

Zeitschrift: Itinera : Beiheft zur Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte = supplément de la Revue suisse d'histoire = supplemento della Rivista storica svizzera

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

Band: 48 (2022)

Artikel: L'introduction de la progressivité pour l'impôt direct sur le revenu et la fortune dans le Canton de Neuchâtel en novembre 1917

Autor: Anor, Apolline

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1077792>

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: 07.01.2026

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

L'introduction de la progressivité pour l'impôt direct sur le revenu et la fortune dans le Canton de Neuchâtel en novembre 1917

Apolline Anor

The Introduction of the Progressive Direct Tax on Income and Wealth in the Canton of Neuchâtel in 1917

This article examines the tax reform of 1917 in the canton of Neuchâtel which introduced the progression in taxation on income and wealth, or a more redistributive tax system. In the parliamentary debates of the Grand Council of Neuchâtel, various topics like the rates of progression, capital flight and tax fraud gave rise to concerns among the major political forces of the canton: the Socialist Neuchâtel Party, the Liberal Party and the Radical Party. Although Liberals and Radicals formed a majority, the Neuchâtel Socialist Party played an important role in this reform. The socio-political context was indeed favourable to the Socialists as the labour movement grew in importance and the First World War forced many states to reform their tax system.

«La misère augmente, mais le capital aussi augmente dans de fortes proportions. Donc, soyons logiques, et, pour soulager la misère, tapons sur le capital!»¹

Introduction: le contexte de guerre et les différentes forces politiques au Grand Conseil

Au début du XX^e siècle, deux phénomènes impactent significativement la fiscalité neuchâteloise: d'une part, la croissance démographique et urbanistique, qui participe de l'industrialisation; d'autre part, la Première Guerre mondiale qui, en forçant l'État à accroître ses dépenses, aggrave une situation de crise des finances publiques, déjà préexistante. Dès lors, une réforme

¹ Archives de l'État de Neuchâtel (AEN) 3GC – 4.80, Séance du Grand Conseil du 19 mai 1914, Intervention du député socialiste Adamir Sandoz, p. 93.

visant l'accroissement des recettes fiscales par l'introduction d'une progressivité de l'impôt se fait pressante.

Pourtant, il n'existe pas de fatalité en histoire et la mise en œuvre d'une telle réforme est un chemin semé d'embûches. L'abandon de l'impôt proportionnel – soit le taux unique, indépendamment du montant du revenu ou de la fortune, qui est en place depuis presque septante ans – nécessite une modification de la Constitution cantonale. Celle-ci se heurte à la résistance des milieux politiques conservateurs. Ces milieux, qui se retrouvent dans les rangs du Parti libéral et dans une fraction du Parti radical, brandissent le spectre de la fuite des capitaux et de la fraude fiscale. Ces arguments visent à combattre les propositions en faveur de la progressivité de l'impôt, portées par les socialistes et par l'aile gauche des radicaux. Beaucoup de députés conservateurs craignent qu'une fois levé le verrou de la progressivité, il n'y ait plus de garde-fou contre une imposition toujours accrue des milieux aisés. L'historien Gabriel Ardant observe ce même phénomène pour la France: «L'abandon de la proportionnalité à l'orée du XX^e siècle pouvait avoir pour effet d'inquiéter les capitalistes, moins par les tarifs eux-mêmes que par la possibilité d'extension qu'ils comportaient pour l'avenir.»²

La présente contribution s'appuie en partie sur un travail de mémoire qui retrace septante années du développement de la fiscalité neuchâteloise, de 1848 à 1917.³ L'année 1848 est particulièrement remarquable dans l'histoire fiscale neuchâteloise car les radicaux qui sont arrivés au pouvoir après la chute de l'Ancien Régime introduisent un impôt direct et progressif, pour faire face au lourd endettement de l'État et pour répondre aux mécontentements populaires à l'encontre du système fiscal féodal. Mais cet impôt, très en avance sur son temps, est déjà aboli une année après son introduction au profit d'un impôt au taux proportionnel, soit une forme de taxation beaucoup plus favorable aux contribuables les plus aisés. Il faut attendre la réforme fiscale de 1917 pour que la progressivité de l'impôt soit à nouveau introduite. C'est sur cette dernière réforme que se focalise la présente

² Gabriel Ardant, *Histoire de l'impôt*, tome 2, Paris 1972, p. 359.

³ Apolline Anor, *L'imposition directe sur les fortunes et les ressources dans le canton de Neuchâtel (1848–1917)*, Mémoire de maîtrise, Lausanne 2018; en ligne sur <https://serval.unil.ch> (10.02.2021).

contribution.⁴ La principale source utilisée pour cette étude est la retranscription des débats au sein du Parlement cantonal, le Grand Conseil (GC).

Les radicaux (48 représentants) gardent un poids considérable parmi les trois partis qui forment le GC à la fin de la Première Guerre mondiale. Selon l'historien Marc Perrenoud, dans la composition sociale des radicaux, il y a les survivances des structures politiques du siècle passé, puisque les magistrats et les fonctionnaires y gardent un certain poids et que dans leurs rangs se trouvent aussi quelques ouvriers, ce qui peut contribuer à expliquer le positionnement centriste de ce parti.⁵ Il remarque cependant qu'au sein du Parti radical comme au sein du Parti libéral (29 représentants), le milieu des affaires est le groupe social qui est le plus fortement représenté. Enfin, les ouvriers sont la composante majoritaire du Parti socialiste neuchâtelois (PSN, 34 représentants).

Le PSN, de par son évolution vers des positions réformistes, semble en quelque sorte prendre le relais par rapport aux interventions de certains radicaux de gauche du siècle passé. Parallèlement, l'importance populaire croissante de la gauche socialiste a pour conséquence de pousser les deux partis bourgeois, libéraux et radicaux, à se rapprocher. En effet, à l'examen des débats, notamment depuis l'entrée en guerre, les socialistes sont le plus souvent minorisés et isolés au sein du GC.

En matière de politique fiscale, les socialistes sont opposés à toute autre forme d'imposition qu'un prélèvement direct et progressif sur le revenu et la fortune; ils rejettent particulièrement les impôts indirects (comme les taxes sur les biens de consommation) qu'ils considèrent comme injustes dans la mesure où ils frappent au même taux les contribuables aisés ou modestes. Pour les socialistes, les impôts doivent servir à répartir les richesses dans la société. Cette position suscite la méfiance du Parti libéral, qui domine la politique fiscale du canton depuis deux décennies, à travers la figure d'Edouard Droz, le chef du Département des finances. Si les libéraux

⁴ L'impôt de 1848 est en vigueur durant une année seulement; il est tout à fait exceptionnel car progressif; l'année suivante, il est remplacé par un impôt proportionnel; ce dernier sera maintenu durant 68 ans.

⁵ Marc Perrenoud, *La vie politique de 1914 à 1945*, in: J.-M. Barrelet (dir.), *Histoire du Pays de Neuchâtel*, tome 2, Neuchâtel 1993, p. 67 et 101.

s'opposent historiquement à l'imposition directe, cette position évolue toutefois au début du XX^e siècle, notamment à l'initiative de Droz. Les libéraux restent toutefois réticents face à la progressivité; comme l'explique le libéral Alfred Clottu, qui succède à Droz à la tête du Département des finances en 1915:

Si on allait aussi loin que le veut le parti socialiste, on arriverait par le cumul des trois impôts cantonal, communal et fédéral, à des conséquences très graves. L'impôt perdrait alors son caractère, pour devenir en quelque sorte le régulateur des fortunes. Ce serait déjà l'application dans une certaine mesure de ce régime collectiviste que nous ne pouvons admettre.⁶

Compte tenu de cette hostilité à l'impôt comme outil de redistribution des richesses, les libéraux donnent la priorité aux mesures d'économies en réponse aux déficits publics. Ils maintiennent cette position inflexible sur la question fiscale jusqu'en novembre 1917, avant d'assouplir significativement leur point de vue sous la pression des événements. Les propos du député Paul Robert, industriel influent, en témoignent:

Il estime que le capital neuchâtelois peut supporter cette charge nouvelle et qu'il est assuré que la majeure partie des contribuables des classes dites privilégiées acceptent facilement l'impôt nouveau lorsqu'ils sauront que son produit servira à rendre aux serviteurs de la République la vie moins dure et les conditions d'existence plus acceptables.⁷

Cette concession importante de la part des libéraux, dont les raisons s'éclaireront au fil de l'analyse, leur permet de prévenir le risque d'une alliance entre radicaux et socialistes sur la question fiscale. A ce moment, les radicaux adoptent en effet une ligne politique qui oscille entre la droite et la gauche. Cette position centriste qu'occupent les radicaux leur confère d'ailleurs une force considérable, puisqu'ils sont en position de faire basculer la majorité dans un sens ou dans l'autre. Ce positionnement central leur

⁶ AEN 3GC – 4.83, Séance du GC du 6 novembre 1917, Intervention d'Alfred Clottu, p. 572.

⁷ AEN 3GC – 4.83, Séance du GC du 28 novembre 1917, Intervention de Paul Robert, p. 708.

permet dans une certaine mesure de compenser la lente érosion de leur assise électorale depuis un demi-siècle.

Le radical de gauche Albert Matthias illustre très bien ce positionnement par ses propos durant l'élaboration de la réforme fiscale en 1917. En effet, il formule le souhait «que la loi future ne soit ni un épouvantail, ni une caricature de l'impôt progressif. Il s'agira de trouver une échelle suffisamment graduée pour permettre à l'État de subvenir à ses obligations actuelles et aux œuvres de prévoyance sociale qu'il a le devoir de réaliser sans tarder [...] une échelle cependant raisonnable, qui ne provoque ni la fuite, ni la dissémination des capitaux.»⁸ Cette intervention révèle le caractère contradictoire des positions que les radicaux cherchent à concilier, notamment sur la question de l'impôt progressif. Les radicaux déposent ainsi en 1916 une motion demandant l'introduction d'une progressivité limitée:

Par équitable, les motionnaires entendent que la progression s'en tienne à des limites raisonnables, qu'elle se montre bienveillante aux petits contribuables, au peuple qui besogne [...] autant il nous paraîtrait impolitique de la [la générosité du capital, nda] rebuter, voire de l'éloigner, par des mesures fiscales draconiennes, autant il nous semble juste de lui réclamer un peu plus de son superflu [...].⁹

A présent que le positionnement des trois principales forces politiques a été décrit, nous allons analyser le processus législatif menant à la réforme de 1917. Nous étudierons dans un deuxième temps les principaux enjeux qui ressortent des débats de novembre 1917.

Vers la loi de 1917

Durant plus de quarante ans, les propositions allant dans le sens de la mise en place d'un impôt progressif ont été nombreuses au sein de l'assemblée législative du canton.¹⁰ Si le rejet d'un tel impôt lors d'une votation en 1876 – à l'initiative d'une majorité du Parlement neuchâtelois, emmenée par des

⁸ AEN 3GC – 4.83, Séance du GC du 26 avril 1917, Intervention d'Albert Matthias, p. 215.

⁹ AEN 3GC – 4.82, Séance du GC du 18 mai 1916, Intervention d'A. Matthias, p. 213.

¹⁰ Voir le tableau récapitulatif en annexe de la présente contribution.

représentants radicaux – met un coup d’arrêt à ce projet durant quelques années, la progressivité n’en demeure pas moins un objectif à moyen terme pour une partie des députés radicaux ainsi que pour les socialistes. La progressivité est ainsi à nouveau évoquée durant l’élaboration de la réforme fiscale de 1903. Deux ans plus tard, en 1905, un nombre important de députés charge le Conseil d’État (CE), soit le gouvernement cantonal, de reprendre l’étude de la question de l’introduction de l’impôt progressif.¹¹ Cependant, ces tentatives ne débouchent pas sur un projet législatif concret avant 1917. En fait, la discussion sur la réforme de l’impôt direct sera conduite au pas de charge et dans l’urgence, soit en moins d’un mois. Reste que le processus en amont doit être pris en compte pour mieux comprendre la mise en œuvre fulgurante de 1917, comme nous allons le voir à présent.

Deux motions déposées au GC en mai 1913 marquent le début du processus législatif qui s’accélérera brusquement en 1917. Les deux motions portent essentiellement sur une même et ancienne revendication portée par les forces progressistes du canton. Il s’agit de l’augmentation de la déduction fiscale pour frais de ménage et pour l’entretien des enfants. Selon les motionnaires, celle-ci ne correspond plus à la charge réelle des dépenses assumées par les ménages. La première motion, signée par cinq radicaux, propose que les pertes fiscales provoquées par l’augmentation de la déduction soient entre autres compensées par une augmentation du taux d’imposition sur la fortune.¹² Quant à la seconde motion, signée par les 33 députés socialistes, elle demande une augmentation substantielle des déductions sociales, sans pour autant préciser comment compenser les pertes de recettes que provoquerait la mise en œuvre d’une telle proposition.¹³

Une majorité de députés décide cependant de repousser d’une année la discussion sur ces motions. Le débat est donc repris lors de la séance du 18 mai 1914. Au cours de celle-ci, un des ténors de la députation socialiste, Daniel Liniger, fait valoir la forte augmentation du coût de la vie durant les années précédentes pour justifier une augmentation des déductions.¹⁴ Une

¹¹ Anor, *L’imposition directe*, p. 90–133.

¹² AEN 3GC – 4.79, Séance du GC du 21 mai 1913, p. 40.

¹³ *Ibid.*, p. 40–41.

¹⁴ AEN 3GC – 4.80, Séance du GC du 18 mai 1914, Intervention de Daniel Liniger, p. 35.

majorité de députés se montrent ouverts au principe de l'augmentation. Cependant, la question de la compensation des pertes fiscales qui en résulteraient divise fortement le Parlement. Les socialistes profitent de ce débat pour dénoncer la fraude fiscale, expliquant qu'il serait facile de financer l'augmentation des déductions sociales si tous les contribuables payaient l'impôt dû. Augmentation du taux de l'impôt proportionnel sur la fortune, ou impôt progressif, les positions diffèrent. Mais ceux qui à ce moment-là défendent avec le plus de clarté la progressivité sont les socialistes: «nous ne cherchons pas à tromper sur la portée de notre motion. Si elle est acceptée, elle entraîne avec elle une refonte complète de notre loi d'impôt ...».¹⁵ Les députés du parti ouvrier proposent une progressivité plus forte que celle qui sera finalement adoptée trois ans plus tard, puisque leur demande est d'introduire une échelle de 1 % à 6 % pour le revenu et de 1‰ à 6‰ pour la fortune.¹⁶ La discussion devient alors tendue, comme le démontre l'intervention du député libéral Paul Bonhôte qui brandit immédiatement l'argument de la fuite des capitaux:

L'impôt sur le revenu, tel qu'on paraît le comprendre à l'extrême-gauche, est d'une application très difficile. Il suppose une véritable inquisition, [...] l'impôt progressif [...] n'a pas sa raison d'être dans un pays comme le nôtre, où les grosses fortunes sont en réalité peu nombreuses. En les frappant d'une manière excessive, on les engagerait certainement à quitter notre canton, et le fisc y perdrait bien davantage.¹⁷

À ce stade, les libéraux restent complètement opposés à la progression et les positions se figent, révélant une impasse. Ce qui est intéressant, c'est que le député Bonhôte différencie ici l'impôt progressif dans sa variante prônée par la gauche, d'un autre impôt progressif plus limité, tel qu'il pourrait être envisagé par une partie des radicaux. Cependant, pour qu'une majorité se dégage en faveur de la progression, il y a encore deux questions qui ne sont pas tranchées: quelle est la proportion des élus radicaux favorables à la progressivité? Et est-il possible pour ces derniers de trouver un terrain d'entente avec les socialistes afin de concrétiser une réforme?

¹⁵ *Ibid.*, p. 39.

¹⁶ *Ibid.*, p. 41.

¹⁷ *Ibid.*, Séance du GC du 19 mai 1914, Intervention de Paul Bonhôte, p. 85–86.

Durant cette même séance de mai 1914, le CE fait évoluer la discussion dans une nouvelle direction, ce qui lui permet de manière subtile d'esquiver les motions évoquées ci-dessus. L'idée du CE est de créer un complément d'impôt sous la forme d'un impôt d'assistance, selon les termes choisis par le gouvernement. Les recettes de ce prélèvement nouveau seraient utilisées pour l'aide aux démunis. C'est en réalité le libéral Droz, chef du département des Finances, qui propose, au nom du CE, de fondre les deux motions et de les adjoindre à la proposition d'un impôt d'assistance. Il se prononce en outre clairement contre l'introduction d'un impôt progressif, car selon lui, «si l'on désire sincèrement arriver à un résultat pratique, il faut savoir se contenter de réformes plus modestes.»¹⁸ Cette nouvelle proposition d'impôt d'assistance est donc une façon d'esquiver la question de la progression, en réduisant les deux motions au rang de simples postulats non-contraignants. Les socialistes ne sont pas dupes et maintiennent leur proposition.¹⁹

Cependant, au moment du vote, les socialistes sont isolés et minorisés, par 60 voix contre 30.²⁰ C'est que les radicaux, séduits par le compromis proposé par le chef des finances du Parti libéral, choisissent de former une majorité avec ce dernier parti plutôt qu'avec les socialistes. Le 19 mai 1914, l'impôt progressif est donc écarté, et c'est désormais l'impôt d'assistance qui est discuté. À partir de là, la question qui se pose aux législateurs est de déterminer quelles catégories sociales seront assujetties à cet impôt supplémentaire. À ce propos, le discours du CE apporte des éléments de réponse à cette question cruciale:

... il semble que c'est la fortune acquise qui devrait fournir exclusivement les ressources nécessaires [...]. Toutefois, en y regardant de plus près, on ne tarde pas à se rendre compte qu'un homme en pleine santé, qui sans posséder de fortune, a cependant des gains suffisants pour pouvoir vivre largement est mieux à même de participer à l'assistance qu'un vieillard ne pouvant plus travailler régulièrement ou

18 *Ibid.*, Séance du GC du 19 mai 1914, Intervention d'Edouard Droz, p. 53–54.

19 *Ibid.*, Intervention de Maurice Maire, p. 56.

20 *Ibid.*, Intervention de Daniel Liniger, p. 58–59.

une veuve, qui doit vivre au moyen du produit d'un petit capital servant à peine à son entretien et à celui de sa famille.²¹

On le voit bien, selon le CE, c'est le travailleur «en pleine santé» qui serait le plus indiqué pour participer aux charges de l'impôt d'assistance, et non les personnes qui vivent de leur fortune sans travailler. Les socialistes y voient une raison supplémentaire de s'opposer à l'impôt d'assistance. De fait, l'exemple du vieillard et de la veuve avancé par le CE est assez réducteur, puisqu'il ignore sciemment qu'un prélèvement sur la fortune mettrait également à contribution les très grands patrimoines.

Au terme des débats, le projet d'un impôt d'assistance est renvoyé à l'examen d'une commission de 11 membres, en dépit de l'opposition socialiste.²² Le député du PSN Adamir Sandoz insiste en vain «sur la nécessité d'une réforme complète de notre système fiscal. Tant que cette réforme n'aura pas été accomplie, tant qu'on n'aura pas introduit chez nous l'impôt progressif, les socialistes s'opposeront à tout nouvel impôt.»²³

Malgré le vote du Grand Conseil, le projet de décret d'impôt d'assistance ne voit finalement pas le jour. Les impératifs de la guerre éclipsent brusquement ces propositions. En novembre 1915, l'impôt d'assistance est remplacé par deux décrets adoptés par le GC pour augmenter les recettes, soit l'augmentation du prix du sel et l'augmentation du taux proportionnel de l'impôt direct. L'idée d'un impôt d'assistance ne reviendra donc plus dans la discussion. Elle est d'autant plus facilement reléguée qu'il s'agissait d'un projet personnellement endossé par le chef du Département des finances Droz. Or ce dernier décède durant l'exercice de sa charge, en février 1915. Reste qu'à ce stade des débats, on constate que, soit par le biais des impôts indirects (augmentation de l'impôt sur le sel), soit par celui des impôts directs (augmentation du taux proportionnel ou impôt d'assistance), le CE, appuyé par la majorité du GC, fait porter l'accroissement des recettes fiscales avant tout sur les salariés. On retiendra finalement que cette proposition

21 *Ibid.*, Rapport du CE à l'appui d'un projet de décret instituant un impôt d'assistance, p. 76–77.

22 *Ibid.*, Séance du GC du 19 mai 1914, p. 97.

23 *Ibid.*, Intervention d'Adamir Sandoz, p. 93–94.

avortée aura également permis d'esquiver une fois de plus la proposition de la progressivité.

Après le déclenchement des hostilités mondiales à l'été 1914, la gauche revient en force lors la première séance régulière du GC de novembre et ne propose pas moins de sept motions relatives à la problématique fiscale. L'objectif déclaré de ces motions est de faire face aux dépenses extraordinaires provoquées par le conflit, d'autant plus que les comptes de 1914 et le budget de 1915 laissent entrevoir un lourd déficit.²⁴ Une réforme fiscale se fait donc à nouveau pressante.

Comme certaines des motions socialistes activent la clause d'urgence, elles sont discutées dès le lendemain.²⁵ Ces sept mesures, aux objectifs sociaux affirmés, visent à aider la population à surmonter la crise économique et à pallier les premières difficultés provoquées par l'entrée en guerre. Mais la plupart des dispositions proposées par les socialistes sont refusées en bloc par la majorité du Parlement. C'est le cas entre autres de la réduction des salaires des magistrats et des fonctionnaires qui vise à dégager des moyens budgétaires supplémentaires pour les ouvriers frappés par le chômage. Surtout, les socialistes continuent de porter la revendication de la progressivité fiscale. Le radical Charles Perrier, opposé à cette revendication, affirme que :

la proposition socialiste vise à frapper d'un impôt excessif les ressources des seuls fonctionnaires. Or, il y a des contribuables dont les revenus sont bien plus élevés, et qui ne seront frappés d'aucune charge supplémentaire. C'est à la fortune qu'il faut demander le supplément des ressources dont l'État a besoin. Un impôt de guerre établi sur la base de la progression, voilà où se trouve la solution du problème.²⁶

Cette intervention peut paraître étonnante, car on pourrait la croire issue de l'aile gauche du Parti socialiste ! Elle montre qu'une fraction des radicaux défend l'intérêt des classes moyennes comme devant primer celui des grandes fortunes en période de crise, et que l'idée d'un impôt progressif n'est pas la chasse gardée des socialistes. Historiquement, ce sont les radicaux

²⁴ *Ibid.*, Séance du GC du 18 mai 1914, p. 30.

²⁵ *Ibid.*, Séance du GC du 16 novembre 1914, p. 285–290.

²⁶ *Ibid.*, Séance du GC du 17 novembre 1914, Intervention de C. Perrier, p. 388.

neuchâtelois qui ont défendu ce principe, et une partie d'entre eux reste fidèle à cette ancienne revendication. À noter que la motion socialiste déposée en novembre 1914 prend soin de se démarquer de revendications antérieures plus poussées, comme l'explique le député socialiste Liniger :

Daniel Liniger dit que cette motion ressemble fort à celle que le groupe de l'extrême-gauche a présentée au printemps dernier (voir séance du 21 mai 1913), et qui a été renvoyée à l'examen du Conseil d'Etat. [...] Nos propositions actuelles sont plus modérées puisque nous nous arrêtons à un taux de 2,5 % sur les ressources et à 3‰ sur la fortune.²⁷

À travers cette motion, les socialistes prennent donc en compte les critiques à l'origine du refus de leur précédente proposition et modèrent leur position en abaissant les taux marginaux (soit les taux les plus élevés proposés) sur le revenu et la fortune. Cette politique de compromis paraît bien reçue par le camp adverse, en particulier parmi les rangs radicaux, puisque la motion n'est pas rejetée, mais est renvoyée à une session ultérieure.²⁸ Les négociations entre les forces politiques pour la mise en œuvre de la progressivité sont donc engagées.

Les deux votations de juillet 1917: un nouvel élan pour le PSN

Après les discussions de novembre 1914 et le report de la motion socialiste à une session ultérieure, il n'y a plus de débats fiscaux au sein du Parlement neuchâtelois durant un an, jusqu'en novembre 1915. Plusieurs éléments peuvent être avancés pour expliquer ce délai. Il y a bien sûr les urgences de la guerre, qui accaparent les acteurs politiques. Il y a ensuite le décès du chef du département des Finances, Edouard Droz, en février 1915. Ayant été l'un des responsables politiques les plus actifs pour la modernisation du système fiscal depuis une quinzaine d'années, son décès ralentit logiquement le travail sur les dossiers fiscaux durant quelques mois. Le Département des finances reste en mains libérales, à travers la prise de fonction d'Alfred Clottu, ancien

²⁷ *Ibid.*, Intervention de D. Liniger, p. 402.

²⁸ *Ibid.*, p. 405.

président de groupe au GC, qui remplace Droz à la mi-avril. Or, six mois plus tard, le budget pour 1916 doit être voté et les perspectives financières continuent d'être mauvaises, ce qui provoque la reprise du débat sur la question fiscale.

Les deux décrets déjà mentionnés sur l'augmentation du prix du sel et du taux de l'impôt proportionnel direct sont adoptés par le GC pour accroître, dans l'urgence, les recettes de l'État.²⁹ Pendant la séance de fin novembre 1915, les socialistes s'y opposent et maintiennent leur position: ils ne veulent pas de nouvel impôt sans introduction de la progressivité fiscale. Cependant, le rapport de forces au sein de l'assemblée est toujours en leur défaveur et ils sont donc à nouveau minorisés.

Mais les socialistes utilisent cette fois-ci l'arme du référendum pour combattre l'augmentation du prix de sel et du taux proportionnel. Ils déposent en effet le nombre suffisant de signatures en janvier 1916 pour s'opposer à cette nouvelle loi. Le CE est alors forcé d'organiser une votation populaire. D'abord prévue pour le 13 mars 1916, elle est repoussée pour cause de mobilisation de l'armée.³⁰ Or, en janvier 1917, la votation n'ayant toujours pas eu lieu, le GC, toujours dans l'urgence, décrète que pour l'imposition de l'année en cours, soit 1917, le taux de l'impôt sur la fortune sera élevé de 2 à 2,15%. S'agissant d'une disposition provisoire, les socialistes ne s'y opposent pas et ce décret adopté ne fait donc l'objet d'aucun référendum. De plus, la majorité bourgeoise accepte de soumettre au vote populaire une révision de la Constitution qui permettrait, dans un second temps, la mise en œuvre du principe de progressivité, celle-ci n'étant pas possible sans une réforme de la loi fondamentale du canton.³¹

La votation qui permettrait d'obtenir une augmentation des recettes à plus long terme, moyennant une hausse de l'impôt sur le prix du sel et du taux de l'impôt direct, est alors fixée à juin 1917, et celle sur la révision constitutionnelle doit avoir lieu peu après. Cependant, la votation de juin est

²⁹ AEN 3GC – 4.83, Séance du GC du 5 novembre 1917, Rapport du Conseil d'État sur le résultat de la votation populaire des 14 et 15 juillet 1917, concernant divers actes législatifs, p. 455.

³⁰ *Ibid.*, p. 456.

³¹ La Suisse libérale, 23 juillet 1917.

à nouveau repoussée. Cette fois, la raison en est que l'armée occupe la ville de La Chaux-de-Fonds. L'objectif de cette intervention militaire est de rétablir l'ordre que les autorités jugent menacé. La population de la ville s'est en effet mobilisée pour exiger la libération du socialiste Ernest-Paul Graber, enfermé en raison de ses prises de position antimilitaristes. Or selon les responsables socialistes, il n'est pas possible de faire campagne démocratiquement dans de telles conditions, un argument qui est reconnu comme valable par le gouvernement. C'est donc finalement en juillet 1917 qu'ont lieu les votations. Bien que les radicaux et les libéraux se soient alliés pour faire passer les décrets soumis au vote populaire et que seuls les socialistes s'y opposent, le corps électoral, contre toute attente, suit les mots d'ordre des socialistes et refuse les propositions qui lui sont soumises.³² Rétrospectivement, on peut juger malhabile de la part des responsables du camp bourgeois d'avoir projeté d'augmenter l'impôt sur le prix du sel – une survivance de l'Ancien Régime! – dans un contexte où la hausse des prix des denrées alimentaires pèsent déjà lourdement sur les classes populaires. À la veille de la votation, le journal des libéraux neuchâtelois se montre d'ailleurs plutôt pessimiste quant à son issue, rappelant que «dès qu'on touche au portemonnaie du contribuable, ce dernier fait une grimace ...».³³ Toujours est-il que ce résultat redonne de l'élan aux revendications du PSN.³⁴ Graber jubile après la votation, dans un article publié en une de *La Sentinelle*:

Humiliante défaite du Conseil d'Etat neuchâtelois. Tous les projets sont repoussés! Cette fois le peuple a parlé. Ce n'est pas une triple défaite, c'est une triple déroute.

32 Lors de cette votation, les socialistes obtiennent une victoire supplémentaire, en provoquant un large refus de la nouvelle loi sur l'enseignement, qu'ils combattent également seuls contre les libéraux et les radicaux; voir à ce propos l'article de Graber à la une de *La Sentinelle* du 12 juillet 1917, intitulé: NON! NON! NON!, ou celui du 13 juillet intitulé: C'est un piège!; les archives numérisées de ce journal sont disponibles en ligne sur: <http://newspaper.archives.rero.ch/>.

33 *La Suisse libérale*, 11 juillet 1917.

34 Le résultat détaillé est le suivant: pour l'objet n°1 (augmentation de la régle des sels): 7'052 non contre 3'013 oui; pour l'objet n°2 (augmentation de l'impôt direct): 7'539 non contre 2'365 oui, voir: AEN 3GC – 4.83, Séance du GC du 5 novembre 1917, Rapport du Conseil d'État sur le résultat de la votation populaire des 14 et 15 juillet 1917, concernant divers actes législatifs, p. 456.

[...] L'impôt sur le sel était recommandé au peuple par la majorité du Grand Conseil [...] les assemblées générales des deux partis bourgeois s'étaient montrées favorables. Seul le parti socialiste s'y est opposé, dénonçant l'injustice des impôts indirects. [...] Nous ne doutons pas que dimanche prochain les ouvriers neuchâtelais [...] iront en masse voter oui afin que notre canton voie enfin triompher le si juste impôt progressif qui veut que ceux qui ont le plus paient le plus et que ceux qui ont le moins paient le moins. [...] Ce qu'il [l'ouvrier, nda] veut puisqu'il sait qu'il faut de l'argent à l'État pour faire face à ses dépenses, c'est que le système d'impôt soit juste et tienne compte des grosses fortunes. [...] M. Clottu et M. Matthias [respectivement magistrats libéral et radical, nda], qui ont fait une sorte d'alliance pour un impôt progressif modéré, modeste, plein de ménagements pour les grosses fortunes, peuvent méditer en ce moment sur les chances de leurs projets. Pour nous, le vote d'hier a fortifié la résolution de lutter jusqu'au bout pour un impôt progressif sérieux et non pour une contrefaçon.³⁵

La prise de position de Graber traduit l'élan nouveau dont bénéficie le PSN au lendemain de cette votation. Bien que majoritaires au GC, libéraux et radicaux subissent à cette occasion un tel camouflet qu'ils sont désormais obligés d'intégrer les socialistes dans tout projet de réforme fiscale, s'ils veulent éviter un nouveau référendum victorieux de la gauche. La pression exercée alors sur la droite pour un compromis avec la gauche est d'autant plus forte que le canton est agité par des mouvements sociaux et par des grèves. Quant aux socialistes, désormais intégrés au système démocratique et à ses institutions, ils émettent de nombreux signaux en faveur d'un tel compromis, comme l'illustrent les écrits de Graber cités ci-dessus. Même si le propos est très critique à l'égard de la majorité bourgeoise, la ligne politique n'en reste pas moins, dans une optique réformatrice, de dégager davantage de recettes pour financer et renforcer l'État.

Pour les opposants à la progressivité, les options s'évanouissent les unes après les autres, à plus forte raison après la votation de juillet 1917. Or, le CE, sous pression en raison du déséquilibre des finances publiques, ne peut plus attendre 1919 pour réformer le système d'imposition à travers une nouvelle loi, comme il avait prévu de le faire. Les pouvoirs publics sont obligés de prendre des mesures «pour augmenter dans une forte proportion le rende-

³⁵ Ernest-Paul Graber, *La Sentinelle*, 16 juillet 1917.

ment de l'impôt.»³⁶ Enfin, en ce mois de juillet 1917 un dernier élément, et non des moindres, encourage le CE à accélérer la mise en place d'un projet de loi pour la progression. La gauche socialiste appelle énergiquement à voter en faveur du changement constitutionnel prévu en votation une semaine seulement après le suffrage sur la réforme fiscale, et qui contient l'introduction du principe de progressivité dans la loi fondamentale du Canton. Or cette seconde votation se solde par un nouveau succès socialiste: le changement de l'article 16 de la Constitution est largement accepté par 8'058 suffrages contre 2'029.³⁷ Dès lors, la mise en place de la progression doit être discutée par le GC. Lors de la séance du 5 novembre 1917, le CE propose un nouveau projet de loi qui est immédiatement mis en discussion.³⁸

La réforme de 1917 et ses enjeux politiques

La Première Guerre mondiale provoque une situation très instable sur le plan financier. Par exemple, en 1915, les députés prennent une décision tout à fait inhabituelle: ils suppriment, pour l'année 1916, les formalités de la déclaration et taxent directement les contribuables pour l'impôt direct, en se basant sur les chiffres de l'année précédente. L'une des principales raisons évoquées est la surcharge de l'administration fiscale provoquée par l'introduction de l'impôt de guerre qui vient d'être introduit sur le plan fédéral.³⁹ Cet épisode illustre le caractère extraordinaire des procédures mises en œuvre sous la pression des événements et montre aussi au passage la grande influence du chef du Département des finances. Ces développements indiquent aussi

³⁶ AEN 3GC – 4.83, Séance du GC du 5 novembre 1917, Rapport du Conseil d'État à l'appui de divers projets de décrets concernant la révision des lois d'impôts et l'augmentation des traitements, p. 460–461.

³⁷ *Ibid.*, Séance du GC du 5 novembre 1917, Rapport du Conseil d'Etat sur le résultat de la votation populaire des 14 et 15 juillet 1917, concernant divers actes législatifs, p. 458.

³⁸ *Ibid.*, Rapport du Conseil d'État à l'appui d'un projet de décret portant révision des articles 1, 2 et 3 de la loi sur l'impôt direct du 30 avril 1903, en vue de l'application du principe constitutionnel de la progression., p. 459.

³⁹ Sur l'introduction, en 1915, d'un impôt fédéral de guerre, voir: Sébastien Guex, La politique monétaire et financière de la Confédération suisse 1900–1920, Lausanne 1993, p. 339–356.

l'interdépendance croissante d'un système fiscal cantonal par rapport à l'échelon institutionnel supérieur, à la faveur de la centralisation provoquée par la guerre. Le décret qui institue cette procédure de taxation accélérée est en effet adopté sans une seule opposition par le Grand Conseil. Et pour cause, le chef du Département des finances brandit la menace de sa démission en cas de refus et indique que des fonctionnaires fédéraux risquent de devoir mettre en œuvre l'impôt de guerre en lieu et place du fisc cantonal.⁴⁰

C'est dans ce contexte mouvementé qu'a lieu la réforme de 1917. La progression est vue par la plupart des contemporains, qu'ils y soient favorables ou non, comme l'un des moyens les plus efficaces pour corriger les inégalités sociales, comme l'illustrent également les débats contemporains sur l'impôt fédéral de guerre. La progression est surtout considérée comme le moyen le plus efficace pour accroître les recettes fiscales, vu les besoins croissants de l'État en temps de guerre. Ce sont évidemment les socialistes qui investissent le plus fortement ce discours d'opposition entre riches et pauvres. Si les socialistes restent ainsi fidèles à leurs convictions, ce sont les libéraux qui modifient en profondeur leurs positions en matière fiscale, puisqu'ils finissent par admettre le principe de la progression. L'industriel et député Paul Robert déclare ainsi que :

... pour son compte personnel, après avoir été longtemps un adversaire convaincu de la progression, il en est arrivé à admettre sa légitimité, lorsqu'il s'est rendu compte que l'accroissement du capital suit une marche progressive. Dès lors, il lui a semblé juste que, le capital étant devenu par les conditions économiques modernes progressif, l'impôt fût aussi appliqué progressivement. La formule de l'impôt progressif est celle de l'avenir, celle de l'impôt proportionnel est du domaine du passé. À notre époque, où les conditions financières et économiques se sont si profondément modifiées, doit correspondre nécessairement une formule fiscale nouvelle.⁴¹

La logique argumentative de Robert renvoie avant tout, on le voit, à une vision libérale de la répartition de la charge fiscale plutôt qu'à une volonté de

⁴⁰ AEN 3GC – 4.81, Séance du GC 17 novembre 1915, p. 393–397.

⁴¹ AEN 3GC – 4.83, Séance du GC du 28 novembre 1917, Intervention de Paul Robert, p. 704.

redistribution en profondeur des richesses entre les plus aisés et les plus pauvres. Sans doute Robert a-t-il aussi conscience, comme les autres députés conservateurs, qu'en réaction à la Première Guerre mondiale, tous les États étrangers ainsi que les cantons suisses sont amenés à renforcer leur imposition, réduisant d'autant les risques de fuite des capitaux.

Le fait que le chef du Département des finances, Alfred Clottu, soit libéral et qu'il soit, après la votation de juillet, obligé par sa fonction de proposer un projet d'impôt direct progressif constitue une forte incitation, pour les libéraux, à faire évoluer leur position. L'enjeu du débat sur la progression ne se joue plus, désormais, sur le principe ou non de son introduction mais bien sur la manière dont elle sera appliquée. En particulier, l'échelle des taux d'imposition fait à présent l'objet du véritable bras-de-fer politique. Graber prend les devants :

... [on] nous a dit que, le principe de la progression étant admis, il fallait nous contenter de cela pour le moment. [...] À côté du principe, il y a l'application, et c'est là ce qui nous importe le plus. Se déclarer d'accord avec le principe c'est bien, réaliser dans la pratique ce que le principe représente, c'est encore mieux ...⁴²

Le député socialiste s'indigne de la faible progressivité proposée par le gouvernement, au point que le principe en serait selon lui travesti. Même si on lui répond qu'il s'agit d'une mesure provisoire, l'élus de gauche se méfie :

Chez nous, le provisoire a toujours eu pour effet de favoriser les gros au détriment des petits. D'ailleurs, chacun sait que rien ne dure autant que le provisoire. Une fois l'échelle qu'on nous propose admise, on n'y touchera pas facilement, et en tout cas on voudra toujours en maintenir les proportions. Puisqu'une réforme est reconnue nécessaire, sachons la réaliser immédiatement d'une façon convenable.⁴³

Les socialistes étant très insatisfaits des taux de la progression proposés par le CE, ils réclament une autre échelle de progression. Celle-ci s'élèverait pour la fortune jusqu'au taux marginal supérieur de 5,9‰ (avec une exonération totale pour les patrimoines de moins de 5'000 francs) et pour le revenu jusqu'à 4,8 %. La variante des socialistes rapporterait, uniquement pour ce

⁴² *Ibid.*, Séance du GC du 6 novembre 1917, intervention d'Ernest-Paul Graber, p. 567.

⁴³ *Ibid.*, p. 565–566.

qui est du prélèvement sur la fortune, plus de 2 millions de recettes supplémentaires. Les radicaux ne sont cependant pas d'accord de modifier le projet en ce sens, comme l'explique le député Henri Berthoud: «Il ne craint pas les solutions énergiques, mais il estime qu'elles doivent être réservées pour le moment opportun. Lorsque le temps sera venu d'entreprendre certaines œuvres sociales, il faudra bien faire un nouvel appel aux détenteurs de la fortune.»⁴⁴

Sans surprise, la proposition des socialistes est donc rejetée par 63 voix contre 34.⁴⁵ Pour autant, les socialistes ne combattent pas au moyen d'un référendum la variante choisie par la majorité du Parlement, pour des raisons que nous expliciterons en conclusion de cette contribution. Auparavant, il convient d'aborder brièvement la problématique de la fuite des capitaux et de la fraude, qui joue un grand rôle dans les débats sur l'imposition directe.

La problématique de la fuite des capitaux et de la fraude dans les débats parlementaires

Cette problématique est en toile de fond des débats fiscaux depuis le XIX^e siècle et l'on ne peut pas dire qu'elle soit posée, en 1917, sous un angle particulièrement original. Elle reste toutefois omniprésente dans les échanges, en particulier invoquée par la droite qui brandit le spectre d'une fuite des capitaux en cas de trop forte progressivité, à l'image du député libéral Paul Bonhôte en mai 1914:

M. Daniel Liniger s'est plaint hier de ce que les grosses fortunes continuent à échapper partiellement au fisc. [...] Mais c'est là un phénomène général. Partout, la fortune cherche à se dissimuler et cette dissimulation est en raison directe du taux de l'impôt. Plus l'impôt est élevé, plus le contribuable tend à s'y soustraire. Or, il est certain qu'à l'heure actuelle, l'impôt direct frappe chez nous la fortune d'une façon très dure. Si l'on tient compte des deux contributions cantonale et communale, la fortune paye dans certaines localités jusqu'au 8%. [...] Aussi n'est-il pas étonnant que la fortune mobilière cherche à se dissimuler en partie. Il est intéressant à ce propos d'examiner ce qui se passe à Zurich où les taux sont particulièrement élevés.

⁴⁴ *Ibid.*, Séance du GC du 28 novembre 1917, Intervention d'Henri Berthoud, p. 723.

⁴⁵ *Ibid.*, Intervention d'E.-P. Graber, p. 722.

[...] Il s'établit une sorte d'entente entre le fisc et le contribuable, afin d'éviter que ce dernier quitte la ville ou le pays. Si nous allons trop loin dans la voie d'une augmentation de l'impôt, voilà le résultat que nous risquons d'obtenir. Déjà on remarque facilement que les fortunes qui se créent chez nous, à la Montagne, tendent à nous quitter. Nombre de nos concitoyens, après avoir réalisé des économies dans l'industrie, se retirent à Genève, par exemple, où le fisc est moins tracassier.⁴⁶

On peut relever que cette vision tend à déresponsabiliser les fraudeurs; ceux-ci sont présentés sous un jour complaisant, en tant que contribuables qui se protégeraient de manière légitime contre les excès du fisc. Comme on le constate dans l'argumentaire de Bonhôte, l'argument de la fuite des capitaux est souvent indissociable de la problématique de la concurrence fiscale intercantonale. Les socialistes, par les voix de Liniger et Graber, répondent qu'il y a bien longtemps que la fraude existe, et ce indépendamment de la lourdeur de l'imposition:

Et nous constatons que pour l'État, pour le canton, cette compensation pourrait se faire [...] en atteignant la fortune qui actuellement échappe au fisc. Le Conseil d'État de 1901 [...] nous démontrait en effet que la fortune imposable s'élevait à un milliard en tout dans le canton. Or douze ans après [...] alors que cette fortune globale s'est sans nul doute considérablement accrue, nous voyons par le budget de 1914 que 670 millions seulement sont imposés. Plus de 330 millions échappent donc au fisc. [...] nous croyons que s'il voulait bien serrer la vis des gens fortunés comme il le fait aux petits contribuables, il réussirait à trouver la somme de fr. 660'000 que j'indiquais toute à l'heure [...].⁴⁷

⁴⁶ AEN 3GC – 4.80, Séance du GC du 19 mai 1914, Intervention de Paul Bonhôte, p. 84–85. La référence fréquente à la situation zurichoise et en particulier aux arguments qui y sont alors développés par les partis conservateurs témoigne de l'influence du plus grand canton suisse dans les débats fiscaux des autres cantons; l'historien Sylvain Praz a montré que ces arguments sont alors bel et bien au cœur de la propagande des conservateurs contre un alourdissement des taux d'imposition, voir: Praz, Plus d'argent avec moins d'impôts? La loi fiscale du canton de Zürich de 1917, Lausanne 2016, p. 41–42.

⁴⁷ AEN 3GC – 4.80, Séance du GC du 18 mai 1914, Intervention de Daniel Liniger, p. 37–38.

L'estimation de la fraude avancée par les élus socialistes paraît plausible si on la rapporte aux évaluations alors délivrées par des experts fiscaux. Ainsi, un spécialiste des finances publiques auprès des autorités fédérales, Eugen Grossmann, considère que dans la Suisse de l'entre-deux-guerres, la moitié au moins de la fortune imposable des personnes physiques échappe encore à l'impôt.⁴⁸ Des études historiques consacrées à d'autres cantons suisses arrivent également à des estimations similaires.⁴⁹ Si l'on en croit cette déclaration, les sommes qui échappent au fisc dépendraient donc de ce que les contribuables veulent bien déclarer et le fisc semble démuni pour vérifier si les déclarations correspondent à la réalité. Il n'existerait en tous les cas pas de volonté politique de remédier à cette situation. Pourtant, insistent les socialistes par l'intermédiaire de Graber, il serait presque inutile de mettre en place la progression si la fraude n'existait pas :

... les riches n'ont pas eu besoin de l'impôt progressif pour dissimuler; ils n'ont pas attendu cette réforme pour tromper le fisc, puisque huit cents millions échappent actuellement à l'impôt dans notre canton. C'est à l'État qu'il appartiendra de prendre des mesures pour empêcher la dissimulation.⁵⁰

Même si une évaluation plus précise de l'ampleur de la fraude reste à établir dans de futures études historiques consacrées à l'histoire de la fiscalité neuchâteloise, ces différentes interventions illustrent en tout cas une réalité importante: la fraude existe depuis longtemps, et dans des proportions élevées.⁵¹

Cela n'est guère étonnant si l'on rappelle que la loi fiscale n'a pas connu de changements substantiels depuis 1892. Concrètement, cette loi prévoit un faible degré de contrôle fiscal: il existe certes un inspectorat des contribu-

⁴⁸ Cité par Christophe Farquet, *Le marché de l'évasion fiscale dans l'entre-deux-guerres*, in: *L'économie politique* 54/2 (2012), p. 99.

⁴⁹ Voir en particulier: Praz, *Plus d'argent avec moins d'impôts?*, p. 61.

⁵⁰ AEN 3GC – 4.83, Séance du GC du 28 novembre 1917, Intervention d'Ernest-Paul Graber, p. 711.

⁵¹ Tous les députés qui interviennent dans les débats, qu'ils soient de droite ou de gauche, reconnaissent l'existence de la fraude, à l'exception du libéral Pierre Favarger qui affirme qu'il s'agirait de « cancons de villages », voir AEN 3GC – 4.83, Séance du GC du 6 novembre 1917, Intervention de Favarger, p. 580.

tions, chapeauté par le CE. Mais celui-ci est formé d'un seul inspecteur et d'un secrétaire (nommés tous les deux par le CE). La loi prévoit aussi des commissions de taxation dans chacun des six districts, commissions dont le travail est surveillé par l'inspecteur (ou le préfet du district, le cas échéant, qui prend le nom d'inspecteur suppléant). Dans chaque commission de taxation, le CE nomme ensuite un délégué par district, qui sera entouré par des délégations d'une à trois personnes représentant chacune leur commune. Ces délégations sont formées par chaque Conseil communal, dont un membre au minimum fait partie. Les commissions de taxation peuvent donc être plus ou moins grandes selon les six districts neuchâtelois, en fonction du nombre de communes présentes dans le district d'une part, et en fonction du nombre de délégués envoyés par commune d'autres part. Il s'agit donc d'un système de taxation qui ne repose pas essentiellement sur des fonctionnaires spécialisés, mais sur des notables locaux qui font preuve de peu de zèle dans le contrôle des déclarations de leurs *alter ego*; les moyens légaux dont ils disposent à cette fin sont en outre très réduits.

Outre la fraude, la fuite des capitaux hors du canton est l'argument le plus souvent mobilisé par les adversaires d'une progressivité trop prononcée, à l'instar du radical Fritz-Albin Perret. S'il veut bien céder sur la mise en place du principe de progression, «[...] il ne faudrait pas aller beaucoup plus loin. Quoi qu'on ait dit, il y a des pays où le capital est moins frappé que chez nous. Nous aurions tout à perdre à ce que la fortune privée abandonne notre canton.»⁵² Toutefois, dans les débats de 1917, cet argument est moins utilisé que durant les années précédentes. D'une part parce que le principe de la progression est désormais admis et qu'un feu de barrage parlementaire n'est dès lors plus de mise; d'autre part, comme nous l'avons déjà souligné, parce qu'en réaction à la Première Guerre mondiale, les députés conservateurs ont bien conscience que tous les États étrangers ainsi que les cantons suisses sont amenés à renforcer leur imposition, réduisant d'autant les risques de fuite des capitaux.

L'intervention de l'influent industriel et député libéral Paul Robert, en témoigne:

52 AEN 3GC – 4.83, Séance du GC du 5 novembre 1917, Intervention de Fritz-Albin Perret, p. 559.

... l'impôt progressif doit rester modéré dans ses effets, s'il veut éviter deux écueils, qui sont l'exode des capitaux et la fraude des contribuables. Le premier de ces dangers n'est pas très grand, car [...] le capital est lui aussi attaché à l'industrie et au commerce qui le font prospérer et s'accroître. Ce péril n'est cependant pas imaginaire; nous avons pu voir, ces dernières années, plusieurs contribuables intéressants [...] pour le fisc, prendre le chemin d'un autre canton. [...] il n'y aurait rien d'impossible à ce que ces départs se multiplient, au grand dommage de nos impositions. L'autre danger est la dissimulation des contribuables, et c'est des deux le plus sérieux. [...] en Suisse, vous savez ce qui se passe à Zurich, vous en avez les échos ces jours-ci dans la presse: la dissimulation va si loin dans ce canton qu'un correspondant affirmait même l'autre jour que le 95% des déclarations d'impôt zurichoises était inexactes. Or cette dissimulation peut être évitée en grande partie si le taux de la progression reste modéré et si l'impôt ne devient pas un instrument de spoliation.⁵³

Cette indication est évidemment lourde de sens, elle a pour but de mettre en garde les députés contre les limites à ne pas franchir, selon Robert. Une certaine pression exercée par les milieux économiques reste donc bien présente, mais elle n'est plus brandie comme un obstacle infranchissable. Le message est clair en faveur d'une progression limitée. Mais les élus socialistes ne cèdent pas à ces menaces et rappellent la force des mouvements sociaux dont ils relaient les revendications au sein du Grand Conseil, par la voix de Pierre Reymond:

Lorsque nous parlons de faire appel à la grosse fortune, on nous menace de l'exode de capitaux. Où s'en iraient-ils? La plupart des cantons suisses ont des impôts plus élevés que les nôtres, et il est à supposer qu'après la guerre les pays étrangers devront demander à l'impôt davantage encore, [...] il suffirait de peu de chose pour déclencher des mouvements révolutionnaires.⁵⁴

⁵³ AEN 3GC – 4.83, Séance du GC du 28 novembre 1917, Intervention de Paul Robert, p. 705–706.

⁵⁴ AEN 3GC – 4.83, Séance du GC du 5 novembre 1915, Intervention de Pierre Reymond, p. 558–559.

Conclusion : la progressivité caricaturée

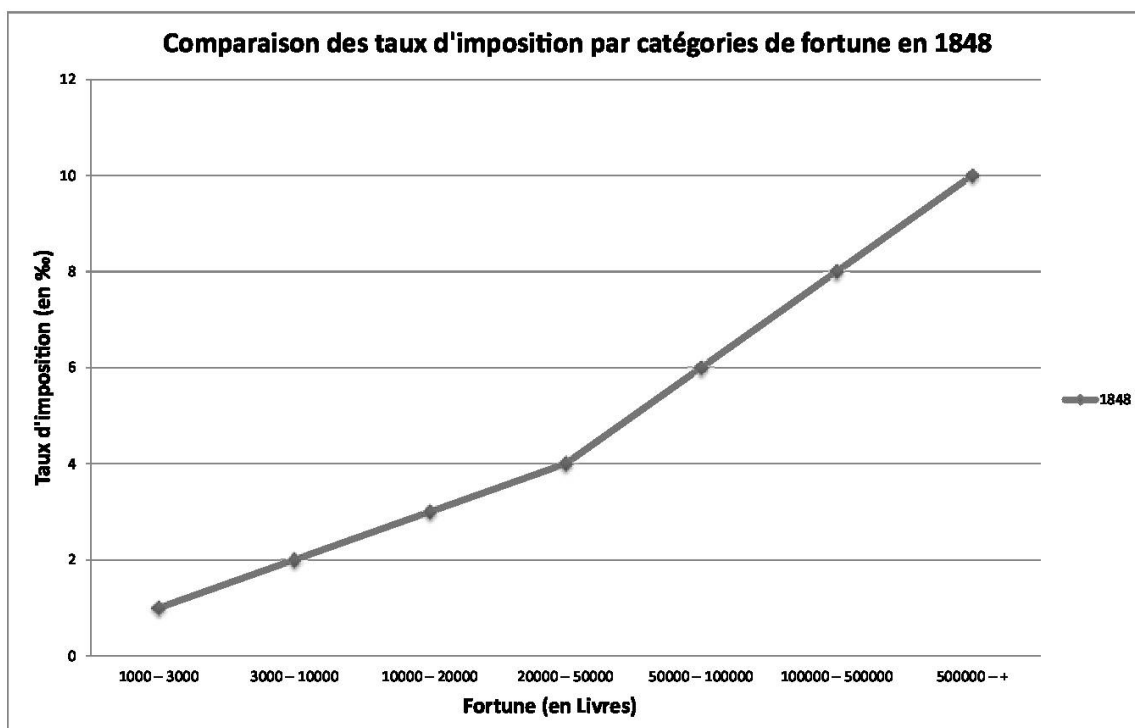
Un des arguments forts mis en avant par les partisans de la progressivité a souvent été le rééquilibrage social que ce principe fiscal permet. Cet argument a été particulièrement présent dans les débats entourant la révision de 1917. Une citation revient très souvent de la part des députés du GC: «Prendre sur le superflu, afin d'épargner le nécessaire».⁵⁵ Or la question se pose de savoir si ce but affiché tant de fois par les députés a été effectivement atteint.

Pour rappel, lors du projet de loi de 1876 introduisant la progressivité, projet rejeté en vote populaire, le taux marginal supérieur avait été négocié à 3 % pour les ressources et 3‰ pour les fortunes. Or, quarante ans plus tard, ce taux se situe à, respectivement, 4,20 % et 4,50‰, ce qui représente une faible augmentation; à plus forte raison si l'on tient compte des seuils élevés qui permettent d'atteindre ces taux, soit plus de 5 millions de francs pour la fortune et plus de 100'000 francs pour les ressources. Cette observation est d'autant plus fondée si l'on se souvient des taux marginaux supérieurs d'imposition qui ont été adoptés en 1848, durant une année seulement, lors de la Révolution neuchâteloise, respectivement de 10 % et 10‰, soit des taux beaucoup plus élevés. Il est vrai toutefois que la comparaison avec l'expérience fiscale de 1848 doit être conduite avec prudence, en raison du caractère éphémère de cette dernière et des nombreux bouleversements intervenus depuis cette date, ne serait-ce que la forte augmentation du nombre de travailleuses et travailleurs salariés.

En comparaison, dans les tableaux qui suivent, il est frappant de voir combien l'impôt de 1917 progresse de manière beaucoup plus lente et échelonnée que celui de 1848. Il en va de même pour l'impôt sur le revenu. En ce sens, les taux de progression mis en place dans la loi de 1917 apparaissent comme limités.

On se souvient de la déclaration citée plus haut du député Graber qui affirme, le 6 novembre 1917, au début de la discussion sur le projet, que

⁵⁵ Voir par exemple: AEN 3GC – 4.80, Séance du GC du 18 mai 1914, p. 40.

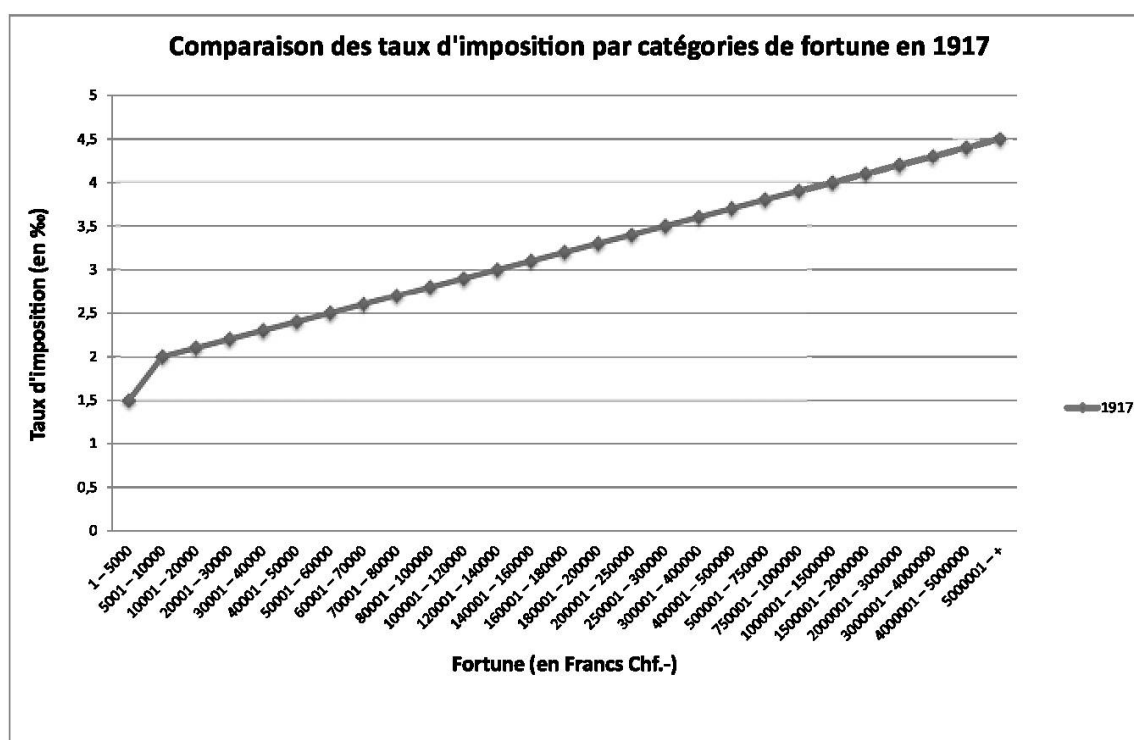


Source: «Loi relative à l'extinction de la dette de l'État du 20 juillet 1848», *Recueil des lois, décrets, et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel*, 1^{ère} Edition, tome 1, Neuchâtel 1849.

«nous ne pouvons admettre une caricature de l'impôt progressif.»⁵⁶ Pourtant, force est de constater que les socialistes ont fini par admettre une variante très édulcorée par rapport à leurs revendications. Ils ont dû accepter une loi qui est loin de ce qu'ils voulaient. Leur position minoritaire dans l'assemblée législative ne les a assurément pas aidés. Cependant, pourquoi ne se résolvent-ils pas à lancer un référendum, comme ils ont un temps menacé de le faire?

La réponse est simple. Pour éviter un référendum des socialistes, au moment de voter sur le projet de réforme de l'impôt direct, la majorité du GC, décide *in extremis* d'y lier un second texte de loi qui fait donc partie du même projet. Ce second volet du projet tient à cœur aux socialistes, puisqu'il s'agit d'une revendication de longue date: il consiste en une augmentation de salaire accordée à tous les fonctionnaires. Aux yeux des socialistes, une telle

⁵⁶ AEN 3GC – 4.83, Séance du GC du 6 novembre 1917, Intervention d'Ernest-Paul Graber, p. 576.



Source: «Décret portant révision des articles 1, 2, 3 et 16 de la loi sur l'impôt direct du 29 novembre 1917», *Nouveau recueil officiel des lois, décrets et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel*, 2^e Edition, tome 17, Neuchâtel 1920.

augmentation de salaire est d'autant plus bienvenue qu'elle se situe dans un contexte marqué par une forte inflation et par les déficits publics.

La tactique mise en œuvre par les partis bourgeois est donc couronnée de succès puisqu'elle amène les socialistes à accepter le projet de révision fiscale. Comme l'affirme Graber dans une des déclarations qui conclut le débat parlementaire:

E.-Paul Graber déclare, au nom du groupe socialiste, que celui-ci, bien que ses propositions aient été rejetées, ne lancera pas de referendum contre le nouveau décret, afin de ne pas porter préjudice aux finances de l'État et à la situation des fonctionnaires. En revanche, le parti socialiste se réserve de reprendre ses propositions par la voie de l'initiative populaire.⁵⁷

⁵⁷ AEN 3GC - 4.83, Séance du GC du 28 novembre 1917, Intervention de Graber, p. 724.

Pour conclure, relevons que la loi de 1917 introduisant la progressivité en matière d'impôt poursuit un double objectif de la part de ses promoteurs. D'une part, il s'agit d'alléger fiscalement les petites fortunes et les bas revenus. En effet, les conditions de la guerre ont eu pour conséquence d'appauvrir beaucoup de contribuables. L'État n'a donc pas intérêt à aggraver le sort des classes populaires par des mesures fiscales trop rigoureuses à leur encontre, même si les responsables du camp bourgeois, en raison de partis pris idéologiques profondément enracinés, tentent tout de même de s'engager dans cette voie, essuyant un échec cuisant en juillet 1917. D'autre part, cette loi évite très soigneusement d'imposer lourdement les grandes fortunes, comme aurait pu le faire un projet plus fortement progressif. La préoccupation de ne pas trop imposer les grandes fortunes est apparu comme un thème récurrent lors des débats du GC. La majorité des députés craint de faire fuir les grandes fortunes du canton par une fiscalité trop lourde. Relevons à ce propos, comme l'observe l'historien Jean-Marc Barrelet, que le milieu des affaires joue un rôle important dans la vie parlementaire neuchâteloise.⁵⁸ De fait, les intérêts de ces milieux sont clairement ménagés dans cette révision fiscale. C'était déjà le cas dans les précédentes lois fiscales et cela se reproduit lors de la mise en place du principe de progressivité pour l'impôt direct. Finalement, l'ensemble des partis trouvent un point d'accord, puisque, comme le résume avec lucidité le libéral Paul Robert:

En somme, ce qui sépare les propositions de la majorité [composée de radicaux et libéraux, nda] de la commission de celles de la minorité [socialiste, nda], c'est une question de mesure. Il ne s'agit ni d'un système différent, ni d'une formule opposée, ni d'une méthode contraire; il s'agit seulement d'un taux moins élevé encore pour les catégories inférieures, plus élevé pour les supérieures. Aucun principe important n'est ici en jeu et pour les finances de l'État, le résultat en est approximativement le même.⁵⁹

⁵⁸ Barrelet, *L'essor industriel de 1814 à 1914*, in: Barrelet (dir.), *Histoire du Pays de Neuchâtel*, p. 101.

⁵⁹ AEN 3GC – 4.83, Séance du GC du 28 novembre 1917, Intervention de Paul Robert, p. 708.

Annexe

Tableau récapitulatif des principales étapes conduisant à la réforme fiscale de 1917.

21 mai 1913	Dépôt des motions radicale et socialiste en faveur de déductions pour l'impôt direct
18–19 mai 1914	Discussion sur les deux motions ainsi que sur la proposition d'impôt d'assistance
16 novembre 1914	Dépôt de plusieurs motions socialistes en faveur des ménages les plus modestes
16–17 novembre 1915	Deux décrets adoptés par le GC pour augmenter les recettes: augmentation du prix du sel et augmentation du taux proportionnel de l'impôt direct; abandon de l'impôt d'assistance
Janvier 1916	Dépôt du référendum par les socialistes (6'902 signatures) contre les deux décrets des 16–17 novembre 1915
13 mars 1916	Votation populaire prévue sur les deux décrets mais finalement repoussée en raison de la mobilisation de l'armée
Mi-mai 1916	Séances de discussion au GC sur l'impôt progressif, suite à une motion radicale
26 janvier 1917	Décret portant pour 1917 de 2 à 2,15‰ le taux de l'impôt direct sur les fortunes
31 mai 1917	Décret révisant l'article 16 de la Constitution cantonale en introduisant le principe de la progressivité dans l'impôt (référendum obligatoire). Le vote populaire, fixé aux 2–3 juin 1917, est repoussé à juillet en raison de l'occupation militaire de La Chaux-de-Fonds suite à l'affaire Graber
21–22 juillet 1917	Votation populaire sur la modification de l'article 16 de la Constitution, largement acceptée par le peuple
5 novembre 1917	Début des débats au GC sur la révision de la loi sur l'impôt direct
29 novembre 1917	Adoption par le GC du décret portant révision de la loi sur l'impôt direct (introduction de la progressivité dans l'imposition du revenu et de la fortune)