8 /0
3 000	42 / 36	19,2 / 0	26 / 0
4 000	72 / 66	42,5 / 19,2	46 / 5
5 000	102 / 96	72,5 / 49,2	74 / 20
6 000	132 / 126	109,2 / 85,9	104 / 40
8 000	212 / 206	202,5 / 179,2	172 / 95
10 000	292 / 286	322,5 / 299,2	252 / 160
15 000	542 / 536	739,2 / 715,9	490 / 375
20 000	842 / 836	1189,2 / 1165,9	778 / 640
28 000	1392 / 1386	1669,2 / 1646	1316 / 1155
32 000	1592 / 1586	1909,2 / 1888	1624 / 1440

Le premier chiffre dans les colonnes donne le montant d'impôt pour une personne célibataire, le second pour un homme marié avec trois enfants. Tous les chiffres sont en francs.

Sources: Beschluss des Kantonsrates über die Volksinitiativbegehren auf Abänderung des Gesetzes betreffend die direkten Steuern. Antrag des Regierungsrates, 4. 2. 1921, Amtsblatt ZH 1921, pp. 257–260; Kantonal-Zürcherischer Verband der Festbesoldeten. Kant. Zürich, et Privatangestellten- u. Beamtenkartell, Vorschläge zur Revision des zürcherischen Steuergesetzes von 1917, [1920], p. 16 (StAZH, III Fh 4/2).

fraude fiscale.[14] Les milieux du commerce et de l'industrie, réunis dans la *Handelskammer*, ne sont en revanche pas opposés à des allégements pour les petits salaires, pour deux raisons: premièrement, il s'agit de réduire les tensions qui découlent de l'impôt et de faciliter l'adoption de réformes que le grand patronat aimerait réaliser dans le domaine fiscal;[15] deuxièmement, l'imposition des petits revenus n'est pas rationnelle du point de vue administratif.[16]

14 Sylvain Praz, Plus d'argent avec moins d'impôts? La loi fiscale du canton de Zurich de 1917 (mémoire de Master), Lausanne 2016, pp. 68–70.

15 Par exemple Emil Richard, Vorschläge zur Revision des Staatssteuergesetzes des Kantons Zürich, Zurich 1901, pp. 121–122.

16 Julius Wolf, Steuerreform im Kanton Zürich, Zurich 1897, pp. 34–36; Staatsarchiv Zürich (StAZH), MM 3 a.23, 66, Bericht betreffend die Steuergesetzvorlage der Kantonsratskommission. Antrag der Finanzdirektion. 30. 7. 1909, pp. 28–29.

Finalement, en 1917, les citoyens zurichois adoptent une importante révision de son système fiscal. Toutefois, la nouvelle loi n'augmente le minimum imposable que de 500 à 800 francs, ce qui ne compense alors même pas les effets de l'inflation depuis le début du conflit mondial. Très rapidement, les salariés estiment être les grands perdants cette réforme.[17] Dans ce contexte, le Parti socialiste fait de la question fiscale une priorité et lance une initiative populaire en septembre 1919.[18] En réaction, après le dépôt des signatures de l'initiative socialiste en mars 1920, les associations d'employés déposent leur propre initiative en décembre 1920.[19] Politiquement, ces associations d'employés trouvent leur principal relai au sein du Parti démocrate, un parti bourgeois mais plus sensible aux questions sociales et moins proche du grand patronat que le Parti radical.

L'initiative socialiste défend un minimum imposable à 1800 francs, tandis que l'initiative des employés limite celui-ci à 1200 francs, mais avec des déductions renforcées pour les familles et par enfant. Les barèmes des deux initiatives visent également à une répartition très différente de la charge fiscale (voir Tableau 1).

Le barème socialiste allège beaucoup plus fortement les petits revenus, tandis que la charge fiscale s'accentue rapidement dès 8000 francs. Le barème de l'initiative des employés n'accentue pour sa part la charge fiscale, en ce qui concerne les célibataires, qu'à partir de 28 000 francs. En fait, l'initiative des employés constitue une forme de défense des revenus salariés supérieurs contre l'initiative socialiste et doit, selon ses promoteurs, offrir une charge fiscale supportable pour l'ensemble du *«Mittelstand»*.[20]

De nouveau, ce sont avant tout les représentants de la paysannerie et des classes moyennes indépendantes qui s'opposent le plus fermement à des allégements pour les salariés, tandis que le patronat durcit notablement sa position par rapport à la période précédant la Première Guerre mondiale et entend limiter les concessions au minimum.[21] Un déplacement trop important de la charge fiscale sur les couches possédantes, argumente le patronat, risquerait de provoquer un phénomène de fuite fiscale et une recrudescence de la fraude, tout en mettant en péril les finances publiques, en particulier pour les petites communes rurales qui ne disposent pas de

17 Praz (note 14), pp. 167–170.

18 Sozialarchiv (SozA), Ar 27.10.6, Sozialdemokratische Partei des Kantons Zürich (SPZ), Ausserordentlicher Parteitag, 21. 9. 1919, p. 199.

19 Protokoll des Kantonsrates des Kantons Zürich (PKR), 20. 12. 1920, p. 282.

20 StAZH, III Fh 4/2, Kantonal-Zürcherischer Verband der Festbesoldeten et Kant.-Zürch. Privatangestellten- u. Beamtenkartell, Vorschläge zur Revision des zürcherischen Steuergesetzes von 1917, [1920], p. 6; PKR 23. 5. 1921, p. 650, et 30. 5. 1921, p. 676.

21 B., Die Steuerrevision im Zürcher Kantonsrat, in: Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 1353 Erstes Abendblatt, 21. 9. 1922; W. N., Die neue kantonale Steuergesetzvorlage, in: NZZ, 73 Abendblatt, 17. 1. 1922; Zürcher Handelskammer, Bericht über das Jahr 1920, pp. 21–28, et Bericht über das Jahr 1921, pp. 48–51.

gros contribuables sur lesquels reporter la charge fiscale. Les opposants craignent également les conséquences d'une exonération complète d'une part trop large des citoyens. Le député radical Heinrich-Julius Weissflog déclare ainsi: *«Man gelangt zu einer Reihe von Gratisbürgern, die mithelfen, Ausgaben zu beschliessen, deren Bezahlung sie gänzlich andern überlassen. Dies ist unmoralisch.»*[22]

Les socialistes insistent sur le déplacement de la charge fiscale au détriment des petits salaires qui résulte de la loi de 1917, encore aggravé par l'inflation.[23] Ils rappellent également que personne n'échappe au financement de l'État, ne serait-ce que par les formes indirectes d'imposition. Enfin, les fortes inégalités économiques qui caractérisent la société sont invoquées contre l'argument des *Gratisbürger*: *«‹Wer bezahlt, der befiehlt›, das ist der oberste Grundsatz auch in ihrer vielgerühmten Demokratie. Anstatt sich darüber zu schämen, dass es in ihrer ‹herrlichen Weltordnung› so viele Tausende armer Menschen mit elend geringem Einkommen gibt, während auf der andern Seite ein paar hundert Nichtstuer* [fainéants, n. d. a.] *im Ueberfluss schwelgen, verhöhnen und beschimpfen sie diese Habenichte noch.* [...] *Die Unternehmer haben es übrigens in der Hand, mit allen diesen 'Gratisbürgern' aufzuräumen. Sie brauchen ihren Arbeitern nur ausnahmslos einen höheren Lohn zu zahlen, dann kommen sie in eine höhere Steuerkategorie, und das Vaterland ist gerettet.»*[24]

Le Conseil d'État organise la votation des deux initiatives le même jour, avec un mode de scrutin qui invalide les doubles oui.[25] Avec ce lourd handicap, l'initiative socialiste échoue le 11 décembre 1921 par 58 025 non contre 47 546 oui, tandis que l'initiative des employés est balayée par 65 020 non contre 7741 oui. Avant la votation, le Conseil d'État était parvenu à faire adopter un contre-projet au Grand Conseil. Le minimum imposable est relevé de 800 à 1000 francs et les taux marginaux sur le revenu et la fortune sont augmentés. Par ces mesures, des réductions d'impôts de l'ordre de 3 millions de francs sont compensées à hauteur de 2,5 millions de francs (sur des recettes fiscales de l'ordre de 30 millions de francs), tandis que le nombre de contribuables complètement exonérés (sans prendre en compte les impôts communaux de capitation) reste stable à environ 30 000 sur près de 280 000 personnes potentiellement imposables.[26] Ce texte est adopté très largement le 19 février 1922, par 65 582 partisans contre 29 509 opposants, avec le soutien à contre-cœur du Parti socialiste.[27] Dans cet épisode, le front des milieux imposés sur leur

22 PKR, 24. 5. 1921, p. 666.
23 PKR, 23. 5. 1921, pp. 650–652; Id. 24. 5. 1921, pp. 659–660; Id. 30. 5. 1921, p. 676.
24 SozA, KS 336/66, tract de votation du SPZ «Für die Steuergerechtigkeit», [1921], p. 4.
25 Bericht des Regierungsrates über die Durchführung der Volksabstimmung über die Initiativen zum Steuergesetz, 29. 9. 1921, in: Amtsblatt ZH 1921, pp. 994–998.
26 Volksabstimmung vom 19. Februar 1922, 29. 12. 1921, in: Amtsblatt ZH 1922, pp. 4–8; Rechenschaftsbericht des Regierungsrates 1923 p. 79, et 1924, pp. 203–204.
27 Beschluss des Kantonsrates betreffend das Ergebnis der Volksabstimmung vom 19. Februar 1922,

fortune parvient à limiter au minimum les concessions aux salariés, qui avancent en ordre divisé entre les courants politiques et les échelles de revenu.[28]
Durant les deux décennies qui suivent, le Parti socialiste devient plus modéré dans ses revendications fiscales et déplace l'accent sur la nécessité de protéger les recettes fiscales. En 1904 ou en 1922, les socialistes avaient refusé – jusqu'à menacer de provoquer une grève fiscale dans le second cas – des augmentations des taux d'impôts, car la répartition de la charge fiscale était jugée trop inéquitable.[29] Par la suite, ils se trouvent au contraire en première ligne pour limiter les réductions du coefficient d'impôt.[30] Il faut probablement comprendre cette évolution en tenant compte de la scission avec le Parti communiste, de l'intégration progressive du Parti socialiste dans les institutions étatiques, mais aussi des fortes pressions des milieux bourgeois qui visent à réduire la voilure financière de l'État notamment en matière de politique sociale.[31]
Durant la Seconde Guerre mondiale, et dans la période qui la suit immédiatement, le minimum imposable est rehaussé à deux reprises. En 1943, une révision partielle de la loi fiscale, adoptée par 77 405 voix contre 42 946, accroît les déductions sociales et familiales, porte le minimum imposable de base de 1000 à 1200 francs tout en augmentant le taux effectif maximal de 6% à 7,5% (pour un coefficient simple).[32] Cette révision combattue par la *Handelskammer* et une fraction des radicaux est largement considérée comme une victoire par le Parti socialiste.[33] La stratégie du côté socialiste consiste à présenter des revendications relativement modérées concernant l'augmentation des allégements pour les petits contribuables, notamment pour limiter les conséquences financières pour les communes, et à rechercher une alliance avec les Paysans par le biais d'un renforcement de la péréquation financière qui doit

27. 1. 1922, in: Amtsblatt ZH 1922, p. 256; SozA, Ar 27.10.7, SPZ, Tätigkeitsbericht für das Jahr 1922, p. 1.

28 Un premier contre-projet, plus proche des revendications socialistes, échoue au Grand Conseil parce qu'une partie de la fraction socialiste vote à son détriment avec les communistes, afin d'empêcher le retrait de l'initiative socialiste, et la fraction paysanne, pour qui le contre-projet va trop loin. SozA, Ar 27.10.7, Geschäftsleitung SPZ, 23. 9. 1921 et 27. 9. 1921.

29 Bericht der Geschäftsleitung der SPZ über das Jahr 1904/05, in: Volksrecht 220, 21. 9. 1905 (SozA, Ar 27.20.1); SozA, Ar 27.10.7, Geschäftsleitung SPZ, 4. 4. 1922 et gemeinsamen Sitzung Geschäftsleitung & Kantonsratsfraktion, 16. 4. 1922; PKR, 6./7. 3. 1922, pp. 1173, 1176, 1223–1225; StAZH, R 131 b, Festsetzung des Staatssteuerfusses. Interfraktionelle Konferenz, 15. 3. 1922.

30 SozA, Ar 27.15.2, Fraktion SPZ, 6. 13. 1943, pp. 1–2; PKR, 26. 6. 1944, p. 769 et 16. 10. 1944, p. 970; SozA, Ar 27.15.3, Fraktion SPZ, 18. 9. 1950, p. 2.

31 Voir par exemple Emil Richard, Sparmassnahmen im Staatshaushalt (Wirtschaftliche Publikationen der Zürcher Handelskammer, vol. 17), Zurich 1923.

32 Volksabstimmung vom 26. September 1943, in: Amtsblatt ZH 1943, pp. 622–652; Beschluss des Kantonsrates über die Ergebnisse der Volksabstimmung vom 26. September 1943, in: Amtsblatt ZH 1943, pp. 787–797.

33 Zürcher Handelskammer, Bericht über das Jahr 1943, pp. 50–57; SozA, Ar 27.20.2, SPZ, Tätigkeits-Bericht für das Jahr 1943, pp. 7, 23.

profiter avant tout aux petites communes rurales.[34] Du côté des milieux du commerce et de l'industrie, l'accent est principalement mis sur la charge fiscale jugée déjà prohibitive sur les hauts revenus.[35] Les représentants du grand patronat restent toutefois très isolés au sein des instances législatives et la révision est soutenue par une large alliance comprenant une part importante des partis bourgeois, les Indépendants et le Parti socialiste.[36] La légitimité des allégements réclamés par les petits et moyens revenus dans ce contexte est renforcée par l'inflation et l'augmentation de la pression fiscale qui en découle par le mécanisme dit de «progression à froid».[37] Les allégements fiscaux qui résultent de cette réforme atteignent environ 2,6 millions de francs pour les impôts cantonaux, dont 2,3 millions de francs sont compensés par le renforcement de la progressivité (sur des recettes fiscales provenant des personnes physiques de 45,7 millions de francs), tandis que le nombre de personnes exonérées d'impôt (sans prendre en compte les impôts communaux de capitation) passe d'environ 92 000 à 123 000, sur un peu plus de 380 000 contribuables.[38]
Un scénario très semblable, en ce qui concerne la problématique du minimum imposable, se répète en 1951, avec l'adoption par 82 884 voix contre 59 754 d'une révision cette fois-ci beaucoup plus large de la loi fiscale.[39] De nouveau, le minimum imposable est modérément augmenté, de 1200 à 1500 francs, et le résultat constitue une victoire pour le Parti socialiste face à l'opposition des milieux du commerce et de l'industrie, rejoint cette fois-ci par les représentants des arts et métiers, et du Parti radical.[40]

34 SozA, Ar 27.15.2, Fraktion SPZ, 12. 6. 1943 et 28. 6. 1943.

35 StAZH, M 14 g.40.15, Kommission zur Beratung der Abänderung des Steuergesetzes und der Motionen auf steuerliche Erleichterungen für Familien und Personen über 65 Jahre, 31. 5. 1943, pp. 60–66; SozA, KS 336/67, «Das trojanische Ross im Kanton Zürich oder die Geschichte von den vier Geschenken», Tract de votation contre la révision de la loi fiscale, 1943.

36 L'isolement de Hans Ulrich Schläpfer, secrétaire puis directeur de la *Handelskammer*, qui tente à plusieurs reprises de faire capoter le projet au sein de la commission du Grand Conseil en charge de préparer cette révision, est frappant. Voir StAZH (note 35).

37 Voir également Hürlimann (note 2), pp. 275, 283–287.

38 Volksabstimmung vom 26. September 1943, in: Amtsblatt ZH 1943, pp. 638–639, 643; Geschäftsbericht des Regierungsrates 1944, p. 112.

39 Beschluss des Kantonsrates über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 8. Juli 1951, in: Amtsblatt ZH 1951, p. 929.

40 SozA, Ar 27.20.2 Sozialdemokratische Partei des Kantons Zürich, Tätigkeits-Bericht für das Jahr 1951, p. 6; Archiv für Zeitgeschichte (AfZ), IBH-ZHK, A.3.2.1.10 – MF-11-002, Vorstand Handelskammer, 22. 12. 1950, pp. 31–32; W., Belastung des Mittelstandes durch das neue Steuergesetz, in: Zürcher Gewerbe. Mitteilungsblatt der Gewerbeverbände von Kanton und Stadt Zürich 6. 6. 1951, pp. 89–91, 95ss (SozA, KS 336/68).

Les inégalités dans la capacité de frauder entre les classes de contribuables

Pour les représentants des salariés, ce ne sont par ailleurs pas seulement les inégalités économiques qui justifient l'augmentation des minima imposables, mais également les inégalités dans la capacité de frauder.[41]
Dès les années 1870, les problématiques de l'augmentation des minima imposables et de la lutte contre la fraude fiscale vont de pair – les recettes financières découlant d'une éventuelle diminution de la fraude devant servir à financer des exonérations pour les petits contribuables.[42] Dans la pratique, des privilèges informels sont offerts aux salariés qui ne peuvent pas frauder.[43] Jusqu'en 1894, les instructions aux commissaires fiscaux du canton de Zurich disposent explicitement, mais sans bases légales, qu'un abattement supplémentaire de 200 francs doit être consenti dans les cas où le salaire est effectivement connu.[44] Par la suite, les autorités fiscales continuent à garantir ces formes d'allégements fiscaux, considérés comme une forme de compensation à la forte fraude fiscale à laquelle se livrent les autres catégories de contribuables.[45]
Le fait que la nouvelle loi fiscale de 1917 prévoit une procédure d'imposition renforcée est à ce titre présenté, pour les salariés, comme un élément devant directement permettre d'alléger la pression fiscale sur leurs épaules, car la fraude pratiquée par les autres groupes sociaux devrait diminuer.[46]
Les inégalités face à la procédure d'imposition continuent toutefois à être mobilisées par les représentants des salariés. En 1921, Josef Burri, qui parle au nom de l'initiative des employés, affirme ainsi: *«Die Selbständigerwerbenden und das Vermögen geniessen gegenüber dem Festbesoldeten eine Steuererleichterung von 10–20% wegen der Unmöglichkeit vollständiger Einschätzung.»*[47] De son côté, le Parti

41 Sur la dimension de classe de la fraude fiscale, voir Jakob Tanner, Steuerwesen und Sozialkonflikte. Entwicklungen und Diskontinuitäten, in: Sébastien Guex, Martin Körner, Jakob Tanner (éd.), Financement de l'État et conflits sociaux (14e–20e siècles), Zurich 1994, pp. 123–135, ici pp. 128–130; Sébastien Guex, L'argent de l'État. Parcours des finances publiques au XXe siècle, Lausanne 1998, pp. 65–75, 107–121. En ce qui concerne spécifiquement Zurich, Praz (note 14), pp. 61–70.
42 Schanz (note 3), vol. II, pp. 418 ss.; Heinrich Ernst, Die direkten Staatssteuern des Kantons Zürich im neunzehnten Jahrhundert, Winterthour 1903, pp. 186 ss.
43 Sur la notion de «privilèges fiscaux informels», voir Isaac Martin, The Permanent Tax Revolt. How the Property Tax Transformed American Politics, Stanford 2008, pp. 5–12.
44 StAZH, III Fh 1/5, Protokoll über die Verhandlungen der Steuerkommissäre, 1894, p. 12.
45 StAZH, R 139, lettre du commissaire fiscal Ryffel à la Direction des finances, 14. 7. 1909; StAZH, R 145 10–15, Protokoll über die Beratung der Taxationsgrundsätze für die Hauptrevision des Steuerregister pro 1912, 19. 4. 1912, pp. 10–11.
46 SozA, Ar 27.20.1, Jahresbericht der Geschäftsleitung SPZ pro 1916, 18. 1. 1917, pp. 16–17; StAZH, FH III 1/1, tract de votation «Für das neue Steuergesetz», [1917]; C., Zum neuen Steuergesetz, in: NZZ 2213, erstes Abendblatt, 23. 11. 1917.
47 PKR, 30. 5. 1921, p. 675.

socialiste met en avant quelques cas de fraude particulièrement importants de la part de capitalistes du canton. Toutefois, la première cible des attaques socialistes dans le domaine de la fraude fiscale est la paysannerie, dont les revenus seraient largement sous-imposés avec la complicité active de l'administration fiscale.[48]
Ces inégalités dans la capacité de frauder servent notamment à revendiquer des allégements pour les salariés. De fait, dans de nombreux cantons, ces personnes bénéficient d'abattements spécifiques, en général de l'ordre de 10%, explicitement considérés comme une compensation à leur moindre capacité de frauder.[49] C'est notamment le cas à Berne depuis 1869, mais ces déductions, souvent qualifiées de *«Ehrlichkeitsrabatt»* et conditionnées à la présentation des certificats de salaire, se généralisent après la Première Guerre mondiale et se dénombrent dans douze cantons en 1952.[50] Un autre moyen d'offrir une compensation aux salariés est de leur permettre de larges déductions au titre des frais professionnels. C'est la solution finalement retenue à Zurich en 1951.[51]

Résistances à l'obligation de présenter les certificats de salaire par le patronat zurichois (1918–1952)

Même si les salariés sont relativement mieux imposés que d'autres catégories de contribuables, il n'en existe pas moins des résistances considérables lorsqu'il s'agit de permettre aux autorités de contrôler leurs déclarations fiscales. La lutte autour de l'introduction de l'obligation de fournir les certificats de salaire est à cet égard emblématique.
Lors des délibérations menant à la réforme fiscale de 1917 à Zurich, l'obligation pour les employeurs de fournir à l'administration fiscale les renseignements sur les rémunérations des employés est contenue dans plusieurs projets intermédiaires.[52] La mesure s'inscrit plus largement dans la problématique des moyens d'investigation et de contrôle à disposition de l'administration, et en particulier l'obligation

48 SozA, KS 336/66, tract de votation du SPZ «Für die Steuergerechtigkeit», [1921], p 3; PKR, 9. 1. 1922 pp. 1045–1055, 16. 1. 1922, pp. 1061–1066, 3. 4. 1922, pp. 1243–1245.
49 Baumgartner (note 4), pp. 53–57.
50 Ruggli (note 5), pp. 78, 87–88; pour l'expression «Ehrlichkeitsrabatt», par exemple StAZH, Z 395.311, Konferenz der Abteilungschefs des kantonalen Steueramtes, 24. 1. 1949, p. 3; AfZ, IB-ZHK, MF-11-002, Vorstand Handelskammer, 22. 11. 1950, p. 29.
51 Notamment, car les socialistes préfèrent cette solution (contrairement aux représentants des employés), qui profite mieux aux petits salaires qu'un abattement linéaire, SozA, Ar 27.15.2, Fraktion SPZ, 22. 5. 1944, p.1; SozA, Ar 27.15.3, Fraktion SPZ, 11. 12. 1950, p. 3.
52 StAZH, MM 3 a.26, 5, Direction des finances, Gesetz betreffend die direkten Steuern, § 51 p. 13; Gesetz betreffend die direkten Steuern, 10. 8. 1912, in: Amtsblatt ZH 1912, § 55, p. 687, voir aussi pp. 734–736.

pour des tiers de lui fournir des renseignements.[53] Dans ce cadre, les socialistes conditionnent leur soutien à la communication des salaires par les employeurs à l'extension du devoir de communication par les tiers à d'autres institutions, en particulier aux notaires et aux banques. Or, la majorité des représentants bourgeois exclut que banques et notaires soient obligés de donner des renseignements au fisc. Finalement, une polémique éclate à propos d'une éventuelle utilisation des registres fonciers par l'administration fiscale cantonale. Les représentants paysans menacent d'étendre le devoir de communication aux banques s'ils n'obtiennent pas gain de cause et la question des certificats de salaire est mise sous le tapis.[54]

Dans la période qui suit, les positions des représentants des salariés, avant tout les socialistes et les associations d'employés, sont ambivalentes.[55] D'un côté, les certificats de salaire doivent permettre de garantir une égalité de traitement entre les différentes catégories de salariés (notamment entre les fonctionnaires et les employés du secteur privé), et éventuellement de les protéger contre des taxations trop élevées.[56] D'un autre côté, les représentants des salariés s'opposent à une obligation de fournir les certificats sans compensation – que ce soit par le biais de mesures de contrôle symétriques touchant les autres contribuables ou par des réductions d'impôts ciblées sur les salariés. Le lien dans les débats politiques avec le secret bancaire est d'ailleurs une des principales raisons des échecs récurrents d'introduire l'obligation légale de présenter les certificats de salaire dans le canton de Zurich.[57]

Après l'échec de 1917, l'administration fiscale zurichoise n'abandonne pas l'objectif d'obtenir les certificats de salaire et fait pression sur les salariés afin qu'ils les présentent systématiquement.[58] Dès 1922, elle décide d'augmenter automatiquement de 20% les taxations des salariés qui ne les produisent pas.[59] Toutefois, un large front patronal entrave cette politique et refuse d'établir des certificats de salaire, y compris sur demande des salariés.[60] Ces résistances ne sont pas des actes

53 Praz (note 14), pp. 115–117, 131–143.

54 Vademecum für Referenten. Kantonale Volksabstimmung vom 25. November 1917 über den Entwurf zu einem neuen Steuergesetz, Zurich 1917, p. 46.

55 Par exemple StAZH, III Fh 4/2, Kantonal-Zürcherischer Verband der Festbesoldeten et Kant.-Zürch. Privatangestellten- u. Beamtenkartell, Vorschläge zur Revision des zürcherischen Steuergesetzes von 1917, [1920], pp. 5, 14–15; PKR, 25. 4. 1927, p. 474; id., 3. 7. 1944, pp. 787–788. Voir aussi Fritz Honegger, Vergleichende Betrachtungen über das Erhebungsverfahren bei den direkten Bundessteuern. Ein Beitrag zur schweizerischen Steuerpolitik, Zurich, 1942, pp. 69–81.

56 Par exemple PKR, 17. 2. 1936, pp. 764–771.

57 J. Henggeler, Das zürcherische Steueramnestiegesetz vom 26. April 1936, Zurich 1936, p. 3; SozA, Ar 27.15.2, Fraktion SPZ, 22. 5. 1944; PKR, 3. 7. 1944, p. 787.

58 StAZH, III Fh 5/1 (1), Provisorische Dienstanleitung für die Einschätzungsorgane, 1. 11. 1919/15. 2. 1920, p. 90.

59 StAZH, Z 395.11498, Conférence des commissaires fiscaux, 15. 7. 1922, pp. 1–2.

60 [s. n.], Von Steuer-Dingen, in: NZZ, 1507 Zweites Abendblatt, 2. 10. 1919; StAZH, Z 395.11498, Conférence des commissaires fiscaux, 16. 11. 1922, p. 2; voir aussi Fritz Ott, Zur neuen Zür-

spontanés et isolés, mais sont organisées par les associations patronales.[61] Il s'agit d'une position de principe, visant à limiter les prérogatives de l'administration fiscale, dans une période décisive pour l'établissement des principes qui prévaudront dans l'application de la loi, et surtout à empêcher une extension du devoir d'information sur les tiers. Le propos du vice-président de l'Union centrale des associations patronales, Ulrich Vollenweider, lors d'une séance de direction de la *Handelskammer* en 1921, l'illustre bien: *«Die Firmen haben allgemein der Inquisition zuviel Spielraum gewährt. Grundsätzlich sollten – wie die Banken – auch alle andern Geschäftsbetriebe es strikte ablehnen, Buchungen zu zeigen, die Dritte angehen. […] Den Zumutungen der Steuerorgane gegenüber ist ein solidares Verhalten der Steuerpflichtigen am Platze.»*[62]

Un long combat, selon la formule rétrospective du directeur de la *Handelskammer* H. U. Schläpfer, s'ensuit entre le patronat et les autorités fiscales.[63] Plusieurs cas litigieux se retrouvent devant l'*Oberrekurskommission*, une forme de tribunal administratif pour les questions fiscales, qui protège dans une certaine mesure la possibilité pour les employeurs de ne pas produire les certificats de salaire.[64] En réaction, l'administration fiscale emploie d'autres moyens, notamment en limitant les déductions des coûts salariaux pour les employeurs qui refusent de présenter les listes de salaires. Elle reçoit par ailleurs un soutien appuyé du Conseil d'État, qui décide notamment de ne plus accorder de contrat public à des employeurs qui refusent d'établir les certificats à partir de 1935.[65] Finalement, l'obligation légale de communiquer les salaires est introduite en 1951, en échange d'une augmentation des déductions pour frais professionnels des salariés.

Les résistances du patronat face à l'obligation de fournir les certificats de salaire résultent de plusieurs facteurs. Il s'agit de former une alliance avec les employés contre l'administration fiscale. On peut émettre l'hypothèse qu'une tolérance généralisée envers la fraude permet aussi de rendre plus acceptable la soustraction des gros contribuables. En outre, sans ces certificats, l'administration fiscale perd beaucoup de temps pour imposer les salariés, ce qui réduit les contrôles consacrés aux autres contribuables.[66] Toutefois, plus fondamentalement, il s'agit de rejeter le

cherischen Steuerpraxis. Aufklärung für Steuerpflichtige, Zurich 1922, p. 5; Richard (note 31), pp. 13–14.

61 AfZ, IB-ZHK, MF-06-007, Vorstand Handelskammer, 26. 9. 1919, p. 223, et 19. 12. 1919, pp. 288–289.

62 AfZ, IB-ZHK, MF-07-003, Vorstand Handelskammer, 15. 7. 1921, p. 335.

63 AfZ, IB-ZHK, MF-11-004, Vorstand Handelskammer, 2. 5. 1952, p. 30.

64 Hans Mötteli, Die Besteuerung der Aktiengesellschaft, der Genossenschaft und der Aktionäre im Kanton Zürich, Zurich 1935, pp. 112–114; Eugen Schlegel, Führer durch das zürcherische Steuerwesen. Ein Lese- und Nachschlagebuch für Steuerpflichtige und Steuerbeamte, Zurich 1936, pp. 123–125.

65 StAZH, MM 3.51, RRB 1935/2635 Vergebung von Arbeiten, 12. 9. 1935.

66 Geschäftsbericht des Regierungsrates 1925, pp. 139, 142; Id. 1936, pp. 95–97; Gesetz über die

principe du devoir de communication sur les tiers et les risques de le voir étendu à d'autres institutions, en particulier aux banques.[67]

Conclusion

Dès le dernier tiers du XIXe siècle, la lutte autour de la répartition de la charge fiscale porte notamment sur la définition des minima imposables. Les petits salaires sont déjà largement assujettis à la fiscalité directe, notamment par le biais des impôts de capitation. Cette situation perdure jusqu'après la Seconde Guerre mondiale. Les seuils libres d'imposition demeurent relativement bas et leur augmentation ne permet en général que de compenser les effets de l'inflation.

Dans les débats sur le minimum imposable, l'imposition généralisée de tous les citoyens est notamment défendue pour des raisons financières, afin d'éviter une croissance trop marquée des dépenses publiques. La symétrie entre les droits politiques du citoyen et les devoirs financiers envers l'État est stylisée avec la figure repoussoir du *«Gratisbürger»*. Par contre, la relation inverse entre droits politiques et sujétion fiscale n'est quasi pas évoquée, du moins *dans le cadre des débats fiscaux*. Ainsi, les remarques publiques qui constatent que de nombreuses personnes (les femmes, les personnes de nationalité étrangère) paient leurs impôts sans pour autant jouir de droits politiques égaux sont extrêmement rares, à l'exception notable du Parti communiste.[68] Finalement, la définition des minima imposables concerne surtout les luttes autour de la répartition de la charge fiscale entre les catégories de contribuables.

Les représentants des salariés, notamment le Parti socialiste, revendiquent une augmentation des minima imposables en thématisant les inégalités économiques qui structurent la société et les différences dans la capacité contributive des contribuables qui en découlent. Divisés et isolés sur cette question à la fin de la Première Guerre mondiale, dans le cas du canton de Zurich, ils parviennent à obtenir un plus large front politique en faveur de leur revendication, en revanche beaucoup plus modérée, au sortir de la Seconde Guerre mondiale.

Les inégalités dans la capacité de frauder sont aussi importantes dans ces débats. Les moyens de contrôle des autorités fiscales sur les salariés sont renforcés avec

Anpassung einzelner Bestimmungen des kantonalen Steuergesetzes an die Steuergesetzgebung des Bundes (Steueranpassungsgesetz), 25. 3. 1944 in: Amtsblatt ZH, pp. 237–238.

67 AfZ, IB-ZHK, MF-07-003, Vorstand Handelskammer, 15. 7. 1921, p. 335; id., MF-07-004, 5. 5. 1922, pp. 56–61. Voir aussi note 57 et Honegger (note 55), pp. 67–68; Philippe Müller, La Suisse en crise (1929–1936). Les politiques monétaire, financière, économique et sociale de la Confédération helvétique, Lausanne, 2010, p. 465.

68 Kommunistische Partei des Kantons Zürich, brochure en faveur de l'initiative communiste de 1925 intitulée «Wer soll Steuern bezahlen», [s. d.], p. 1 (SozA, KS 336/66).

l'introduction de l'obligation de présenter les certificats de salaire, en échange d'allégements fiscaux spécifiques. Toutefois ce résultat entérine les inégalités en matière de procédure d'imposition. Les moyens de contrôle symétriques sur les autres contribuables, en particulier la levée du secret bancaire vis-à-vis des autorités fiscales, ne sont, eux, pas introduits et demeurent donc inexistants, aujourd'hui encore.[69]

69 Voir Gisela Hürlimann, Jakob Tanner, Mit Steuern steuern?, in: id. (éd.), Steuern und umverteilen. Effizienz versus Gerechtigkeit?, Zurich 2012, pp. 7–25, ici p. 18.