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: Imposer les successions pour réduire les inégalités? : Le cas du canton de Berne, 1852-1919

Autor: Ballenegger, Vivien

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-958406

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: 12.07.2025

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

Vivien Ballenegger

Imposer les successions pour réduire les inégalités?

Le cas du canton de Berne, 1852–1919

Taxing inheritance in order to reduce inequalities? The case of Canton Bern, 1852–1919

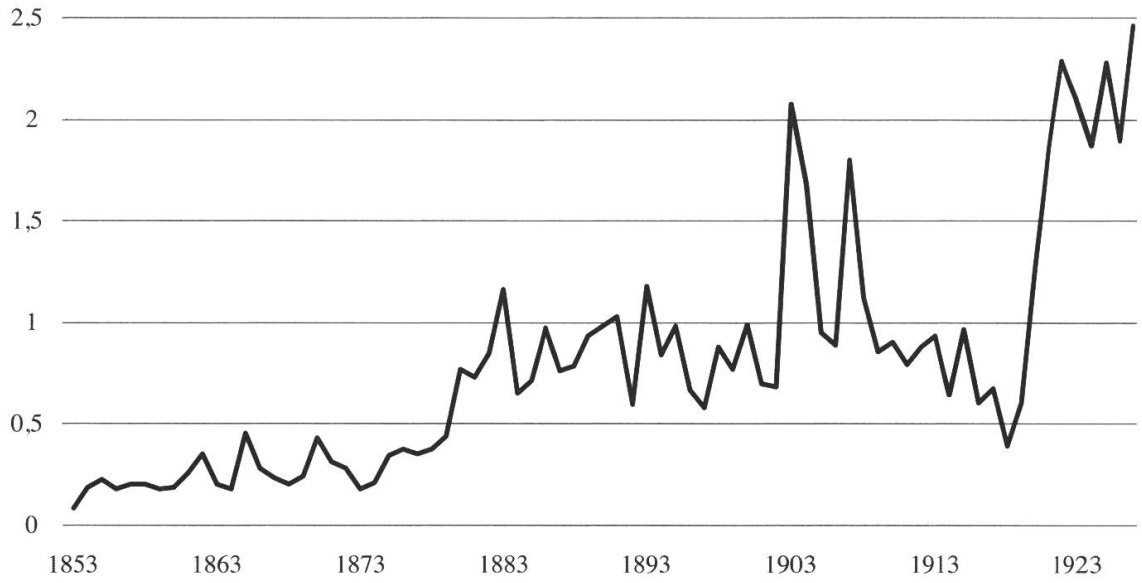
This article retraces the history of inheritance taxation in Canton Bern from its introduction in 1852 to the important reforms of 1918/1919. This inheritance tax, which was levied on wealth and was difficult to transfer, was at the center of the recurrent demands of progressive social movements. In contexts of crisis, ruling circles accepted its principle, and then its widening. At the same time, inheritance taxation remained relatively painless because of the way the tax base was organized, low rates and lax enforcement in the face of tax evasion.

Cinq mois après la Grève générale de novembre 1918, un long article en première page du journal *Der Bund* défend un projet de loi soumis au vote populaire et prévoyant un fort renforcement de l'impôt sur les successions dans le canton de Berne. En plus d'augmenter les recettes cantonales, il devrait «agir dans le sens de l'égalisation. Un des maux de notre temps est la répartition inégale des richesses.»[1] L'auteur, très certainement l'influent ministre des Finances radical Karl Scheurer,[2] ajoute que «le maintien de l'ordre exige, en plus des moyens de contrainte de l'État,

1 Je tiens à remercier les deux *reviewers* anonymes qui ont évalué cet article ainsi que Hadrien Buclin, Sébastien Guex et Sylvain Praz pour leurs commentaires très utiles. Der Bund, 1. 4. 1919. Les citations en langue allemande ont été traduites par mes soins.

2 Scheurer indique dans son journal personnel, entre le 28 mars et le 4 avril 1919, qu'il écrit de nombreux articles dans le cadre de cette votation. Voir Staatsarchiv des Kantons Bern (ci-après StABE), N Scheurer 2. Des extraits de ce journal ont été publiés, voir Hermann Böschenstein (éd.), Bundesrat Karl Scheurer. Tagebücher 1914–1929, Berne 1971. Les passages cités ci-dessus et plus bas n'en font pas partie. Par ailleurs, une version dactylographiée et annotée de l'article paru dans le Bund se trouve dans un carton des archives du département des Finances. Voir StABE, BB VII 2411.

Graphique 1: Recettes par habitant·e de l'impôt sur les successions en francs de 1905



Source: Comptes publiés du canton de Berne. Les pics de 1903 et de 1907 correspondent à des cas de succession exceptionnels.

un budget qui repose sur des bases saines et justes». Il s'agirait d'«une œuvre sociale de la plus haute importance».

Acceptée lors du vote du 6 avril 1919, cette réforme met fin à l'exonération fiscale dont bénéficiait jusqu'ici la descendance directe, ainsi que l'époux ou l'épouse avec descendance commune, et renforce la progressivité du prélèvement fiscal. À la même période, une importante mesure de lutte contre la fraude fiscale est introduite: l'inventaire officiel au décès avec mise sous scellés dans les vingt-quatre heures. Ces deux réformes ont pour conséquence de faire passer la part des recettes générées par l'impôt sur les successions rapportées au total des recettes du canton de 2,3% (1853–1918) à 3,2% (1919–1939). Cette forte progression montre que la Première Guerre mondiale a eu pour effet d'accroître la pression fiscale sur les couches possédantes, ce qui inscrit le canton de Berne dans la tendance observée à l'échelle internationale,[3] même s'il ne faut pas perdre de vue que les recettes générées restent marginales.

Depuis son introduction en 1852, l'histoire de l'impôt sur les successions du canton de Berne, frappant la fortune et difficilement transférable, est rythmée par des moments de crise durant lesquels l'État cherche à la fois à augmenter ses ressources

3 Kenneth Scheve, David Stasavage, Democracy, War, and Wealth. Lessons from Two Centuries of Inheritance Taxation, in: American Political Science Review 106/1, 2012, pp. 81–102.

et à envoyer à la population un message de justice sociale. Cependant, la place accessoire qu'occupe cette ponction fiscale au sein des recettes cantonales indique qu'elle n'est pas conçue pour renforcer significativement l'équité fiscale et que ses effets en matière d'atténuation des inégalités peuvent être considérés comme très faibles, voire nuls.[4] Par ailleurs, ce caractère annexe contribue à la compréhension de la première réforme de cet impôt, acceptée en 1879. Cette dernière introduit un palier de progressivité, ce qui est une manière d'intégrer une revendication populaire (la progressivité), mais seulement à la périphérie de la fiscalité directe.

Le graphique 1 fait ressortir, du point de vue quantitatif, les trois étapes que cette contribution aborde: l'introduction de l'imposition des successions en 1852, l'ajout de la progressivité en 1879 et finalement les refontes de 1918–1919 (inventaire officiel au décès, extension de l'impôt à toutes les parts successorales et renforcement de la progressivité).

L'évolution du volume des successions en Suisse et des recettes fiscales qu'elles génèrent a fait l'objet de publications récentes.[5] Pourtant, les ressorts historiques de l'évolution de la fiscalité portant sur les successions, une fiscalité restée jusqu'à nos jours l'apanage des cantons, demeurent mal connus.[6] L'étude du cas bernois fournit quelques pistes, qu'il conviendrait de compléter avec des recherches portant sur d'autres cantons.

L'opposition radicale et l'introduction de l'impôt sur les successions en 1852

L'introduction de l'impôt sur les successions dans le canton de Berne, avec la loi du 27 novembre 1852, s'inscrit dans la continuité de la révolution radicale de 1846, alimentée notamment par des questions fiscales (rachat obligatoire et à moindre

4 Cette contribution ne fournit pas d'estimation de l'évolution des inégalités sur la période. Les quelques rares travaux statistiques, menés sur la base des données fiscales, disponibles à ce sujet souffrent de lacunes si importantes (ils ignorent les parts très significatives de la fortune et des revenus qui ne sont pas soumis à l'impôt, les montants très importants soustraits au fisc et ne proposent généralement pas de distinction entre personnes physiques et morales), souvent soulignées par leurs auteurs eux-mêmes, que je renonce à en reproduire les résultats.

5 Marius Brülhart, Didier Dupertuis, Élodie Moreau, Inheritance flows in Switzerland, 1911–2011, in: Swiss Journal of Economics and Statistics 154, 2018, pp. 1–13; Marius Brülhart, Les héritages en Suisse. Évolution depuis 1911 et importance pour les impôts, in: Social Change in Switzerland 20, 2019, pp. 1–17.

6 Quelques repères sont toutefois fournis dans Emil Huber, Die Besteuerung der Erbschaften und Schenkungen in der Schweiz, Affoltern 1946. En ce qui concerne le cas bernois, voir également Georg Schanz, Die Steuern der Schweiz in ihrer Entwicklung seit Beginn des 19. Jahrhunderts, vol. 3, Stuttgart 1890, pp. 265–328; Alfred Schmid, Die bernische Steuerpolitik von 1831 bis 1920, Berne 1937. Aucun des projets visant à introduire un impôt sur les successions au niveau fédéral n'a jusqu'ici abouti.

coût des redevances féodales). La nouvelle loi réglant la fiscalité directe cantonale, mise en place en 1847, énonce les principes suivants: imposition de la fortune immobilière nette, des créances hypothécaires et des revenus du travail, sauf pour les paysans taxés uniquement sur leur fortune.[7] Cependant, elle n'engendre pas autant de recettes qu'espéré, ce qui est d'autant plus problématique pour les finances cantonales que certaines sources de revenus (Régie des poudres, poste, douanes) sont bientôt transférées à la Confédération avec l'adoption de la Constitution fédérale de 1848.

En 1851, le gouvernement, de nouveau dominé par les conservateurs, élabore un projet de réforme fiscale d'ampleur, prévoyant le renforcement de l'imposition de la fortune mobilière et des revenus.[8] L'année suivante, il propose à la place un programme plus modeste au Grand Conseil, composé d'économies et de mesures pour augmenter les recettes du canton.[9] Parmi celles-ci, un projet de loi pour l'introduction d'un impôt sur les successions et les donations.[10] Ce projet est rapidement voté par le Grand Conseil, qui y apporte quelques légères modifications, et la nouvelle loi entre en vigueur l'année suivante. Pourquoi le gouvernement conservateur modifie-t-il son projet de 1851? Et pourquoi décide-t-il d'imposer les successions? La clé d'explication est à chercher du côté du contexte politique de l'époque.

Le canton traverse alors une longue crise agricole dont le pic se situe en 1853.[11] Les rapports de forces politiques sont exacerbés après la victoire, aux élections de 1850, des conservateurs et le basculement dans l'opposition des radicaux. Plusieurs organisations populaires formulent des revendications fiscales, notamment pour l'introduction de la progressivité et l'imposition des successions.[12] Ces doléances sont reprises par les radicaux qui gagnent les élections pour le Conseil national en

7 Voir Schanz (note 6), pp. 272–279; Schmid (note 6), pp. 63–69.

8 Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern (ci-après TGB), 17. 3. 1863, p. 79.

9 TGB, 1852, Bericht der Direktion der Finanzen, 31. 12. 1851, pp. 4–8; TGB, 22. 5. 1852, pp. 393–394.

10 Cette contribution ne traite pas de l'imposition des donations, qui fait partie de la loi jusqu'à la fin de notre période. Deux aspects sont à signaler. D'abord, à l'initiative du patriciat bernois, des exonérations sont systématiquement ménagées pour les dons aux œuvres de type philanthropique (voir par exemple TGB, 28. 11. 1878, pp. 382–383; TGB, 30. 1. 1900, pp. 20–23; TGB, 15. 2. 1905, pp. 43–53; TGB, 17. 5. 1905, pp. 243–245). Ensuite, jusqu'à la refonte de 1919, aucune disposition légale n'interdit le versement successif de petits montants pour contourner l'imposition des donations, pratique semble-t-il courante (voir TGB, 15. 2. 1905, p. 45; StABE, BB VII 2411, Expertise manuscrite d'Ernst Blumenstein à la Direction des Finances pour le projet de réforme de l'imposition des successions et donations, 5. 5. 1905, pp. 2–3).

11 Daniel Krämer, Die Wirtschaftskrisen, in: Peter Martig et al. (éd.), Berns moderne Zeit. Das 19. und 20. Jahrhundert neu entdeckt, Berne 2011, pp. 420–424.

12 Erich Gruner, Die Arbeiter in der Schweiz im XIX. Jahrhundert, Berne 1968, pp. 446–449; Elfriede Wiss-Belleville, Pierre Coullery und die Anfänge der Arbeiterbewegung in Bern und der Westschweiz. Ein Beitrag zur Geschichte des schweizerischen Frühsozialismus, Bâle 1987, pp. 33–65.

octobre 1851. Forts de cette victoire, ils demandent la destitution du Grand Conseil et revendiquent notamment l'imposition des successions.[13] En avril 1852, la population refuse, certes, de destituer le Grand Conseil, mais son vote sonne comme un avertissement: 46% des votants glissent un «oui» dans l'urne.

Dans ce contexte où les radicaux regagnent du terrain, le gouvernement estime qu'il a meilleur temps de ne pas démarrer un processus de refonte fiscale ambitieux dont il pourrait perdre le contrôle. En attendant, il doit trouver de nouvelles sources de revenus et ne peut ignorer la nécessité de donner un signe de justice sociale à la population. Il propose donc d'introduire l'imposition des successions selon un système semblable à celui de la plupart des onze autres cantons qui les imposent déjà,[14] ainsi qu'à ceux en vigueur dans plusieurs États allemands:[15] imposition des parts successorales selon le degré de parenté (plus le degré de parenté est éloigné, plus le taux est élevé) avec exonération de la descendance directe et des parts héritées par l'épouse ou l'époux, ce qui a pour conséquence d'imposer seulement 16% des parts successorales.[16] Les taux sont très faibles: 1% sur la part successorale héritée par les frères et sœurs et jusqu'à 6% dès le 7e degré de parenté.

Il faut attendre un nouveau mouvement social et une crise économique et politique, un quart de siècle plus tard, pour que les revendications relatives à l'introduction de la progressivité soient prises en compte.

La progressivité en trompe-l'œil et l'impossible introduction de l'inventaire officiel au décès (1865–1914)

Dès la seconde moitié des années 1860, l'alourdissement relatif de l'imposition des revenus salariés provoque l'émergence de revendications exigeant une répartition plus équitable de la charge fiscale.[17] Cette situation s'explique par la combinaison de deux facteurs. D'abord, avec la Loi sur l'impôt du revenu du 18 mars 1865, les déductions pour charges de famille sont supprimées, tandis que la procédure d'im-

13 Theodor Weiss, Jakob Stämpfli. Ein Bild seiner öffentlichen Tätigkeit und ein Beitrag zur neueren bernischen und schweizerischen Geschichte, Berne 1921, p. 435.

14 Bâle-Ville, Soleure, Argovie, Thurgovie, Lucerne, Zoug, Vaud, Genève, Fribourg, Schaffhouse, Uri. Schanz (note 6), vol. 1, p. 156, et vol. 2, pp. 140, 154.

15 Richard Büchner, Erbschaft- und Schenkungsteuern, in: Wilhelm Gerloff, Fritz Neumark (éd.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Tübingen 1956, vol. 2, pp. 539–556, ici p. 555.

16 Hans von Scheel, Über einige Fragen betreffend die Reform des Steuerwesens im Kanton Bern, Berne 1876, p. 35.

17 L'évolution décrite dans ce paragraphe n'est pas spécifique au canton de Berne. Voir Martin Schaffner, Die demokratische Bewegung der 1860er Jahre. Beschreibung und Erklärung der Zürcher Volksbewegung von 1867, Bâle 1982, pp. 55, 61–63; Jakob Tanner, Steuerwesen und Sozialkonflikte. Entwicklungen und Diskontinuitäten, in: Sébastien Guex, Martin Körner, Jakob Tanner (éd.), Financement de l'État et conflits sociaux, Zurich 1994, pp. 123–135, ici pp. 128–129.

position des revenus est améliorée. Deuxième facteur, en raison de l'augmentation des dépenses du canton (jusqu'à la Première Guerre mondiale: +2,5% par habitant, en moyenne annuelle à prix constant), et donc de la nécessité d'accroître les recettes, les commissions de taxation resserrent leur pratique d'imposition des revenus.[18] En conséquence, les revenus des salariés sont les plus affectés, puisqu'ils sont aisément identifiables.[19] La refonte de 1865 prévoit également l'imposition d'une partie des revenus de la fortune mobilière, mais ces derniers sont, dans les faits, largement soustraits au fisc. Une des rares estimations dont on dispose à ce sujet, datant de 1909, indique que la fraude fiscale représente un quart du total des recettes fiscales directes.[20] La soustraction fiscale est encouragée par le fait que le canton ne connaît pas d'inventaire officiel au décès, que la pratique du secret bancaire vis-à-vis des autorités est acquise et que la fortune déposée auprès des banques est imposée à la source selon une pratique extrêmement laxiste.[21] Plus généralement, les personnes physiques fortunées ainsi que les moyennes et grandes entreprises bénéficient de largesses et sont en mesure de négocier leur charge fiscale.

Dès les années 1870, l'évolution des contextes économique, social et politique, en combinaison avec les éléments qui viennent d'être décrits, alimente les revendications pour une meilleure répartition de la charge fiscale. Parmi celles-ci, la mise en place de la progressivité et l'introduction d'un inventaire officiel au décès, mesure phare de lutte contre la soustraction fiscale, figurent au premier rang.[22]

18 Rapport sur l'administration de l'État, années 1871 (p. 212), 1874 (p. 481), 1875 (p. 268), 1876 (p. 373), 1880 (p. 83), 1882 (p. 109), 1900 (p. 168), 1901 (p. 179), 1908 (p. 140), 1910 (p. 293).

19 StABE, BB VII 4359, Bericht der Finanzdirektion des Kantons Bern an den Regierungsrath zu Handen des Grossen Rathes, 19. 11. 1868, pp. 30–31, et Lettre du fisc cantonal à la Direction des Finances, 1. 2. 1869. Voir aussi Hans von Scheel, Das Gesetz über die Einkommensteuer im Canton Bern vom 18. März 1865, Jena 1874, p. 34. Avec l'arrêté du Grand Conseil bernois du 24. 5. 1869, les salariés bénéficient, dès 1869, d'une déduction de 10% sur leur revenu brut à condition que leur déclaration fiscale soit irréprochable.

20 Selon le ministre des Finances radical Gottfried Kunz, il serait envisageable de diminuer la quotité (le multiple appliqué aux taux des impôts sur la fortune et sur les revenus) d'un quart «si tout le monde payait ce qu'il devait». TGB, 25. 2. 1909, p. 224.

21 Sur ces aspects et le suivant, voir Vivien Ballenegger, Réforme de l'imposition directe dans le canton de Berne à la fin de la Première Guerre mondiale (mémoire de Master dirigé par Brigitte Studer), Université de Berne 2016, pp. 19–28, 74. Voir aussi Rapport sur l'administration de l'État 1880, p. 83; TGB, 30. 1. 1889, p. 46.

22 Peter Gilg, Die demokratische Bewegung im Kanton Bern, in: Archiv des Historischen Vereins des Kantons Bern 42, 1953, pp. 351–401, ici pp. 398–399; Archives économiques suisses à Bâle (ci-après AES), A 21e BE, Steuern Kanton Bern Broschüren –1876, Pétition au Haut Grand Conseil du canton de Berne concernant la révision de la loi sur l'impôt, 8. 9. 1871; TGB, 10. 5. 1875, pp. 125–126; AES, A 21e BE, Steuern Kanton Bern Broschüren 1877–1919, Pétition adressée au Grand Conseil bernois par la société du Grütli, novembre 1887; TGB, 19. 11. 1894, p. 465; StABE, Bibliothek U 16, Eingabe des Gemeinnützigen Vereins des Amtes Thun an den Grossen Rat des Kantons Bern, 21. 12. 1894.

La progressivité est timidement intégrée à l'impôt sur les successions, c'est-à-dire à la marge du système fiscal bernois, dans un contexte qu'il convient de brièvement présenter. Avec en toile de fond la crise économique de 1873, le gouvernement réfléchit à une réforme du système fiscal et commande plusieurs expertises à un professeur d'économie politique allemand en poste à l'Université de Berne, Hans von Scheel. L'expert, dont les travaux marquent l'histoire des conceptions en matière fiscale,[23] dresse un tableau succint de la situation économique: «L'évolution actuelle de l'économie, propice à la formation de grandes entreprises [...] menace les petits capitaux» et nécessite «une masse de travailleurs dépendants (dits libres)», tandis que les exploitations agricoles modestes sont mises en difficulté face à «l'extension de l'utilisation des machines» et à «la concurrence [...] rendue possible par les chemins de fer».[24] Cette évolution débouche sur «l'aggravation des inégalités de répartition des richesses», jugée «contestable pour un État construit sur l'égalité de ses citoyens».[25] Le mérite de la constitution d'une fortune revient donc, «pour une part très importante» et «indépendamment de l'institution étatique de la propriété privée elle-même, qui rend l'accumulation possible en premier lieu», non pas «à la seule activité de son propriétaire, mais à celle de la collectivité ou à la conjoncture».[26] Finalement, pour en venir plus précisément aux successions, le professeur d'économie constate «que le droit des successions régule artificiellement la répartition de la richesse nationale» et que cette répartition n'en «garantit pas toujours la meilleure utilisation et le meilleur contrôle souhaitable dans l'intérêt de la collectivité».[27] Von Scheel propose donc comme mesures fiscales la diminution de l'imposition des bas revenus et sa compensation par l'introduction de la progressivité, ainsi que le très fort renforcement de l'impôt sur les successions. Cependant, à la suite de la démission en bloc, en août 1877, du gouvernement sur fond de conflits d'intérêts impliquant les cercles dirigeants du Parti radical et le patriciat bernois avec des compagnies ferroviaires subventionnées par l'État, ces recommandations restent lettre morte.[28] En parallèle, alors que la crise économique touche plus durement l'industrie du canton et après des manifestations importantes en ville de Berne, les candi-

23 Reiner Sahm, Theorie und Ideengeschichte der Steuergerechtigkeit. Eine steuertheoretische, steuerrechtliche und politische Betrachtung, Wiesbaden 2019, pp. 138, 145–146, 165.

24 Von Scheel (note 16), p. 28.

25 Ibid., p. 29.

26 Hans von Scheel, Die Erbschaftssteuer. Finanzwissenschaftliche Studie, Jena 1875, p. 18.

27 Ibid., p. 12.

28 Rapport sur l'Administration de l'État pour 1877, pp. 63–64; Erich Gruner, Edmund von Steiger. Dreissig Jahre neuere bernische und schweizerische Geschichte, Berne 1949, pp. 44–54; Therese Maurer, Ulrich Dürrenmatt 1849–1908. Ein schweizerischer Oppositionspolitiker, Berne 1975, pp. 72–75.

dats sociaux-démocrates se présentant aux élections en 1878 connaissent un grand succès, dans l'arrondissement du Mittelland, en remportant 10% à 12% des voix.[29] Ce contexte troublé motive le nouveau directeur des Finances, le radical Alfred Scheurer, à proposer l'introduction d'une mesure populaire en matière d'imposition des successions: la progressivité. La nouvelle disposition, validée par le Grand Conseil puis acceptée le 4 mai 1879 par la population avec 54% des voix, est instaurée uniquement pour les très grandes fortunes: l'imposition des parts successorales de plus de 50 000 francs est augmentée de 50%.[30] Les opposants irréductibles au principe de la progressivité de l'impôt se trouvent du côté des couches possédantes de la population: deux personnages centraux du patriciat bernois, Karl Wilhelm von Graffenried, propriétaire d'une des plus grandes filatures de coton du pays et membre fondateur de l'Union du commerce et de l'industrie du canton de Berne (ci-après UCIB),[31] et Eduard von Sinner, chef des conservateurs de la ville de Berne, s'y opposent lors des débats au Grand Conseil.[32]

Le caractère progressif de la nouvelle loi est cependant contrebalancé par une réforme acceptée lors des mêmes votations: l'augmentation des patentes d'auberges. Cet impôt indirect rapporte sur dix ans plus du double de recettes supplémentaires que celui sur les successions.[33]

J'ai indiqué plus haut que l'inventaire officiel au décès fait également partie des mesures visant à une répartition plus juste de la charge fiscale. Cette revendication, portée notamment par les sociaux-démocrates, est reprise par le Parti radical, afin de leur couper l'herbe sous le pied.[34] Le 1er mars 1896, l'introduction de l'inventaire officiel au décès, avec mise sous scellés obligatoire dans les vingt-quatre heures, est rejetée en votation par 63% du corps électoral. Le camp radical n'a pas réellement fait campagne, ce qui laisse le champ libre aux opposants.[35] La question de l'inté-

29 Gruner (note 12), pp. 789–795.

30 En même temps, les taux sont augmentés, ce qui donne des taux marginaux maximaux de 3% pour les frères et sœurs et jusqu'à 15% à partir du 6e degré de parenté. La réforme introduit également l'imposition des parts successorales revenant aux époux et aux épouses sans descendance commune, aux parents, beaux-enfants, ainsi qu'aux grands-parents, à des taux maximums de 1,5% à 3%. Il faut encore signaler que les taux d'imposition des parts successorales revenant aux oncles, etc., et aux degrés supérieurs avaient été très légèrement augmentés avec la loi du 26 mai 1864.

31 Christian Lüthi, Die Spinnerei Felsenau 1864–1975. Ein wichtiges Kapitel der industriellen Vergangenheit Berns, in: Berner Zeitschrift für Geschichte 2, 2002, pp. 49–99, ici pp. 52, 54.

32 TGB, 28. 11. 1878, pp. 388–395.

33 Il compense ainsi le transfert à la Confédération du principal impôt indirect cantonal à la suite de la Constitution de 1874, l'Ohmgeld (taxe sur le vin). En francs constants de 1905, les recettes des patentes d'auberges passent de 0,3 à 1 million entre 1875 et 1890, tandis que celles de l'impôt sur les successions augmentent de 0,15 (moyenne 1868–1878) à 0,43 million (moyenne 1879–1889).

34 Daniel Vinzenz Moser, Geschichte der Freisinnig-demokratischen Partei des Kantons Bern 1890–1922, Berne 1977, pp. 144–145; Gruner (note 12), pp. 97–99.

35 Comme l'explique par la suite un de ses principaux défenseurs, le radical Joh. Burkhardt. Voir

gration ou non d'un tel inventaire à un projet de refonte plus large de la fiscalité directe permet ensuite de retarder les travaux jusqu'en 1901, avant l'abandon pur et simple du projet au profit de deux réformes mineures de l'imposition des successions, elles-mêmes écartées lors des votations du 4 mai 1902 et du 20 août 1905.[36] Finalement, le Parti radical parvient à empêcher l'introduction de l'inventaire officiel jusqu'à la Première Guerre mondiale, alors même qu'il se présente formellement comme un partisan de cette mesure réclamée par un Parti socialiste en forte progression.[37]

Le tournant de la Première Guerre mondiale et l'introduction de l'inventaire officiel au décès

Il faut attendre la Première Guerre mondiale pour que l'augmentation des dépenses publiques, combinée à la montée en puissance sans précédent du mouvement ouvrier, rende incontournable une refonte progressiste du système fiscal bernois.[38] Cette réforme fiscale est élaborée entre février 1916 et juillet 1917 par les autorités cantonales, avec des concessions suffisantes pour assurer le soutien indispensable du Parti socialiste et les précautions nécessaires pour éviter l'opposition de la paysannerie.[39] La refonte fiscale est ensuite défendue par le Parti radical et le Parti socialiste sous la forme d'une initiative populaire intitulée «Projet d'entente». La nouvelle loi, présentée au patronat comme un moindre mal, comprend trois axes principaux: réduction de la fraude fiscale (grâce notamment à l'inventaire officiel au décès), introduction d'une modeste progressivité et imposition des dividendes des actions des sociétés bernoises.[40] Le 7 juillet 1918, un mois après le vote sur l'initiative socialiste pour l'introduction d'un impôt fédéral direct permanent, approuvée

TGB, 26. 11. 1901, p. 421. Sur la campagne massive des conservateurs, voir Maurer (note 28), pp. 244–245.

36 Maurer (note 28), pp. 247–250.

37 Entre 1902 et 1914, la part des voix récoltées par les socialistes aux élections du Grand Conseil augmente de 9% à 22%, tandis que leur représentation au Parlement cantonal stagne autour de 7%. Voir Robert Walter Aemmer, Die Sozialdemokratie im Kanton Bern 1890–1914, Zurich 1973, pp. 227, 268–270; Moser (note 34), p. 30.

38 Le Parti socialiste bernois récolte près de 40% des voix lors des élections au Conseil national de 1917, selon les chiffres fournis par Moser (note 34), p. 213. Cette refonte s'inscrit plus largement dans des mécanismes de même type à l'œuvre au niveau de la politique financière fédérale. Voir Sébastien Guex, La politique monétaire et financière de la Confédération suisse. 1900–1920, Lausanne 1993, pp. 257–263, 356–417; du même auteur, Öffentliche Finanzen und Finanzpolitik, in: Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (éd.), Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, Bâle 2012, pp. 1077–1129, ici pp. 1091–1098.

39 Voir sur ce dernier aspect, TGB, 10. 3. 1919, p. 363.

40 Sur cette réforme et la politique fiscale du canton de Berne entre 1913 et 1920, voir Ballenegger (note 21), pp. 46–77.

par le Canton mais refusée au niveau fédéral, la population bernoise accepte sans surprise la refonte fiscale cantonale, avec 63% des voix.

Venons-en plus précisément à l'inventaire officiel au décès, dont l'importance est soulignée de façon saisissante par le député radical Johann Jenny, président de l'Union suisse des paysans et fervent défenseur de la disposition. Selon ce dernier, une loi fiscale qui n'en contient pas est comme un «couteau sans lame».[41] J'ajouterai que la lame doit aussi être bien affûtée. Est-ce le cas en 1918?

L'article 41 de la nouvelle loi prévoit, tout comme le projet écarté en 1896 mentionné plus haut, la mise sous scellés obligatoire de la succession dans les vingt-quatre heures. Il s'agit du seul aspect tranchant de la lame, pour reprendre l'expression de Jenny. Ensuite, les héritiers ont la possibilité de contourner la suite de la procédure, en demandant, au lieu de l'inventaire officiel, l'établissement d'un inventaire successoral,[42] lequel devra être transmis aux autorités. Même s'ils optent pour l'inventaire officiel, la loi leur ménage la possibilité de faire établir ce dernier par un notaire, c'est-à-dire par leur «homme de confiance»,[43] s'ils ne souhaitent pas qu'il soit dressé par un fonctionnaire.

Ensuite vient l'élaboration du décret relatif à cet article 41, étape très importante réglant la manière dont la loi doit être appliquée. Le projet de décret du gouvernement est préparé par le ministre des Finances Karl Scheurer, Friedrich Volmar (radical, président de la Commission cantonale de recours en matière fiscale), le professeur Ernst Blumenstein (spécialiste de renom des questions fiscales) et des fonctionnaires fiscaux.[44]

Le projet de décret écorne légèrement le secret bancaire sur deux aspects. Le premier aspect a trait à la mise sous scellés: «[...] on ouvrira au préposé [à la mise sous scellés, n. d. a.] tous locaux, armoires, coffres, cassettes, etc., y compris les compartiments de coffres-forts de banque (trésors) s'il y en a. [...] Ceux dont on refuserait l'ouverture seront scellés dans tous les cas.»[45] Ici, seuls les coffres-forts des banques sont concernés, tandis que les comptes bancaires, beaucoup plus importants, ne sont pas sujets à la mise sous scellés. Le second aspect concerne l'établissement de l'inventaire officiel au décès: le décret stipule que les «établissements fi-

41 TGB, 30. 4. 1900, p. 155; 26. 11. 1901, p. 425.

42 L'inventaire successoral est «dressé par un notaire; il renfermera un état aussi complet que possible des objets de la succession avec leur estimation, ainsi que des dettes du défunt». Loi sur l'introduction du Code civil suisse, 28. 5. 1911, art. 61. Les héritiers ont également la possibilité de demander un inventaire public. Cette procédure prévoit l'identification de l'héritage (surtout des dettes) ainsi que l'administration de l'héritage jusqu'à ce que les héritiers se déclarent.

43 Selon l'expression utilisée en son temps par le ministre des Finances Gottfried Kunz pour désigner le rapport entre le notaire et son mandataire dans le cadre de l'établissement d'un inventaire au décès. TGB, 26. 5. 1909, p. 481.

44 TGB, 5. 12. 1918, p. 845.

45 TGB, Annexe 32, 1918, art. 8.

nanciers dans lesquels le défunt avait des créances ou des dépôts»[46] sont obligés de fournir les renseignements requis, sous peine de condamnation. Cette dernière disposition du projet de décret gouvernemental est aisément contournable par les héritiers, puisqu'elle concerne l'inventaire officiel et qu'il suffit, comme nous l'avons vu, aux héritiers de choisir l'inventaire successoral pour l'éviter.

Les banques bernoises s'opposent à toute remise en cause fiscale du secret bancaire et parviennent à obtenir gain de cause auprès de la Commission parlementaire.[47] Selon la mouture finale du décret, les coffres-forts des banques ne peuvent être ni ouverts ni placés sous scellés. Seules les clés de coffre trouvées chez la personne décédée peuvent l'être, et la banque est tenue de bloquer le coffre en question.[48] Quant aux dispositions concernant l'inventaire officiel, elles sont modifiées de telle façon que les banques ne sont tenues de fournir des renseignements que si les héritiers donnent leur accord: «La même obligation [de renseignement lors de l'établissement de l'inventaire officiel, n. d. a.] incombe aux tiers qui sont en mesure de fournir des renseignements sur les conditions de fortune du défunt ou qui auraient en leur garde des biens de ce dernier. S'il s'agit de personnes pour lesquelles la sauvegarde d'un secret professionnel ou d'affaires entre en considération [ce qui est le cas des banques, n. d. a.], les héritiers devront consentir à ce qu'elles donnent les renseignements requis.»[49] Les héritiers ont donc l'obligation de renseigner le fonctionnaire (ou le notaire) chargé de dresser l'inventaire officiel, y compris à propos de la fortune déposée auprès des banques, mais en même temps, et sans avoir à craindre de sanction, ils peuvent s'opposer à ce que leurs déclarations soient vérifiées auprès de ces dernières.[50]

Une fois ces modifications obtenues et la mouture finale du décret adoptée, l'association bancaire bernoise recommande à ses membres de s'assurer qu'il ne circule pas de rumeurs liées à la levée du secret bancaire au sein de la population et leur préconise, si nécessaire, d'intervenir auprès des organes de presse locaux.[51]

46 Ibid., art. 17.

47 StABE, FI EK Wangen 396, Der Revisionsverband bern. Banken und Sparkassen an die Grossrätliche Kommission zur Beratung des Dekretes betreffend die amtliche Inventarisation des Nachlasses von Steuerpflichtigen, 25. 11. 1918. Le président de la Commission parlementaire, Jakob Hadorn (président du conseil d'administration d'une compagnie de chemin de fer et propriétaire d'une exploitation agricole), semble être lui-même un fraudeur du fisc. Scheurer écrit en effet dans son journal: «Je parle beaucoup de soustraction fiscale et les oreilles doivent lui [Hadorn, n. d. a.] siffler!» StABE, N Scheurer 2, 19. 11. 1918.

48 Il n'est en fait même plus question de «banque» mais de «tiers» qui administre le coffre-fort. Il s'agit ici aussi d'une demande des banques qui ne veulent pas être mentionnées explicitement dans le décret.

49 Décret concernant l'inventaire officiel au décès des contribuables, 10. 12. 1918, art. 17.

50 TGB, 9. 12. 1918, p. 879.

51 StABE, FI EK Wangen 396, Lettre de la Revisionsverband bern. Banken und Sparkassen à ses membres, 28. 12. 1918. Les enjeux autour du secret bancaire au sortir de la guerre dépassent largement le cadre régional. À ce propos, voir Sébastien Guex, Conflits et marchandages autour

L'extension de l'impôt sur les successions comme «mur de protection contre le communisme»?

En août 1917, alors que les signatures commencent à peine à être récoltées pour le «Projet d'entente» dont il est question ci-dessus, le radical Karl Scheurer, membre de l'UCIB, fils d'Alfred Scheurer et devenu tout comme lui ministre des Finances, souligne dans son journal personnel la nécessité de faire des concessions face au mécontentement social et au gonflement des rangs socialistes. L'homme politique remarque à ce titre que «la difficulté est de savoir où et comment céder. Politiquement cela irait encore, par exemple avec la proportionnelle, économiquement la chose est beaucoup plus compliquée.»[52] Deux ans plus tard, le futur conseiller fédéral précise son point de vue: «Je suis toujours de l'avis que c'est avec calme et retenue que nous avançons le plus. [...] Il est impossible de forcer par la violence tous les ouvriers au calme.»[53]

Le gouvernement adopte le projet de loi d'impôt sur les successions à l'unanimité lors d'une séance extraordinaire qui lui est spécialement consacrée, le 30 août 1917, tandis que le pays est secoué par de nombreuses grèves et manifestations.[54] Le projet de loi est ensuite soumis à une Commission parlementaire en septembre 1917, avant d'être adopté par le Grand Conseil en décembre 1918. Dans un contexte explosif marqué par la Grève générale de novembre 1918, le renforcement de l'imposition des successions est présenté comme une mesure de justice sociale permettant d'éviter les débordements révolutionnaires.[55] Le projet prévoit l'accentuation de la progressivité et surtout l'imposition de toutes les parts successorales. Désormais, les parts successorales revenant aux enfants et à l'époux ou à l'épouse avec descendance commune, jusqu'ici exonérées et qui représentent l'essentiel des héritages,[56] sont également imposées.

Lors de la votation populaire du 6 avril 1919, seul le noyau dur du patriciat bernois, incarné par Friedrich von Fischer (président de la Bürgergemeinde de Berne), s'y oppose ouvertement.[57] Toutefois, la loi n'est acceptée que par 65% des votants.

du secret bancaire en Suisse à l'issue de la Grande Guerre, in: L'année sociologique 1, 2013, pp. 157–187; Christophe Farquet, La défense du paradis fiscal suisse avant la Seconde Guerre mondiale. Une histoire internationale, Neuchâtel 2016, pp. 61–140.

52 StABE, N Scheurer 2, 10. 8. 1917.

53 Ibid., 23. 7. 1919.

54 StABE, N Scheurer 2, 30. 8. 1917; Adrian Zimmermann, Berner Arbeiterbewegung, in: Peter Martig et al. (éd.), Berns moderne Zeit. Das 19. und 20. Jahrhundert neu entdeckt, Berne 2011, p. 213.

55 Voir notes 1 et 2.

56 Dans le canton de Saint-Gall, ces parts successorales représentent environ 70% de la masse successorale. Ernst Blumenstein, Eugen Grossmann, Statistische Beilagen zum Gutachten Blumenstein-Grossmann betreffend Erbschafts- und Schenkungssteuern, Zurich 1920, p. 8.

57 Berner Tagblatt, 2. 4. 1919.

Dans ce contexte, le tout nouvellement créé *Bernische Bauern- und Bürgerpartei* s'attribue le mérite d'avoir réussi à faire passer la réforme auprès d'une majorité de la paysannerie bernoise.[58] Peut-être est-il parvenu à la convaincre, comme le suggère le conseiller d'État conservateur Fritz Burren, que la réforme ne représente pas «le début du communisme», mais au contraire «un mur de protection contre le communisme».[59] La petite paysannerie, qui représente la majorité du tissu agricole bernois, a sans doute surtout été convaincue par les déductions prévues l'exonérant largement.[60] Le succès en votation de la réforme fiscale s'explique aussi par le soutien du Parti socialiste, obtenu grâce aux concessions octroyées aux communes, les sociaux-démocrates participant à la gestion d'un nombre croissant de communes urbaines.[61]

Arrêtons-nous un instant sur les nouveaux taux prévus par la loi. La progressivité est renforcée, avec un taux marginal supérieur de 3% pour la descendance directe et jusqu'à 30% pour les degrés de parenté les plus éloignés. Berne se situe ainsi dans la moyenne des dix cantons imposant les successions en ligne directe.[62] Mais la comparaison du taux marginal maximal pratiqué sur la descendance directe par le canton de Berne (3%) avec d'autres pays relativise l'ampleur de la refonte fiscale. Ce taux est non seulement plus faible que ceux des grands pays ayant participé à la guerre, qui établissent des taux se chiffrant en dizaines de pourcentage, mais il est également inférieur à ceux des petits États européens, dont les taux se situent entre 5% et 8%.[63] Cette modération fiscale est rendue possible par la non-participation militaire de la Suisse au conflit mondial et prend place au cœur de l'essor du paradis fiscal helvétique après la guerre.[64]

58 Schweizer Bauer, 9. 4. 1919.

59 Berner Tagblatt, 2. 4. 1919.

60 Schweizer Bauer, 2. 4. 1919.

61 Sur la nécessité d'obtenir le soutien du Parti socialiste, voir StABE, N Scheurer 2, 19. 11. 1918. La part reversée aux communes est portée à 20% (10% jusqu'ici), avec liberté d'affectation (jusqu'ici obligatoirement affectée aux écoles).

62 Comparaison effectuée à partir des taux pratiqués sur une part successorale de cinq millions de francs héritée en ligne directe. Blumenstein/Grossmann (note 56), p. 1.

63 Taux marginal maximal appliqué sur une succession avec un seul enfant. Année indiquée = première année d'application: Allemagne (1920: 75%), France (1918: 24%; 1920: 38%), Angleterre (1920: 40%), États-Unis (1917: 15%; 1918: 25%), Danemark (1915: 5%), Pays-Bas (1917: 6%), Suède (1918: 8%) et Belgique (1920: 5%). Arnd Plagge, Kenneth Scheve, David Stasavage, Comparative Inheritance Taxation Database, ISPS Data Archive, http://hdl.handle.net/10079/mkkwhm7.

64 Sur cet aspect, voir Christophe Farquet, Histoire du paradis fiscal suisse, Paris 2018, pp. 75–109.

Conclusion

L'instauration de l'impôt sur les successions par un gouvernement conservateur en 1852 s'inscrit dans le sillage de la révolution radicale de 1846. La grande modestie de la nouvelle contribution fiscale est sa marque de fabrique: ses taux sont très faibles et l'essentiel des parts successorales est exonéré.
L'augmentation relative de la pression fiscale sur les revenus du travail, alors que les fortunes mobilières en pleine croissance échappent largement au fisc, alimente dès la fin des années 1860 des mouvements revendiquant l'introduction de la progressivité et des mesures contre la fraude fiscale (inventaire officiel au décès). Ces revendications sont défendues par certains courants au sein du Parti radical, mais aussi de plus en plus, dès la seconde moitié des années 1870, par le mouvement ouvrier s'organisant de façon autonome. Craignant de perdre du terrain face à cette nouvelle force politique, le Parti radical, qui domine les institutions du canton, semble se montrer très actif sur le plan fiscal au sein des institutions politiques. Mais dans l'ensemble, cet activisme répond surtout à des considérations de tactique politique. Dans un contexte bien particulier, il fait tout de même adopter une réforme introduisant un modeste palier de progressivité dans la fiscalité successorale en 1879.
Avec le saut quantitatif des dépenses qu'entraîne la Première Guerre mondiale, l'urgence d'augmenter les recettes du canton, l'exacerbation des inégalités économiques et le renforcement du mouvement ouvrier, une refonte fiscale incluant l'inventaire officiel au décès est enfin menée à terme. Cette disposition représente un bond en avant dans la lutte contre la fraude fiscale avec la mise sous scellés de la succession dans les vingt-quatre heures. Cependant, la garantie du recours à un notaire pour la suite de la procédure et l'exclusion de toute remise en cause du secret bancaire, aussi minime soit-elle, entravent cette avancée. Si l'imposition des successions est étendue à l'ensemble des parts successorales et sa progressivité renforcée, les taux demeurent, en revanche, très modestes en comparaison internationale.