

<b>Zeitschrift:</b>	Itinera : Beiheft zur Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte = supplément de la Revue suisse d'histoire = supplemento della Rivista storica svizzera
<b>Herausgeber:</b>	Schweizerische Gesellschaft für Geschichte
<b>Band:</b>	48 (2022)
<b>Artikel:</b>	Les stratégies du patronat bernois pour limiter la contribution fiscale des sociétés, de 1918 à 1945
<b>Autor:</b>	Ballenegger, Vivien
<b>DOI:</b>	<a href="https://doi.org/10.5169/seals-1077796">https://doi.org/10.5169/seals-1077796</a>

### **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:** 09.02.2026

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

# Les stratégies du patronat bernois pour limiter la contribution fiscale des sociétés, de 1918 à 1945

*Vivien Ballenegger*

## **The Strategies of the Bernese Employers to Limit the Tax Contribution of Companies, 1918–1945**

Faced with the growing strength of the workers' movement at the end of the First World War, the Bernese ruling class implemented a tax reform which taxed the wealthy social class more heavily. As soon as this reform came into force in 1919, the business community put great pressure on the authorities to contain the rising tax burden on their companies. This counter-attack led, as early as 1923, to tax deductions being negotiated directly with the authorities and to a weakening of the tax authorities' controls.

The Bernese capitalists pursued the fiscal battle more aggressively during the Second World War with the 1944 tax reform, which reduced their fiscal contribution at the expense of farmers. As a result, the share of taxes borne by companies was further reduced and legal entities only contributed one-fifth of direct tax revenues, compared to more than one-third in 1920.

La période allant de la Première à la Seconde Guerre mondiale constitue un moment charnière en matière d'imposition des sociétés en Suisse. Les deux conflits mondiaux marquent la réduction successive, dans les cantons, des possibilités de fraude fiscale consécutivement au développement des appareils de taxation. Les milieux d'affaires s'adaptent à cette évolution et parviennent à faire admettre aux autorités de nouvelles déductions pour leurs sociétés. Ces nouvelles déductions sont très favorables au patronat car elles sont calculées de manière artificiellement élevée. Elles permettent ainsi de réduire l'assiette fiscale, c'est-à-dire la matière imposable des sociétés.

Dès le milieu de la Seconde Guerre mondiale, les déductions admises pour les sociétés par le fisc fédéral et ceux d'un nombre croissant de cantons sont inspirées de celles en vigueur dans le canton de Berne. En faisant la genèse de leur apparition dans ce canton, dès la fin de la Première Guerre mondiale, cette contribution montre qu'elles sont le fruit d'une contre-offensive fiscale acharnée menée par les milieux capitalistes de l'industrie, du commerce et de la banque. Le point culminant de cette longue bataille est atteint, dans le canton de Berne, avec la refonte fiscale de 1944 qui opère un

déplacement massif de la charge fiscale des sociétés, en particulier des banques, vers la paysannerie.

## **Renforcement de l'imposition des sociétés au sortir de la Grande Guerre**

Suite à la Première Guerre mondiale et à la montée en puissance sans précédent du mouvement ouvrier, culminant dans la Grève générale de novembre 1918, la contribution fiscale des couches possédantes bernoises s'accroît. Dans un tel contexte, une fiscalité plus redistributrice leur paraît nécessaire car, selon les mots du directeur des Finances bernois, le radical Karl Scheurer, bientôt conseiller fédéral, «il est impossible de forcer par la violence tous les ouvriers au calme».¹ Dans cette optique, une importante refonte fiscale, adoptée en votations le 7 juillet 1918, est mise en œuvre.

Quelles sont les principales modifications apportées par cette réforme en matière d'imposition des sociétés ? Les taux d'imposition sur le bénéfice sont portés d'un taux fixe de 3,75 % à une fourchette de 4,5 % à 6,4 % (plafond atteint à 50'000 francs) et ceux sur la fortune immobilière nette et les créances hypothécaires brutes détenues sur sol bernois (le reste de la fortune mobilière est exonéré) d'un taux unique de 2,5‰ à une fourchette de 3‰ à 4,5‰ (plafond à 2 millions de francs).² De plus, avec le développement de l'appareil fiscal, la fraude fiscale des personnes morales est rendue beaucoup plus difficile. Les moyens budgétaires alloués à la taxation des revenus et des bénéfices dans le canton de Berne augmentent, en francs constants, de 25'000 en 1918 à 280'000 l'année suivante.<sup>3</sup>

Enfin, les impôts introduits à l'échelle nationale pendant la guerre permettent au fisc bernois d'obtenir de nombreuses informations sur la matière imposable des sociétés. L'administration fiscale bernoise collabore ainsi avec les services de la Confédération dans le cadre de l'impôt sur les

---

<sup>1</sup> Staatsarchiv des Kantons Bern (ci-après StAB), N Scheurer 2 (journal personnel de Scheurer), 23 juillet 1919.

<sup>2</sup> Les sociétés peuvent déduire du bénéfice un montant correspondant au 4 % de la fortune imposée. Les taux donnés sont ceux en vigueur dès 1920.

<sup>3</sup> Compte général de l'administration des finances de l'Etat, 1918 et 1919.

bénéfices de guerre (prélevé de 1916 à 1920 et qui prévoit l'ouverture des livres de comptes), puis est chargée de la procédure de taxation des personnes morales pour le second impôt de guerre (prélevé de 1921 à 1932; les sociétés doivent fournir des renseignements comptables concernant les versements de dividendes, le chiffre d'affaires, les réserves, les valeurs d'assurance de bâtiments et les actifs fonciers).<sup>4</sup> Les informations acquises par ce biais permettent à l'administration de mieux saisir la masse imposable des sociétés, par exemple en cherchant les bénéfices cachés sous forme de mises en réserves.<sup>5</sup>

### **Parvenir par d'autres moyens aux mêmes fins: le remplacement partiel de la fraude fiscale par des déductions négociées**

Les milieux industriels, commerçants et bancaires défendent leurs intérêts avant tout à travers l'Union du commerce et de l'industrie du canton de Berne (ci-après: UCIB), puissante organisation patronale qui compte parmi ses 1'500 membres les plus grandes sociétés bernoises de l'industrie alimentaire (Wander, Tobler), de la métallurgie (von Roll), de l'horlogerie (Omega) et de la banque (Banque cantonale du canton de Berne, Banque fédérale), ainsi que de nombreuses sociétés d'import-export.<sup>6</sup> L'Association de révision des banques et caisses d'épargne bernoises (ci-après: Association bancaire) se charge quant à elle de la défense des intérêts spécifiques à sa branche.

---

<sup>4</sup> Rapport sur l'administration de l'État 1917, p. 188, et 1925, p. 288–289. Voir aussi: Walter Guldenmann, *Das Steuereinschätzungsverfahren und seine Bedeutung für die Staats- und Gemeindefinanzen. Ein Beitrag zur schweizerischen Steuerpolitik*, Zürich 1918, p. 83; Albert Gemperli, *Einflüsse der eidgenössischen Kriegssteuergesetze auf die kantonale Steuergesetzgebung*, Zürich 1931, p. 129, 135, 161–162, 165–166; Fritz Honegger, *Vergleichende Betrachtungen über das Erhebungsverfahren bei den direkten Bundessteuern. Ein Beitrag zur schweizerischen Steuerpolitik*, Zürich 1942, p. 42–46.

<sup>5</sup> StAB Bibliothek, U 17, *Mitteilungen der Finanzdirektion des Kantons Bern betreffend Veranlagung und Bezug der Staatssteuern pro 1920*, 26 janvier 1920.

<sup>6</sup> StAB, V HIVBE 3, *Mitglieder-Verzeichnis des kantonal-bernischen Handels- und Industrie-Vereins*, septembre 1920.

Pour contrer l'augmentation de leur charge fiscale au sortir de la guerre, ces deux associations d'intérêts cherchent à obtenir, dans la pratique, la réduction de l'assiette fiscale des milieux qu'elles défendent, en demandant des déductions fiscales élevées en matière de taux d'amortissements et de réserves libres d'impôts.<sup>7</sup> Il s'agit d'une manière de compenser la réduction des possibilités de fraude suite au renforcement des contrôles fiscaux. À cette fin, ces associations patronales et leurs membres établissent un rapport de forces avec les autorités sur deux plans. Premièrement, ils entravent le prélèvement des impôts en protestant contre les nouvelles méthodes du fisc bernois, en multipliant le nombre de recours et en stimulant un esprit antifiscal au sein de la petite bourgeoisie. Deuxièmement, au niveau parlementaire, ils bloquent toute réforme fiscale tant qu'ils n'obtiennent pas gain de cause. Voyons tout cela de plus près.

Tout d'abord, une coordination se met en place au sein de l'UCIB pour éviter de transmettre aux autorités certaines pièces comptables. De plus, l'association patronale écrit à la Direction des finances pour s'opposer à ces demandes qu'elle estime illégales.<sup>8</sup> Les autorités fiscales rehaussent alors fortement les taxations, ce qui représente un moyen de forcer l'ouverture des livres de comptes. Cette décision conduit à l'explosion du nombre de recours. D'une moyenne annuelle de 4'500 (1917–1919), ils passent à 17'000 (1920–1922).<sup>9</sup> Le nombre d'experts-comptables de l'Inspectorat de la commission de recours passe de deux en 1918 à onze en 1920, puis à vingt en 1923, pour un nombre moyen d'inspections de livres qui est multiplié par près de six entre les années 1910 et les années 1920, passant de 450 à 2'600 par année.<sup>10</sup> Or, bon nombre de ces recours concernent l'ampleur des amortissements déductibles fiscalement car les milieux de l'industrie et du commerce tentent

---

<sup>7</sup> Le taux d'amortissement renvoie à la perte de valeur d'un actif, par exemple d'une machine ou d'un bâtiment. Les réserves libres d'impôts servent normalement à se prémunir d'un risque, par exemple de la perte de valeur d'actions détenues par une banque ou de la perte de valeur d'un stock de marchandises détenues par une société.

<sup>8</sup> V HIVBE 9, Procès-verbal (PV) du comité central de l'UCIB, 22 mai 1919, 12 septembre 1919, 27 novembre 1919.

<sup>9</sup> Les données présentées dans ce paragraphe se trouvent dans les Rapports sur l'administration de l'État, années 1910 à 1929.

<sup>10</sup> En 1920, le canton de Berne compte 8'500 sociétés.

d'obtenir des concessions sur ce terrain.<sup>11</sup> Ils espèrent pouvoir s'engouffrer dans une lacune, ménagée volontairement à l'article 26 du Décret d'application du 22 janvier 1919, qui laisse le soin aux autorités fiscales et aux instances de recours de définir le taux d'amortissement sur les machines.<sup>12</sup> En pratique, les autorités accordent un taux d'amortissement moyen de 10 % et l'UCIB souhaiterait son doublement.<sup>13</sup> Le 4 juillet 1921, le président de la commission de recours Hugo Dürrenmatt, membre du Parti des paysans, artisans et bourgeois (PAB) et bientôt Directeur des finances, approche l'UCIB pour lui demander de faire des propositions relatives à «l'établissement de règles en matière d'amortissements sur matériel d'exploitation».<sup>14</sup>

L'UCIB accepte d'entrer dans ces négociations, mais elle cherche d'abord à déplacer le rapport de forces en sa faveur. Dans ce but, Max Gafner, secrétaire de l'UCIB et futur conseiller d'État bernois, organise, le 22 avril 1922, une grande conférence destinée à stimuler la contestation générale des impôts dans le canton, à laquelle participent les principales organisations patronales, dont l'Union bernoise des arts et métiers (UBAM).<sup>15</sup> Rétrospectivement, l'UCIB se félicite de l'impact de cette conférence: «Diverses observations indiquent que la conférence n'a pas manqué d'impressionner les autorités fiscales et qu'on observe davantage d'opposition chez les contribuables».<sup>16</sup> Plus significativement, le 3 décembre 1922, le rejet massif

<sup>11</sup> StAB, V HIVBE 9, PV du comité central de l'UCIB, 8 décembre 1920, 11 mai 1921.

<sup>12</sup> Si ce décret édicte une fourchette généreuse pour les taux d'amortissements libres d'impôts pour les immeubles situés dans des conditions spéciales (2–5 %), il laisse une liberté totale aux autorités dans l'appréciation de ceux à appliquer aux machines, 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 la Prof. Brigitte Studer, Berne 2016, p. 39 et 72.

<sup>13</sup> StAB, BB VII 2407, Aus der Rekurs- & Beschwerdepraxis der Rekurskommission & des Verwaltungsgerichts betreffend Zulässigkeit von Abschreibungen, janvier 1919; StAB, V HIVBE 9, PV du comité central de l'UCIB, 6 septembre 1922.

<sup>14</sup> Rapport sur l'administration de l'État 1922, p. 45.

<sup>15</sup> StAB, V HIVBE 9, PV du comité central de l'UCIB, 1<sup>er</sup> mars 1922; sur le mécontentement fiscal de la petite bourgeoisie à cette période, voir: Eduard Kleinert, 50 Jahre Kantonal-bernischer Gewerbeverband, Burgdorf 1932, p. 68–69.

<sup>16</sup> StAB, V HIVBE 9, PV du comité central de l'UCIB, 14 juin 1922.

de l'initiative fédérale socialiste pour une imposition extraordinaire sur la fortune confère un surcroît de légitimité à l'association patronale qui a pris la tête de l'opposition dans le canton.<sup>17</sup>

Les négociations entre l'UCIB et les autorités bernoises s'insèrent également dans l'élaboration d'un projet de réforme partielle visant à contrer les projets fiscaux du Parti socialiste bernois (PSB), alors en plein essor. La part des sièges occupés par des socialistes au Grand Conseil passe de 8 % en 1914, à 20 % en 1918, puis à 27 % en 1922.<sup>18</sup> Fort de cette progression, le PSB lance successivement deux initiatives fiscales, en 1919 et 1921, proposant l'augmentation des minima d'impôts et de la progressivité, mais le Gouvernement et les partis bourgeois parviennent à les bloquer pour vice de forme.<sup>19</sup> En 1922, il fait aboutir une troisième initiative, se limitant cette fois-ci uniquement aux déductions sociales. La majorité bourgeoise du Gouvernement et du Parlement contrent cette troisième initiative en élaborant une réforme fiscale allant dans le même sens, mais très modérément. Le soutien de l'UCIB à cette réforme partielle est négocié en contrepartie du relèvement des taux d'amortissements.

Finalement, comme le relève rétrospectivement l'UCIB, «à la suite d'assauts répétés et après de longues et âpres discussions que nous avons eues avec la direction cantonale des finances, l'administration cantonale des impôts du canton de Berne [et] la commission cantonale de recours»,<sup>20</sup> un accord portant sur les amortissements fiscalement déductibles est trouvé en

<sup>17</sup> Sur cette initiative, voir: Sébastien Guex, L'initiative socialiste pour une imposition extraordinaire sur la fortune en Suisse (1920–1922), in: *Regards Sociologiques* 8 (1994), p. 101–116. Sur le rôle de l'UCIB dans la votation, voir: StAB, V HIVBE 9, PV du comité central de l'UCIB, 6 avril 1923. L'initiative est rejetée par 86 % des votants, en Suisse comme dans le canton de Berne.

<sup>18</sup> Daniel Vinzenz Moser, *Geschichte der Freisinnig-demokratischen Partei des Kantons Bern 1890–1922*, Bern 1977, p. 30.

<sup>19</sup> Edwin Elmer, Die Reformbewegungen in der direkten Besteuerung im Kanton Bern, in: *Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft* (1928), p. 451–496, ici p. 486–488.

<sup>20</sup> StAB, V HIVBE 68, Révision des dispositions relatives aux amortissements en matière d'impôts dans le canton de Berne, in: *Mitteilungen des Kantonal-bernischen Handels- & Industrievereins*, Juillet 1939, p. 141.

février 1923.<sup>21</sup> Les taux obtenus sont une victoire pour l'UCIB. Ils s'échelonnent entre 10 et 25 %, contre, rappelons-le, 10 % en moyenne jusqu'ici.

Les autorités mènent simultanément des négociations de même type avec l'Association bancaire. Dès la fin de l'année 1921, cette association met en place une commission interne, composée de trois membres du Parti radical, dont le très influent Friedrich Bühlmann,<sup>22</sup> tout en soulignant la nécessité d'obtenir «en première ligne un changement de pratique des organes fiscaux»<sup>23</sup> ou encore de faire front contre les «chicanes des autorités fiscales»<sup>24</sup>. Cet objectif devient encore plus prioritaire dès 1923 avec l'imposition, en tant que bénéfice, des plus-values sur les titres détenus par les banques. En réaction, plusieurs banques lancent des procédures de recours qui débouchent sur de longues négociations avec la Direction des finances.<sup>25</sup> L'enjeu pour elles est d'obtenir une marge de variation du cours des titres considérée comme libre d'impôt aussi haute que possible. Le 8 février 1924, alors que la consultation parlementaire pour la réforme fiscale partielle visant à couler l'initiative socialiste évoquée plus haut débute, le Gouvernement propose aux banques un accord: une marge de sous-estimation de 10 % sur la valeur des titres qu'elles détiennent, mais à la condition qu'aucune banque ne cherche à obtenir meilleur compte en procédure de recours.<sup>26</sup> Cet accord vise à mettre fin aux actions en justice, mais aussi à s'assurer du soutien des banques à la réforme fiscale partielle. Seulement, une poignée de banques refuse l'accord et les négociations se poursuivent.<sup>27</sup> Finalement, le 7 février 1925, alors que le projet de réforme partielle arrive à la fin du processus de consultation parlementaire, le Gouvernement accepte que sa proposition soit

<sup>21</sup> StAB, V HIVBE 9, PV du comité central de l'UCIB, 6 avril 1923.

<sup>22</sup> Archives privées de la Verband Berner Regionalbanken, PV du comité directeur de l'Association bancaire, 12 octobre 1921, 25 avril 1922.

<sup>23</sup> *Ibid.*, 10 juin 1922.

<sup>24</sup> *Ibid.*, 9 mai 1923.

<sup>25</sup> *Ibid.*, 17 octobre 1923, 12 décembre 1923.

<sup>26</sup> *Ibid.*, 23 janvier 1924, 19 mars 1924; *Monatsschrift für Bernisches Verwaltungsrecht und Notariatswesen* 23 (1924), p. 63–64; StAB, BB VII 706, Requête de l'Association bancaire adressée à la Direction des finances, 4 janvier 1944, p. 4–5.

<sup>27</sup> Archives privées de la Verband Berner Regionalbanken, PV du comité directeur de l'Association bancaire, 8 avril 1924, 23 juillet 1924.

valable seulement pour les banques d'accord de s'y plier. Cette décision est conforme au souhait de l'Association bancaire qui aurait pu faire échouer la réforme fiscale.<sup>28</sup>

Le projet de réforme partielle élaboré pour contrer l'initiative socialiste est finalement soumis au vote de la population le 26 juin 1925.<sup>29</sup> Durant cette longue procédure, l'industrie et le commerce bernois ainsi que les banques, nous l'avons vu, sont parvenus à négocier la réduction de leur assiette fiscale. Pourtant, une partie de ces milieux reste opposée à la loi, qui prévoit notamment un renforcement des sanctions.<sup>30</sup> Les opposants à cette réforme partielle, auxquels appartiennent également l'UBAM et un courant au sein du PAB, parviennent à faire échouer la loi en votation, par 54 % des votants.<sup>31</sup> Par la suite, une deuxième réforme partielle, se limitant aux décharges fiscales sociales les plus urgentes, est rapidement élaborée. Elle bénéficie du franc soutien de l'UCIB et récolte 57 % de votes favorables lors de la votation le 31 janvier 1926.<sup>32</sup>

Les concessions accordées par les autorités aux capitalistes bernois en matière d'amortissements déductibles fiscalement s'accompagnent d'un relâchement des autorités de taxation, ce qui signifie que la fraude fiscale regagne du terrain. Le Rapport sur l'administration de l'État pour 1927 souligne la «diminution continue du montant des taxations contestées»; il ajoute que

<sup>28</sup> *Ibid.*, 7 février 1925, 1<sup>er</sup> avril 1925.

<sup>29</sup> Sur cette loi, voir: StAB, Bibliothek U 17, *Steuergesetznovelle. Leitfaden für Referenten*, 1925.

<sup>30</sup> Archives économiques suisses à Bâle (ci-après: AES), A 21e BE Steuern Kanton Bern Broschüren 1929–1938, *Vortrag der Finanzdirektion an den Regierungsrat zuhanden des Grossen Rates*, 28 juin 1925; StAB, V HIVBE 55, PV du comité central de l'UCIB, 14 mai 1925, in: *Mitteilungen des Kantonal-bernischen Handels- & Industrievereins*, mai 1925; Elmer, *Die Reformbewegungen*, p. 494; *Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern* (ci-après TGB), 12 mai 1932, p. 86.

<sup>31</sup> Archives privées de la section du canton de Berne de l'Union démocratique du centre (UDC, anciennement PAB), 1.12.3 Protokolle 1921–34, PV du comité central et de l'assemblée des délégués du 16 juin 1925.

<sup>32</sup> StAB, V HIVBE 56, PV du comité central de l'UCIB du 3 décembre 1925, in: *Mitteilungen des Kantonal-bernischen Handels- & Industrievereins*, Zweiter Jahrgang, janvier 1926.

«la raison doit sans doute en être cherchée [...] dans ce que les commissions d’arrondissement [...] apportent notamment plus de ménagements dans la taxation, de sorte que les entreprises commerciales et industrielles importantes n’ont plus que rarement besoin de recourir».<sup>33</sup> De plus, «la manière dont les recours d’impôt se traitent actuellement n’est pas tout à fait conforme aux prescriptions légales, en ce sens que les recours sont d’abord transmis à l’Intendance des impôts, qui cherche à les liquider à l’amiable avec leurs auteurs».<sup>34</sup>

### Genèse du projet de report de la charge fiscale du capital vers l’agriculture

Dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle émerge au sein des milieux dirigeants bernois un projet de déplacement de la charge fiscale du capital vers le revenu agricole. Le déclin démographique de la paysannerie rend de plus en plus difficile pour les organisations d’agriculteurs de défendre l’exonération de l’impôt sur le revenu dont bénéficie cette classe sociale.<sup>35</sup> A deux reprises, en 1918 et au début des années 1930, le privilège fiscal de la paysannerie aurait pu être remis en cause. Cependant, à la fin de la Première Guerre mondiale, la volonté de la bourgeoisie de s’assurer du maintien de la paysannerie dans son giron face à la montée en puissance du mouvement ouvrier la dissuade d’envisager de l’attaquer sur le plan fiscal. Durant les années suivantes et jusqu’en 1927, il s’agit avant tout pour les responsables bourgeois d’évincer le PSB des questions fiscales, comme nous l’avons vu.

A la fin des années 1920, la voie semble enfin libre et un projet de refonte est élaboré, selon les souhaits de l’UCIB et de l’Association ban-

<sup>33</sup> Rapport sur l’administration de l’État, 1927, p. 16.

<sup>34</sup> *Idem.*

<sup>35</sup> La part de la population dépendante des revenus agricoles passe de 43 % en 1880, à 37 % en 1900, à 28 % en 1920 et à 26 % en 1940. Dès le tournant du siècle, l’industrie et le commerce occupent une partie plus importante de la population (47 % en 1900).

caire.<sup>36</sup> Cependant, la crise économique de 1929 engendre une situation qui rend inimaginable la mise en place d'une refonte fiscale selon les desseins bourgeois. Le revenu agricole baisse de moitié et le chômage triple.<sup>37</sup> Durant les années 1930, après qu'une faible partie de la petite paysannerie s'est tournée, mais sans succès, vers l'extrême-droite, une autre tendance, plus significative et plus durable, se développe: le mouvement des Jeunes Paysans.<sup>38</sup> Ce mouvement de gauche au sein de la paysannerie bernoise s'émancipe du PAB et, en s'alliant avec les syndicats et les socialistes, gagne dans le canton de Berne deux votations fédérales et obtient plusieurs victoires, dont une majorité rose-verte dans plusieurs communes en 1936.<sup>39</sup> De cette expérience, les milieux dirigeants retiennent une leçon. La nécessité de faire passer au pas de charge la refonte fiscale la prochaine fois qu'un contexte favorable se présente.

---

<sup>36</sup> StAB, BB IV 4044, Ausserparlamentarische Kommission zur Vorberatung des Steuergesetzentwurfes der Professoren Dr. Ernst Blumenstein und Dr. M. R. Weyermann, PV des séances du 1<sup>er</sup> décembre 1928 (p. 13) et du 23 février 1929 (p. 18).

<sup>37</sup> Willi Reichenau, *Der Finanzhaushalt des Kantons Bern 1916–1936*, Bern 1945, p. 79–80 (le chômage triple entre 1930 et 1936); Hans Brugger, *Die Ertragslage der Schweizerischen Landwirtschaft 1914 bis 1980*, Frauenfeld 1987, p. 30 (différence entre la moyenne des années 1927–1930 et celle des années 1931–1934).

<sup>38</sup> Beat Junker, *Histoire du canton de Berne depuis 1798*, vol. 3, *Entre tradition et changement (1881–1995)*, Berne 2005 [1<sup>re</sup> éd. 1996], p. 198–200. Au Grand Conseil, la liste sur laquelle se présente le mouvement frontiste récolte seulement 1,3 % des sièges en 1934.

<sup>39</sup> Les deux votations sont celle de la loi fédérale pour la réduction des salaires des fonctionnaires, rejetée le 28 mai 1933 par 62 % de l'électorat dans le canton de Berne et par 55 % à l'échelle du pays, et celle de «l'initiative de crise», acceptée en votations par 54 % des votants dans le canton de Berne, alors qu'elle est rejetée par 57 % des voix au niveau national. Beat Junker, Rudolf Maurer, *Kampf um Verantwortung, bernische Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei 1918–1968*, Bern 1968, p. 65–66; René Riesen, *Die Schweizerische Bauernheimatbewegung (Jungbauern): Die Entwicklung von den Anfängen bis 1947*, Bern 1972, p. 30–39; Peter Moser, Hans Müller, *Aus dem Landwirt wieder einen Bauern machen*, in: Mattioli, Aram (Hg.), *Intellektuelle von rechts. Ideologie und Politik in der Schweiz 1918–1939*, Zürich 1995, p. 273–286; Junker, *Histoire du canton de Berne*, p. 193–197.

Cet enseignement est mis en pratique durant l'hiver 1941/1942, alors que la Seconde Guerre mondiale se trouve à un tournant suite à l'entrée en guerre des États-Unis.<sup>40</sup> La bourgeoisie craint alors qu'avec la fin de la guerre ne disparaîsse une combinaison de facteurs politique, économique et financier particulièrement favorables à la mise en place de la refonte fiscale. Quels sont ces trois facteurs ?

La période est tout d'abord caractérisée par l'absence d'opposition significative à la politique bourgeoise. En 1938, les partis bourgeois sont parvenus à mettre fin à l'alliance politique entre les Jeunes Paysans et le PSB en intégrant les socialistes Robert Grimm et Georges Moeckli au Gouvernement.<sup>41</sup> En conséquence, les Jeunes Paysans déclinent. S'ils obtiennent en 1938 une part de 12 % des sièges aux élections du Grand Conseil, ils n'en occupent plus que 8,8 % en 1942. Le PSB conserve par contre près de 30 % des sièges au Parlement, mais ne mène plus une politique autonome. Ce processus est encore renforcé avec la mise en place en 1940 de la *Politische Arbeitsgemeinschaft*, plateforme regroupant les principaux partis politiques, associations et syndicats du canton, et au sein de laquelle l'UCIB estime bénéficier d'un droit de veto.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> StAB, BB VII 708, *Stellungnahme zu den Bemerkungen des Herrn Justizdirektors* (document écrit par le chef de l'administration fiscale, transmis à la Direction des finances le 11 février 1942), p. 4; StAB, V HIVBE 113, Lettre du secrétaire de l'UCIB Walther Weyermann au conseiller d'État Max Gafner (Économie et Intérieur), 5 mars 1942; StAB, BB VII 708, Lettre de l'Association bancaire au Gouvernement bernois, 9 avril 1942; StAB, V HIVBE 113, Extrait du PV du comité central de l'UCIB du 11 juin 1942, p. 1; PV du comité directeur de la section de la ville de Berne de l'UCIB, 2 novembre 1942, p. 8; *Berner Zeitung*, 3 décembre 1942.

<sup>41</sup> Riesen, *Die Schweizerische Bauernheimatbewegung*, p. 41–46; Moser, *Aus dem Landwirt*, 1995, p. 281; Adrian Zimmermann, *Die Anfänge der Sozialdemokratischen Regierungsbeteiligung im Kanton Bern*, in: *Sozialdemokratische Partei des Kantons Bern* (éd), *Klassenkampf(rhetorik) und Reformpolitik. 100 Jahre SP des Kantons Bern*, Bern 2005, p. 96–102.

<sup>42</sup> Le secrétaire de l'UCIB Walther Weyermann affirme ainsi à l'interne que si «l'UCIB n'accepte pas [un projet de réforme fiscale partielle, n. d. a.], alors la *Politische Arbeitsgemeinschaft* ne peut pas non plus soutenir le projet de loi». StAB, V HIVBE 113, Extrait du PV du comité central de l'UCIB, 11 juin 1942, p. 2.

Sur le plan économique, la période de haute conjoncture que traverse le canton durant la guerre place la paysannerie dans une situation propice à la remise en cause de son privilège fiscal. Autrement dit, comme l'écrit au début de l'année 1942 la société Wander AG à l'UCIB, «l'époque actuelle, où les paysans se portent extrêmement bien, serait un moment approprié comme nul autre pour aborder la question de la charge fiscale de la paysannerie».<sup>43</sup>

Au niveau financier, l'inflation alimente une volonté de réforme fiscale des salariés en raison de la progression à froid.<sup>44</sup> Il suffit donc d'intégrer au projet de refonte fiscale le rehaussement des minima d'imposition pour stimuler l'acceptation de la loi par une partie significative de la population, sans même lui avoir accordé une décharge fiscale réelle par rapport à la situation antérieure au renchérissement. Sans ce ressort, l'UCIB, qui estime probable que «la paysannerie [...] s'oppose à une révision totale qui la soumettrait à l'impôt sur le revenu», craint qu'«un large cercle de citoyens ne [soit] plus intéressé à la révision [fiscale] totale à venir» et se demande «qui [serait] alors censé soutenir la nouvelle loi».<sup>45</sup> Pour ces raisons tactiques, l'association patronale obtient que l'ajustement des minima d'imposition en 1942 soit provisoire et que sa pérennisation ne soit prévue qu'avec la refonte fiscale.<sup>46</sup>

Avant d'en venir à la redistribution de la charge fiscale qu'opère la refonte de 1944, j'aimerais encore souligner deux éléments. Premièrement,

---

<sup>43</sup> StAB, V HIVBE 113, Lettre de Wander AG à l'UCIB, 11 mars 1942. Le rendement net des exploitations agricoles en Suisse est de 3,4 % en 1939, 4,2 % en 1940, 5 % en 1941, 5,6 % en 1942, 5,7 % en 1943, 5 % en 1944, 5,1 % en 1945, 4,2 % en 1946, 3,9 % en 1947. Hans Brugger, *Statistisches Handbuch der schweizerischen Landwirtschaft*, Bern 1968, p. 388–389.

<sup>44</sup> Entre 1939 et 1942, l'inflation est de 40 %. La progression à froid signifie que les barèmes d'imposition ne sont pas adaptés à l'augmentation du coût de la vie et des salaires, ce qui provoque une augmentation des taux d'impôts même sans amélioration de la situation économique des contribuables.

<sup>45</sup> StAB, V HIVBE 113, Extrait du PV du comité central de l'UCIB, 11 juin 1942.

<sup>46</sup> AES, A 21e BE Steuern Kanton Bern Broschüren 1939–1945, *Vortrag der Finanzdirektion an den Regierungsrat zuhanden des Grossen Rates*, juillet 1942; *Gesetz über die Abänderung einzelner Bestimmungen des Gesetzes über die direkten Staats- und Gemeindesteuern*, 13 décembre 1942.

au début des années 1940, les relations entre les autorités et les milieux capitalistes sont encore meilleures qu'elles ne l'étaient au milieu des années 1920. L'avocat Max Schärer, proche de l'UCIB, écrit ainsi en 1943 dans le journal *Der Bund* qu'il «faut reconnaître que l'administration fiscale du canton de Berne s'est montrée ces derniers temps plus accommodante que par le passé envers l'industrie et le commerce», ce qui se traduirait selon lui par le fait que les autorités fiscales ne s'écartent «que dans des cas exceptionnels» des bilans d'entreprises.<sup>47</sup> Le nombre d'examen de livres, d'une moyenne de 2'800 par année entre 1927 et 1936, chute à 1'700 par année entre 1936 et 1945.<sup>48</sup> Autrement dit, la fraude fiscale regagne du terrain. Deuxième élément, en 1942, l'UCIB parvient à obtenir une nouvelle réduction négociée de l'assiette fiscale des sociétés. Selon ce nouvel accord avec les autorités, les taux d'amortissements sur les machines grimpent désormais jusqu'à 30 % et les mises en réserves sur les stocks sont exonérées d'impôts jusqu'à concurrence de 35 %.<sup>49</sup> Ces concessions, obtenues dans le cadre du renouvellement des centimes additionnels perçus par le canton de Berne sur les impôts fédéraux, font suite à une rencontre entre l'association patronale et quatre membres du Gouvernement bernois (sur neuf au total).<sup>50</sup> Durant cette réunion, le PAB Paul Guggisberg, Directeur des finances, souligne qu'en matière d'amortissements «nous nous sommes entendus avec plusieurs entreprises, grâce à mon influence».<sup>51</sup> Il faut relever que les barèmes d'amortissements déductibles fiscalement obtenus en 1942 dans le canton de Berne sont repris, avec léger élargissement, l'année suivante en matière d'impôts fédéraux, puis par plusieurs autres cantons.<sup>52</sup>

<sup>47</sup> *Der Bund*, 22 et 23 décembre 1943.

<sup>48</sup> Rapports sur l'administration de l'État, années 1927 à 1945. En 1940, le canton de Berne compte 12'000 sociétés.

<sup>49</sup> StAB, V HIVBE 72, *Bernische Steuerpraxis, Steuerveranlagung 1942*, in: *Mitteilungen des Kantonal-bernischen Handels- und Industrievereins*, janvier 1942, p. 1–6.

<sup>50</sup> StAB, V HIVBE 113, *Konferenz einer Delegation des Regierungsrates mit einer Delegation des Kantonal-Bernischen Handels- und Industrievereins zur Besprechung verschiedener Steuerfragen*, 1er décembre 1941.

<sup>51</sup> *Idem*.

<sup>52</sup> La directive de l'Administration fédérale des contributions du 1<sup>er</sup> avril 1943 est reproduite dans les Archives de droit fiscal suisse, 12, 1943/1944, p. 60–61; voir aussi: Jo-

## Refonte fiscale de 1944 et réduction de l'imposition des sociétés

Une première mouture du projet de refonte fiscale est élaborée par l'ancien responsable de l'Administration fiscale bernoise, Max Wyss, puis soumise à une petite commission extraparlementaire, avant d'être validée par le Gouvernement en octobre 1943. Durant cette première phase d'élaboration, l'UCIB est consultée à plusieurs reprises par le Gouvernement à propos du projet de loi.<sup>53</sup> Vient ensuite le processus parlementaire durant lequel, nous le verrons, les capitalistes parviennent à obtenir encore quelques modifications substantielles. La loi est finalement votée par le Grand Conseil en mai 1944, puis acceptée en votation populaire le 29 octobre 1944. Elle instaure l'imposition générale du revenu, respectivement du bénéfice, complétée par l'imposition complémentaire de la fortune, respectivement du capital, système déjà adopté par quinze cantons, avec certaines variations.<sup>54</sup>

Comme le montre le tableau ci-dessous, cette refonte s'inscrit dans la tendance de fond de notre période: la réduction, en termes relatifs, de la part de la charge fiscale portée par les personnes morales. Si en 1920 elle représente plus d'un tiers du total des recettes fiscales du canton de Berne, elle ne compte plus que pour un cinquième à peine en 1950. Ce tableau met également en évidence le saut que représente la refonte fiscale de 1944. Entre 1920 et 1944, les recettes fiscales issues des personnes morales augmentent en

---

seph Plattner, *Grundzäliche Gesichtspunkte für die Fortentwicklung des Steuerrechts in Bund und Kantonen*, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 64 (1945), p. 95–217, ici p. 164.

<sup>53</sup> StAB, V HIVBE 113, Lettre signée W. (probablement Walther Weyermann, secrétaire de l'UCIB) au conseiller d'État Max Gafner (Économie et Intérieur), 5 mars 1942; StAB, V HIVBE 72, *Bernische Steuerfragen* [exposé du conseiller d'État Paul Guggisberg (Finances) devant la section de Berne de l'UCIB du 24 novembre 1942], in: *Mitteilungen des Kantonal-bernischen Handels- und Industrievereins*, décembre 1942, p. 265–283; StAB, BB VII 709, *Besprechung zwischen der kantonalen Finanzdirektion und Vertretern der bernischen Industrie vom 9. und 15. Juni 1943 et Verhandlungen mit Vertretern des H.I.V. (Konferenzen vom 9. & 15. Juni 1943)*, 7 juillet 1943.

<sup>54</sup> Arthur Etter, *Die Besteuerung der Aktiengesellschaften in der Schweiz mit Steuerberechnungen und Belastungsvergleichen aus dem Bankgewerbe*, Zürich 1948, p. 27.

termes absolus (+58,7 %), alors que cette refonte, qui entre en vigueur l'année suivante, engendre une brusque diminution de la part des recettes issues des personnes morales (-22,0 % entre 1944 et 1945).

En millions de francs constants de 1944			Rapportées au revenu cantonal (6)	
Total (1)	Personnes morales	Part au total	Total (1)	Personnes morales
1920 (2)	34,8	12,6	36,2 %	2,4 %
1944 (3)	71,9	20,0	27,8 %	3,4 %
1945 (4)	70,2	15,6	22,2 %	3,2 %
1950 (5)	103,4	20,0	19,4 %	3,9 %

Tab. 1: Evolution des recettes provenant de l'imposition directe: (1) Sans la part cantonale aux impôts fédéraux, ni les recettes de l'impôt sur les successions et celles générées par les amendes. (2) Steuerstatistik des Kantons Bern für das Steuerjahr 1920, Bern 1921, p. 135; (3) StAB, V HIVBE 113, données de l'administration fiscale reproduites dans une lettre adressée à Walter Egger, rédacteur en chef du *Bund*, 16 novembre 1945; (4) Compte général de l'Administration des finances de l'État; (5) Compte d'État du canton de Berne; (6) Historische Statistik der Schweiz HSSO, 2012, Tableau Q.19 (Revenus cantonaux par habitant, 1890–2001, certaines années); multiplié par le nombre d'habitants; extrapolé pour l'année 1944.

Les banques sont les grandes gagnantes de la refonte fiscale. Elles voient leur charge fiscale baisser de près de 50 %, ce qui aboutit, selon les projections de l'administration fiscale effectuées pour l'année 1944, à une réduction totale d'impôt de 4 millions.<sup>55</sup> La décharge fiscale des banques est due à la modification des taux d'imposition, en particulier du taux d'imposition sur la fortune. Examinons tout cela de plus près.

A la veille de la refonte fiscale, les sociétés doivent régler un impôt sur le bénéfice s'élevant au maximum à 11,5 % (pour les bénéfices supérieurs à 50'000.– et un rendement d'au moins 8 %), un impôt sur la fortune immobilière nette et les créances hypothécaires brutes sur sol bernois au taux

<sup>55</sup> StAB, BB VII 709, Steuerbelastung der reinen Ersparniskassen, Steuerbelastung der “übrigen Banken”, 5 janvier 1944; StAB, V HIVBE 113, données de l'administration fiscale reproduites dans une lettre adressée à Walter Egger, rédacteur en chef du *Bund*, 16 novembre 1945.

maximum de 4,5‰ (pour les fortunes supérieures à 2 millions de francs),<sup>56</sup> avec une imposition complémentaire du capital et des réserves, au taux maximum de 0,45‰.

Penchons-nous maintenant sur les modifications qu’opère la refonte fiscale, en commençant par l’imposition du capital.<sup>57</sup> Dans un premier temps, le projet de refonte fiscale prévoyait des taux d’imposition du capital et des réserves de 1,6 ‰ à 4,1 ‰.<sup>58</sup> Cependant, suite à un large combat mené par l’Association bancaire et l’UCIB, intégrant la limitation des priviléges fiscaux accordés aux deux institutions bancaires cantonales, le député PAB Hans Winzenried, vice-président de l’UCIB, parvient à obtenir que ces taux soient revus à la baisse.<sup>59</sup> Au Grand Conseil, seul le Jeune Paysan Fritz Bigler s’y oppose.<sup>60</sup> Les taux finalement retenus vont de 1,6 à 3,15‰ (pour un capital et des réserves de 100’000 à 1 million de francs). En plus de la baisse des taux, les banques continuent de bénéficier de la bienveillance des autorités, avec le maintien de la marge de sous-estimation de 10 % sur les titres qu’elles détiennent en portefeuille, ce qui équivaut pour elles à l’exonération de 15 millions de francs de titres.<sup>61</sup>

<sup>56</sup> Les sociétés peuvent alors déduire, en partie, le 4 % de cette fortune imposée.

<sup>57</sup> L’imposition du capital englobe désormais l’imposition de la fortune des sociétés.

<sup>58</sup> AES, A 21e BE Steuern Kanton Bern Broschüren 1939–1945, Antrag des Regierungsrates vom 5. Oktober 1943 (Gesetz über die direkten Staats- und Gemeindesteuern), article 72; TGB 1944, Annexe 2, Gemeinsamer Antrag des Regierungsrates und der grossrächtlichen Kommission vom 2. Februar 1944, art. 69.

<sup>59</sup> StAB, BB VII 706, Revision des Steuergesetzes; 2. Lesung im Grossen Rat. Die Besteuerung der Kantonalbank von Bern und der Hypothekarkasse des Kantons Bern (Art. 23, Zif. 2 des Entwurf), non daté, probablement mai 1944; StAB, BB VII 707, Notiz zum neuen Steuergesetz, rédigée par le conseiller d’Etat Paul Guggisberg (Finances), 2 mai 1944; Archives privées de la Verband Berner Regionalbanken, PV du comité directeur de l’Association bancaire, 22 mai 1944; StAB, V HIVBE 10, PV du comité central de l’UCIB, 5 septembre 1944, p. 9.

<sup>60</sup> TGB, 17 mai 1944, p. 456–458.

<sup>61</sup> Archives privées de la Verband Berner Regionalbanken, PV du comité directeur de l’Association bancaire, 13 novembre 1944 et 7 février 1945; sur l’utilisation par les banques suisses des réserves latentes, voir: Malik Mazbouri, A Retrospective Illusion? Reflections on the ‘Longevity’ of Swiss Big Banks, 1850–2000, in: Michel Lescure, Immortal Banks, Genève 2016, p. 231–251, ici p. 249–251.

Pour l'industrie et le commerce, la modification de l'imposition de la fortune et du capital opère une redistribution de la charge fiscale entre les différentes sociétés, selon la composition de leur capital. Cette redistribution se fait à l'avantage des sociétés possédant d'importantes immobilisations et au désavantage de celles ayant une forte proportion de fortune mobilière (machines, stocks, etc.).<sup>62</sup> Dernier aspect à relever concernant l'imposition de la fortune et du capital, l'UCIB obtient, à la fin de la première année où la nouvelle loi entre en vigueur, que l'essentiel des réserves latentes soit exonéré de l'imposition du capital, ce qui a pour conséquence que «beaucoup d'entreprises seront significativement déchargées».<sup>63</sup>

Venons-en aux modifications affectant l'imposition des bénéfices. Les modifications sont, ici aussi, assez profondes. La manière de définir le taux d'imposition des bénéfices ne dépend désormais plus du niveau du bénéfice imposable, mais de son rapport au capital, y compris les réserves imposables, dans une fourchette allant de 4,2 % à 10,5 % (maximum atteint dès un rendement de 10 %). Ce nouveau mode de calcul du taux d'imposition du bénéfice doit être compris en combinaison avec les déductions effectuées en tant qu'amortissements et réserves exonérées, dispositions réglées à l'article 36 de la nouvelle loi, surnommé «l'article de l'UCIB».<sup>64</sup> Avec cet article, la loi légalise une pratique en vigueur, comme nous l'avons vu, depuis le milieu des années 1920: les taux d'amortissements déductibles fiscalement ainsi que les réserves et provisions exonérées sont définis en-dehors de la loi, par les autorités. Ce même article stipule, conformément aux dispositions adoptées au niveau fédéral et par la plupart des autres cantons,<sup>65</sup> que l'ampleur des déductions fiscales doit être «justifiée par l'usage commercial», ce qui ouvre

---

<sup>62</sup> StAB, BB VII 709, Kantonale Wehrsteuerverwaltung, Belastung der Aktiengesellschaften, 13 décembre 1943.

<sup>63</sup> StAB, V HIVBE 75, Verhältniskapital und Kapitalsteuerkapital der juristischen Personen, in: Mitteilungen des Kanton-bernischen Handels- und Industrievereins, octobre 1945, p. 169–171.

<sup>64</sup> StAB, V HIVBE 75, Weisungen an die Steuerbehörden betreffend die Abschreibungen, Rückstellungen und Reserven, in: Mitteilungen des Kanton-bernischen Handels- und Industrievereins, février 1945, p. 29.

<sup>65</sup> Leo Fromer, Die Kollision von Bundessteuerrecht mit kantonalem Steuerrecht. Kritik und Vorschläge zu einem schweizerischen Steuersystem, Basel 1943, p. 25–26.

la voie à des déductions encore plus généreuses. En effet, l'année suivant l'acceptation de la loi, le Gouvernement émet des directives qui élargissent encore les possibilités d'amortissements, avec des taux allant jusqu'à 35 %, et la possibilité de monter le niveau des réserves sur stocks exonérées jusqu'à 45 %. Ces déductions fiscales permettent aux sociétés de réduire non seulement l'ampleur de leur bénéfice et de leur capital imposables, mais aussi de faire baisser le taux d'imposition du bénéfice, puisque ce dernier résulte désormais, comme nous l'avons vu, du rapport entre bénéfice et capital imposables. Les capitalistes peuvent dès lors exploiter à fonds les possibilités, bien connues, de manipulations comptables qu'offre ce mode d'imposition des sociétés. La méthode la plus répandue est le «lissage» du bénéfice imposable.<sup>66</sup> Elle consiste à effectuer des réserves exonérées d'impôts importantes les années fastes, ce qui a pour conséquence de faire baisser le bénéfice imposable, puis à faire réapparaître ces bénéfices cachés lorsque les affaires vont moins bien. Ces opérations comptables permettent aux sociétés de se soustraire en partie – et en toute légalité – à la progressivité de l'impôt.

Finalement, l'UCIB obtient la déductibilité de l'impôt fédéral sur les bénéfices de guerre (IBG), suite aux interventions de deux de ses membres, Hans Winzenried et Willi Aebi, tous deux députés PAB au sein de la commission parlementaire.<sup>67</sup> Cette décharge fiscale, temporaire puisque l'IBG prend fin en 1946,<sup>68</sup> permet à l'industrie et au commerce d'économiser deux millions de francs d'impôts.<sup>69</sup>

Dès le début de la phase d'élaboration de la refonte fiscale, le président de la section de la ville de Berne de l'UCIB Paul Rossy, par ailleurs directeur général et vice-président de la Banque nationale suisse, estime que

---

<sup>66</sup> Max Roth, *Die handels- und steuerrechtliche Abschreibung bei der Aktiengesellschaft*, Basel 1945, p. 81, 90–93; Walter von Ballmoos, *Les réserves latentes de l'entreprise*, Affoltern am Albis 1954, p. 39–40, 176–177.

<sup>67</sup> StAB, BB VII 708, Séance de la commission parlementaire, 12 janvier 1944.

<sup>68</sup> Sur l'IBG, voir: Olivier Longchamp, *Profits de guerre et fiscalité. L'impôt sur les bénéfices de guerre en Suisse durant la Deuxième Guerre mondiale*, in: *Traverse*, 13/1 (2006), p. 130–145.

<sup>69</sup> StAB, V HIVBE 10, PV du comité central de l'UCIB, 5 octobre 1945, p. 9.

l'UCIB ne doit en aucun cas donner l'impression que le commerce et l'industrie veulent se soustraire à leurs obligations fiscales. Cela nous donnerait une mauvaise image si lors d'une assemblée publique on disait que 'les riches messieurs de l'industrie et du commerce ne veulent pas assumer leur part des charges publiques'.<sup>70</sup>

De plus, les exemples chiffrés relatifs à la décharge fiscale des banques sont supprimés des communications officielles. Si cette précaution n'était pas prise, ces exemples «auraient un effet défavorable sur la votation», selon les mots de Rudolf Kellerhals, président de la commission de recours et depuis peu président du Parti radical de la ville de Berne.<sup>71</sup>

## Positionnement de la paysannerie

La réduction d'impôt dont bénéficient les milieux capitalistes est compensée par l'augmentation de la charge pesant sur les personnes physiques. Trois éléments indiquent que la paysannerie porte l'essentiel de cette progression, et donc que la refonte fiscale représente sous cet angle également l'application du projet élaboré de longue date par la bourgeoisie bernoise.<sup>72</sup> Premièrement, la principale disposition de la réforme augmentant la contribution fiscale des personnes physiques est l'imposition du revenu de la paysannerie, jusqu'alors exonéré d'impôt. C'est certainement pour cette raison que la quasi-totalité des oppositions et abstentions à la nouvelle loi lors du vote final au Grand Conseil sont le fait de paysans.<sup>73</sup> Deuxièmement, dès 1945, l'application de la refonte fiscale, en particulier l'estimation du revenu

---

<sup>70</sup> StAB, V HIVBE 113, PV du comité directeur de la section de la ville de Berne de l'UCIB, 2 novembre 1942.

<sup>71</sup> StAB, BB VII 708, PV des discussions entre la Banque cantonale, la Caisse hypothécaire et l'Association bancaire, 27 janvier 1944.

<sup>72</sup> Il n'existe pas de statistique fiscale permettant de quantifier les transferts de charge fiscale entre groupes sociaux qu'opère la refonte fiscale. La paysannerie n'est pas impactée de manière homogène par la refonte fiscale, mais creuser dans cette direction m'éloignerait trop de l'objet de cet article.

<sup>73</sup> La loi est votée au Grand Conseil le 30 mai 1944 par 149 voix contre 8 (tous PAB, dont 6 paysans), avec 6 abstentions (tous PAB et paysans) et 30 absents.

agricole, suscite recours et protestations d'une partie de la paysannerie bernoise qui s'estime injustement traitée.<sup>74</sup> Troisièmement, Willi Aebi, Hans Winzenried et Walther Weyermann, membres du comité central de l'UCIB ayant joué un rôle de premier plan dans l'élaboration de la refonte fiscale estiment, trois ans après son entrée en vigueur, que «les véritables victimes [de cette refonte, n. d. a.] sont de toute évidence les agriculteurs».<sup>75</sup>

Cependant, la paysannerie, qui représente environ un quart de la population, n'a pas rejeté massivement la nouvelle loi, puisque cette dernière a été acceptée par 85 % des voix lors de la votation du 29 octobre 1944. Le résultat de la votation suscite le commentaire suivant de la part du socialiste Hans Stettler: «Il faut reconnaître aux agriculteurs le mérite d'avoir accepté un système qui n'est plus aussi confortable pour eux».<sup>76</sup> Ce «mérite» s'explique principalement par l'engagement du PAB qui soutient auprès de la paysannerie le nouveau système fiscal. De fait, l'UCIB jouit d'une grande influence au sein de ce parti agrarien. Trois axes principaux sont avancés pour défendre la refonte fiscale auprès de la paysannerie.<sup>77</sup> Premier axe: la refonte fiscale est juste car la charge fiscale sera définie avant tout par le niveau de revenu.<sup>78</sup> Second axe: les dispositions d'application de la nouvelle loi seront favorables à la paysannerie. Enfin, la situation des paysans endettés s'améliorerait grâce à la réforme fiscale.

---

<sup>74</sup> Rapport sur l'administration de l'État de Berne pour 1946, p. 317; Archives privées de la section du canton de Berne de l'UDC, 1.12.7 Protokolle 1944–47, PV de l'assemblée des délégués, 19 janvier 1946 et Rapport annuel de l'année 1946, p. 16.

<sup>75</sup> StAB, V HIVBE 10, PV du comité central de l'UCIB, 4 septembre 1947, p. 8.

<sup>76</sup> TGB, 28 février 1945, p. 251; sur l'étonnement provoqué par l'acceptation massive de la loi, voir également: Hugo Dürrenmatt, *Die Aktiengesellschaften im neuen bernischen Steuergesetz*, in: *Die Schweizerische Aktiengesellschaft* (1944), p. 82–87, ici p. 82.

<sup>77</sup> On retrouve ces axes dans deux articles écrits par le conseiller d'État PAB Hugo Dürrenmatt (Finances) spécialement pour convaincre la paysannerie. Hugo Dürrenmatt, *Neue Berner Zeitung*, 20 et 21 juin 1944.

<sup>78</sup> Cet axe correspond à l'angle d'attaque esquissé deux ans plus tôt par Schaffner, membre de la direction de la société Wander, au sein de l'UCIB. Voir: StAB, V HIVBE 113, PV du comité directeur de la section de la ville de Berne de l'UCIB, 2 novembre 1942.

## Positionnement des salariés

Le Parti socialiste, rejoint par les syndicats pour former un Comité d'action des ouvriers et employés, défend vigoureusement la refonte fiscale auprès des salariés, notamment en mettant en avant l'allègement de la charge fiscale dont ils bénéficieront grâce à l'augmentation des minima d'imposition et des déductions sociales.<sup>79</sup> Les publications socialistes en vue de la votation ne manquent par ailleurs pas de rappeler qu'en cas de refus de la nouvelle loi, les minima d'imposition baîsseraient brusquement, puisque les ajustements effectués en 1942 ne sont valables que jusqu'en 1944. Cette limite avait précisément été exigée par l'UCIB dans le but de s'assurer du soutien des salariés à la refonte fiscale, ainsi que nous l'avons déjà expliqué plus haut.

Une opposition de gauche au projet de refonte existe néanmoins avec le Comité contre la pression fiscale injuste, animé par des militants du Parti du Travail (PdT), organisation politique alors en cours de constitution dans le canton de Berne.<sup>80</sup> Le Comité dénonce le fait que les gros profits sont épargnés par la refonte fiscale et exige une hausse beaucoup plus forte des minima d'imposition. Le PdT est seul à s'opposer à la refonte fiscale et ses forces sont très faibles face à celles de ses adversaires, ce qui contribue à expliquer la très forte acceptation par la population bernoise de la refonte fiscale. Les moyens mis en œuvre par l'État sont particulièrement importants, comme le souligne le Rapport sur l'administration de l'État de 1944:

L'Intendance de l'impôt a été soutenue très efficacement par la presse, laquelle à partir du 15 septembre 1944 a publié tous les articles qui lui furent remis, ce qui durant la dernière semaine avant la votation eut lieu dans une mesure presque excessive. Chaque semaine paraissaient au moins trois articles.<sup>81</sup>

<sup>79</sup> StAB, BB VII 706, fourre: Steuergesetz-Revision. Propaganda, divers imprimés socialistes en vue de la votation.

<sup>80</sup> Oberländer Tagblatt, 22 mai 1944; Der Bund, 4 septembre 1944, 23 octobre 1944.

<sup>81</sup> Rapport sur l'administration de l'État, 1944, p. 202.

## Le secret bancaire tient bon

Une autre mesure, prévue par le premier projet de loi du Gouvernement d'octobre 1943, aurait permis d'augmenter très significativement les recettes générées par les personnes physiques: la remise en cause du secret bancaire.<sup>82</sup> Selon ce premier projet de loi, les autorités de taxation sont autorisées à demander aux contribuables de libérer les tiers du secret professionnel vis-à-vis des autorités fiscales. De plus, les débiteurs, catégorie dans laquelle les banques auraient pu se retrouver, et les assureurs ont un devoir de renseignement automatique envers les autorités fiscales. La Banque cantonale de Berne, qui redoute manifestement que la remise en cause du secret bancaire ne fasse fuir ses clients fraudant le fisc, est la première à monter au créneau. Elle craint en particulier que la disposition prévue par le Gouvernement «ne signifie rien d'autre que la levée du secret bancaire avec toutes ses conséquences» et demande que les passages incriminés soient supprimés «avant que sa consultation en commission parlementaire et ensuite au Grand Conseil ne suscite une inquiétude au sein du public qui serait tout sauf favorable au crédit de notre canton».<sup>83</sup> Cette demande, adressée à la Direction des finances, arrive un peu tard. Le projet de loi doit être examiné trois jours après par une commission parlementaire.<sup>84</sup> La volonté de préserver le secret bancaire de toute atteinte est partagée plus largement par les milieux capitalistes bernois, qui ne veulent évidemment pas d'une refonte

<sup>82</sup> AES, A 21e BE Steuern Kanton Bern Broschüren 1939–1945, Antrag des Regierungsrates vom 5. Oktober 1943 (Gesetz über die direkten Staats- und Gemeindesteuern), articles 92 et 93. Le radical Rudolph Kellerhals, président de la commission de recours du canton de Berne (1936–1960) et membre de la commission d'experts qui a participé à l'élaboration du projet de loi, est peut-être à l'origine de cette disposition. Il avait écrit aux autorités fédérales le 27 novembre 1940 pour leur demander la levée du secret bancaire, voir: Honegger, Vergleichende Betrachtungen, p. 67–68. Cette lettre se trouve aux Sozialarchiv de Zürich, cote KS 336/57.

<sup>83</sup> StAB, BB VII 709, Lettre de la Banque cantonale à la Direction des finances, 7 janvier 1944.

<sup>84</sup> Cette commission parlementaire compte 15 députés, dont 6 PAB, 5 PSB, 2 Radicaux, 1 Jeune paysan et 1 Catholique conservateur. StAB, BB VII 708, PV des séances de la commission parlementaire pour la révision de la loi réglant les impôts directs cantonaux et communaux, 18 décembre 1943, 10 au 20 janvier 1944.

fiscale qui leur ferait payer de leur main droite ce que la gauche économise. Suite à l'intervention de Willi Aebi au sein de la commission parlementaire, le projet de loi est modifié de telle manière à ne porter d'aucune façon atteinte au secret bancaire.<sup>85</sup> Cet épisode montre que l'art. 47 de la loi fédérale sur les banques de 1934 sanctionnant la violation du secret bancaire ne représente peut-être pas un «seuil infranchissable», comme le soutient pourtant ultérieurement au Grand Conseil le radical Paul Flückiger, président de la commission parlementaire chargée de discuter du projet de loi.<sup>86</sup>

## Conclusion

La contre-offensive menée par les milieux capitalistes bernois suite au renforcement de l'imposition de leurs sociétés au sortir de la Première Guerre mondiale s'articule, dans un premier temps, autour de deux axes. Premièrement, ils multiplient les recours et stimulent un esprit antifiscal au sein de la population. Deuxièmement, ils bloquent au Grand Conseil l'élaboration d'un projet de réforme partielle visant à augmenter les minima sociaux. Ces pressions sont couronnées de succès. Elles débouchent sur une mutation de la fraude fiscale, la réduction de leur assiette fiscale passant désormais davantage par des déductions négociées avec les autorités, et moins par la fraude fiscale. En même temps, cette mutation n'est que partielle, puisqu'on observe également un assouplissement des contrôles fiscaux, ce qui signifie que la fraude fiscale regagne un peu de terrain.

Dans un second temps, la contre-offensive de la classe possédante mène à la refonte fiscale de 1944. La réforme s'inscrit dans la continuité des

---

<sup>85</sup> *Ibid.*, 17 janvier 1944. La modification est acceptée de justesse seulement, avec 7 voix contre 6.

<sup>86</sup> TGB, 1<sup>er</sup> mars 1944, p. 164; sur la loi fédérale de 1934, voir: Sébastien Guex, The Origins of the Swiss Banking Secrecy Law and Its Repercussions for Swiss Federal Policy, in: *Business History Review* 74/2 (2000), p. 237–266. Il faut signaler que l'entrée en vigueur de la nouvelle loi coïncide avec l'introduction, au niveau fédéral, de l'impôt anticipé qui a pour conséquence de réduire la fraude fiscale sur les valeurs mobilières suisses; voir: Olivier Longchamp, *La politique financière fédérale (1945–1958)*, Lausanne 2014, p. 114–116, 141–142.

concessions obtenues les années précédentes, en renforçant les possibilités de manipulations comptables grâce aux déductions négociées. Mais la refonte fiscale de 1944 va aussi plus loin, puisqu'elle réalise un déplacement de la charge fiscale des milieux capitalistes vers la paysannerie. Ce vieux projet de la bourgeoisie bernoise ne peut être mené à bien que grâce à une conjonction de facteurs favorables: affaiblissement démographique de la paysannerie mais excellente situation économique de celle-ci, hégémonie des partis bourgeois renforcée durant la Deuxième Guerre mondiale et, enfin, inflation qui alimente la volonté de réforme fiscale du côté des salariés.