Zeitschrift: Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte = Société Suisse d'Histoire Economique et Sociale

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte

Band: 12 (1994)

Artikel: L'introduction du droit de timbre fédéral sur les coupons 1919-1921

Autor: Guex, Sébastien

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-871690

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: 13.08.2025

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

Sébastien Guex

L'introduction du droit de timbre fédéral sur les coupons 1919–1921

Les importants problèmes financiers créés par la Première Guerre mondiale ont contraint les autorités fédérales à créer plusieurs nouveaux impôts. Mais la grande majorité d'entre eux ont été dotés d'un caractère provisoire et ne sont restés en place que durant une période assez brève. Les seuls impôts fédéraux introduits comme institutions durables ont été les différents types de droits de timbre créés entre 1917 et 1921. Jusqu'à aujourd'hui, ceux-ci ont produit un montant représentant, bon an mal an, de 5% à 10% des recettes de la Confédération.

Comme son nom l'indique, le droit de timbre fédéral sur les coupons, qui fait l'objet de cet article, portait sur l'opération consistant à payer à son propriétaire le coupon d'un titre (action, obligation, etc.). Autrement dit, il s'agissait d'un impôt sur le revenu du capital placé sous la forme de valeurs mobilières (intérêt, dividende). Un tel impôt influence les types de placements effectués par les détenteurs ou les gérants de fortunes. Par conséquent, il affecte le domaine de la circulation, notamment internationale, des capitaux. Aussi concerne-t-il avant tout les milieux dont le champ d'activité se situe dans ce domaine, c'est-à-dire les milieux bancaires. Mais il intéresse aussi, plus généralement, les sphères qui effectuent des placements en valeurs mobilières, soit les couches possédantes.

L'introduction de ce nouvel impôt permet donc d'étudier de manière privilégiée la façon dont s'est exprimée la résistance fiscale des cercles bancaires, un agent social dont l'importance n'a cessé de croître dans la Suisse du 20e siècle. De manière d'autant plus privilégiée que cette introduction est intervenue dans une conjoncture très particulière de l'histoire helvétique. L'immédiat après-guerre se caractérisait en effet d'un côté par l'existence de tensions politiques intérieures parmi les plus aiguës que la Suisse ait connues au cours de ce siècle. Et de l'autre, par l'existence de possibilités de développement gigantesques pour les grandes banques suisses, en raison de la non participation directe au conflit mondial, possibilités qui ont contribué à donner à la place financière suisse son visage actuel.

L'article qu'on va lire examine, dans un premier temps, les raisons qui ont incité les

autorités fédérales à promouvoir ce nouvel impôt. Une seconde étape se focalise sur le processus de création de cet impôt. Dans un troisième temps, il s'agit d'analyser le résultat proprement dit de ce processus, c'est-à-dire les principaux attributs du droit de timbre sur les coupons tel qu'il est entré en vigueur le 15 décembre 1921. Enfin, la conclusion revient sur quelques particularités de la résistance fiscale lorsqu'elle est le fait des couches dominantes de la société, et en particulier des milieux bancaires.

1. Les origines du droit de timbre fédéral sur les coupons

Le droit de timbre sur les coupons n'est pas le premier impôt de ce type à avoir été créé par la Confédération. En 1917, le Conseil fédéral avait déjà introduit quatre autres sortes de droits de timbre. Dans ce but, il avait d'abord élaboré un nouvel article constitutionnel autorisant la Confédération à prélever de tels droits, article qui avait été adopté lors d'un vote populaire en mai 1917. Puis il avait préparé une loi d'application que le Parlement avait approuvée en octobre 1917.[1] Parmi les différents droits de timbre alors introduits, les deux principaux portaient sur l'émission et la circulation (vente/achat) des titres ainsi que des effets de commerce. Afin de simplifier, ces impôts seront désormais désignés sous le nom de «droits de timbre d'émission».
Quoique réticents, les cercles bancaires ne s'étaient pas opposés à la création de cette nouvelle forme d'imposition. Ils avaient consacré leurs efforts, largement couronnés de succès d'ailleurs, à la rendre la plus bénigne possible.[2] Quant au Conseil fédéral, une fois ce chapitre écrit, il ne pensait pas devoir le rouvrir, en tout cas pas rapidement. Le programme financier élaboré en mai 1918 par le chef du Département des finances, le Conservateur-Catholique Giuseppe Motta, et approuvé à l'unanimité par le gouvernement, ne contenait aucune référence à une éventuelle extension des droits de timbre.[3]
En fait, pour améliorer la situation financière de la Confédération mise à mal par la période de guerre, les autorités fédérales, et avec elles une bonne partie des couches dirigeantes espéraient qu'au sortir du conflit mondial il serait possible dans *des délais rapides* de réduire les dépenses.
Cet espoir s'est révélé vain. La fin de la guerre a coïncidé avec la Grève générale de novembre 1918. Afin de détendre la situation, les milieux dirigeants se sont alors lancés dans ce que Roland Ruffieux nomme «un galop de politique sociale».[4] Pour ne prendre que cet exemple, le gouvernement a accordé, entre 1919 et 1921, de larges subventions destinées à diminuer le prix d'un certain nombre de produits alimentaires

(pain, lait, etc.). Dépenses supplémentaires: environ 100 millions par année, soit près de 20% du budget fédéral annuel.[5]

Les dépenses fédérales n'ont donc pas diminué. Elles ont même encore légèrement augmenté, contribuant à maintenir un déficit budgétaire très élevé. En conséquence, l'endettement de la Confédération a poursuivi une progression jugée de plus en plus inquiétante par les contemporains: en 1919 et 1920, le service de cette dette absorbait plus de la moitié des recettes ordinaires de l'Etat central.[6]

Les perspectives financières de la Confédération paraissaient d'autant plus sombres que d'importantes dépenses se profilaient à l'horizon. En effet, toujours dans le cadre de son «galop de politique sociale», le Conseil fédéral publie en juin 1919 un projet d'article constitutionnel concernant une ancienne revendication du mouvement ouvrier, la création d'une assurance-vieillesse fédérale. Coût présumé pour la Confédération: environ 40 millions par année.[7]

C'est cette conjugaison d'éléments politico-financiers qui a incité le Conseil fédéral à rouvrir le chapitre des droits de timbre. Il l'a annoncé publiquement en juin 1919, dans le message même consacré au projet d'assurance-vieillesse, en exprimant son intention d'introduire un nouveau droit, portant sur les coupons des titres.

Un tel droit équivalait en fait à une imposition indirecte de la fortune placée en valeurs mobilières. Il affectait donc les couches aisées de la population. En manifestant sa volonté de toucher plus lourdement ces couches, le gouvernement visait trois objectifs. Tout d'abord, un objectif immédiat: raffermir une légitimité politique passablement ébranlée et entraver la progression, notamment électorale, du mouvement ouvrier. Ce n'est évidemment pas par hasard qu'il a mis simultanément en perspective le droit de timbre sur les coupons et l'assurance-vieillesse, et cela à quatre mois d'une échéance très importante: les premières élections fédérales à la proportionnelle, où l'on s'attendait à une forte poussée du Parti socialiste. A relever que la démarche du Conseil fédéral était également de nature à raffermir le soutien de la paysannerie. En effet, les titres hypothécaires ne devaient pas être taxés. Dès lors, l'imposition du rendement des actions et obligations revenait à favoriser indirectement le crédit hypothécaire puisqu'elle encourageait le placement de l'épargne en hypothèques.[8]

Il s'agissait ensuite de gêner d'éventuelles démarches du mouvement ouvrier dans le domaine financier. En juin 1918, l'initiative du Parti socialiste suisse proposant l'introduction d'un impôt fédéral direct permanent, sur le revenu et la fortune, initiative vivement combattue par les couches possédantes, avait échoué de peu en votation populaire. Depuis lors, les dirigeants sociaux-démocrates hésitaient à lancer une nouvelle initiative du même type. La préoccupation tactique de leur couper en

quelque sorte l'herbe sous les pieds – c'est-à-dire de sacrifier un doigt pour éviter de se faire prendre la main – ressort très bien de la réflexion suivante, que le nouveau chef du Département des finances, le Conservateur-Catholique Jean-Marie Musy, exprime comme suit en mars 1920: «Il est nécessaire», souligne-t-il devant un petit cénacle de politiciens bourgeois influents, d'accroître quelque peu l'imposition de la propriété «dans un délai utile, car sinon nous risquons que soit lancée une initiative pour l'introduction de n'importe quel impôt absurde. Entre autres, le fantasme consistant à opérer un prélèvement sur la fortune trotte à nouveau dans les têtes […].»[9]
Enfin, objectif étroitement lié au précédent, il s'agissait de préparer un terrain favorable à une future augmentation des taxes douanières. Au sortir de la guerre, la hausse des droits d'entrée semblait dangereuse, pour des raisons économiques, politiques et commerciales, à l'élite industrielle et bancaire suisse. Mais à moyen terme, elle restait son axe central en matière financière. Ainsi, en novembre 1919, l'influent Radical Hermann Obrecht, futur Conseiller fédéral, déclare au sein d'une commission extra-parlementaire qu'il est nécessaire d'introduire le nouvel impôt car «on ne pourra gagner le peuple à l'augmentation de l'imposition de la consommation [c'est-à-dire accroître les taxes douanières, S. G.] que si l'on peut lui donner la preuve que la propriété porte sa part des charges».[10]

2. Le processus de création du droit de timbre sur les coupons

2.1. L'attitude des autorités fédérales: de Motta à Musy

La création du nouvel impôt s'est faite en trois phases. A l'issue de la première, la phase pré-parlementaire qui va de février à décembre 1919, le Conseil fédéral publie un projet de loi. Celui-ci fait l'objet de la phase parlementaire qui s'achève en juin 1921, lorsque les Chambres adoptent la loi concernant le droit de timbre sur les coupons.[11] S'ouvre alors la phase post-parlementaire qui débouche sur la promulgation, par le gouvernement, d'une ordonnance d'exécution de la loi fixant la mise en application du nouveau droit de timbre au 15 décembre 1921.[12] Si l'on porte un jugement d'ensemble sur ce processus, l'élément le plus frappant réside dans le soin extrême que mettent les autorités fédérales à prendre l'avis des milieux bancaires. Cette consultation atteint à vrai dire une intensité telle qu'elle permet à ces milieux d'exercer une influence déterminante sur la définition des modalités du nouvel impôt. Durant la phase pendant laquelle Motta dirige le Département des finances (jusqu'en janvier 1920), la sollicitude à l'égard des intérêts bancaires est déjà considérable. C'est

notamment visible dans le projet de loi que l'expert du Département, le Professeur d'économie Julius Landmann, remet en septembre 1919, projet qui sera publié peu après.[13] A l'instar de ce qui s'était passé en 1916–1917, Motta avait en effet chargé Landmann, en février 1919, des premiers préparatifs ayant trait au futur impôt. Comme le souligne le Professeur bâlois, «en considération de la situation particulièrement favorable de la Suisse sur le marché international des capitaux, situation également pleine de promesses pour l'avenir»,[14] le principe central l'ayant guidé dans l'élaboration de son projet réside dans l'attention mise à éviter tout ce qui pourrait désavantager les banques helvétiques dans la concurrence internationale. Landmann relève, pour prendre cet unique exemple, que les taux d'imposition qu'il propose – entre 2% et 4% du revenu du capital – doivent être considérés, «en comparaison avec les taux d'impôt correspondants de la législation fiscale étrangère, comme vraiment idyllique[s]».[15]
A la fin de novembre 1919, Motta soumet le travail de Landmann à la discussion approfondie – elle dure trois jours – d'une commission extra-parlementaire ad hoc afin de préparer le projet de loi définitif du Conseil fédéral. Petite différence avec la phase 1916–1917 où une consultation semblable avait eu lieu: suite à l'intervention insistante de Landmann, qui cherche à éviter que se répètent les innombrables manœuvres dilatoires des milieux bancaires, ceux-ci ne disposent plus dans l'instance en question d'une représentation majoritaire, tout en conservant un poids considérable.[16]
Dans les jours qui suivent cette discussion, le Conseil fédéral demande aux Chambres de nommer encore pendant la présente session leurs commissions pour la discussion du projet de loi, et il publie son message y relatif:[17] autant de signes qui indiquent la volonté du gouvernement, ou en tout cas de Motta, d'aller assez vite en besogne. En janvier 1920, Musy succède à Motta à la tête du Département des finances. Même s'il ne faut pas en exagérer l'importance, le changement entraîné par l'arrivée de cet ultra-réactionnaire moderne[18] est perceptible. Désormais les choses vont progresser nettement plus lentement, et l'attitude envers les banques se fera encore plus compréhensive. Quelques aperçus:
1° Musy reprend le processus de consultation, qui se réduit pratiquement à celle des milieux bancaires, à zéro et multiplie les occasions où ces derniers peuvent faire valoir leur point de vue. Dès lors, les commissions des Chambres, élues en décembre 1919, ne peuvent tenir leur première réunion qu'une année plus tard.
2° Musy n'hésite pas non plus à se faire le vigoureux interprète des désirs bancaires dans les commissions parlementaires, moins exposées aux regards du public que les débats des Chambres elles-mêmes. Un exemple: les 9 et 10 mai 1921, la commission du Conseil des Etats se réunit pour la première fois afin de discuter du projet de nouvel

impôt. Quelques jours plus tard, Musy transmet les décisions de la commission à l'ASB et à un certain nombre de banquiers. Ceux-ci lui font connaître leur position, qui diverge sur un point très important de celle de la commission. Le Fribourgeois discute à deux reprises de l'affaire avec les financiers, puis défend avec intransigence leur point de vue lors de la séance ultérieure de la commission. Celle-ci se rallie finalement à «son» avis, ce qui lui vaut félicitations et manifestations de reconnaissance du côté des banques.[19]

3° Comme l'expert du Département des finances, Landmann, n'est pas prêt à s'aplatir devant les desiderata des banques, Musy, vivement encouragé par les milieux bancaires, le met progressivement sur la touche. Cela commence par des mesures vexatoires: au début octobre 1920, Musy consulte pour la énième fois l'ASB. Il lui donne quatre semaines pour remettre un rapport sur ses positions. En possession du document, Musy le transmet à Landmann et lui laisse un jour pour rédiger ses critiques.[20] Cela continue par des mesures discriminatoires: alors que c'est lui qui avait élaboré le projet d'ordonnance d'exécution de la loi relative au nouveau droit de timbre, Landmann ne fait pas partie de la commission extra-parlementaire qui en discute.[21] Et cela se termine par l'élimination: dès 1922, Musy fait appel à un autre expert.[22]

La bienveillance remarquable du Fribourgeois à l'égard des banques renvoie à deux facteurs. D'abord à son propre trajet. Au moment où il est élu au Conseil fédéral, Musy appartient aux Conseils d'administration d'une importante banque fribourgeoise, de la Banque nationale suisse, et de la très grande compagnie d'assurances Rentenanstalt, étroitement liée au Crédit suisse. Egalement membre de l'un des plus importants comités de défense des intérêts financiers suisses à l'étranger créés par l'ASB, il est donc particulièrement proche des cercles bancaires.

Mais le degré élevé de complaisance de Musy à l'égard des intérêts bancaires n'aurait pas été possible si le contexte politique n'avait pas été marqué par un déplacement du rapport de force en faveur du bloc bourgeois, suite à la défaite des grèves générales de l'été 1919, à Bâle et à Zurich, et à la progression nettement plus modeste que prévue du Parti socialiste aux élections fédérales d'octobre 1919. Dès lors, la prévenance de Musy fait écho à celle des milieux politiques bourgeois au sens large du terme. L'épisode suivant en témoigne. Au début du mois d'avril 1921, la commission du Conseil national a achevé ses longues délibérations sur le nouvel impôt projeté, délibérations durant lesquelles les banquiers ont déjà eu maintes occasions de faire connaître leurs vues. Son rapport final est prêt car on se trouve à la veille de l'ouverture de la session du Parlement. C'est le moment que l'ASB choisit pour revendiquer certains changements sur un point central. Sans même que Musy ait

besoin d'insister, la commission accepte de se réunir d'urgence pendant deux jours afin de permettre à une délégation de l'organisation faîtière de lui exposer en détail sa nouvelle manière de voir. Seule remontrance du président de la commission: l'organisation «vient tard avec ses propositions de modification».[23]

2.2. L'attitude des milieux bancaires

«Dans la mesure où l'on a affaire ici à une source de revenus à vrai dire très populaire, il serait presque sans espoir d'en combattre le principe même. De ce point de vue, il faut se contenter, qu'on le veuille ou pas, d'essayer d'obtenir certaines simplifications du projet de loi du Conseil fédéral.»[24] Ces propos tenus lors d'une séance de la Chambre suisse du Commerce, en mars 1921, par Alfred Sarasin, le président de l'ASB, résument bien l'attitude générale des cercles bancaires, et plus largement des milieux possédants, à l'égard du projet d'imposition accrue de la fortune par le moyen du droit de timbre. Lors de la même séance, les autres intervenants vont dans le même sens. Le président du Vorort, Alfred Frey, précise encore quelque peu cette stratégie lorsqu'il déclare: «[…] on a fortement fait de cette question [du droit de timbre sur les coupons, S. G.] une affaire politique. Les paysans et les sociaux-démocrates sont les principaux partisans de cet impôt. A cela s'ajoute l'antipathie contre le capital, qui est largement répandue, en particulier chez les employés et les fonctionnaires. Pour ces raisons, il ne faut guère compter sur une aide dans les Chambres si on ne peut pas convaincre le Conseil fédéral lui-même du caractère spécifique de la chose.»[25]

Les cercles économiques influents ne se sont donc pas opposés frontalement à l'impôt projeté mais ils ont cherché à multiplier les obstacles à sa création et à le rendre le plus inoffensif possible. Dans ce sens, ils ont mené une véritable guerre de mouvements combinant les démarches auprès du Département des finances, du Conseil fédéral, des commissions parlementaires et les manœuvres politiques dans les coulisses. Guerre d'autant plus efficace que – on l'a vu – les autorités fédérales ne se sont pas comportées en adversaires très farouches.

Leurs démarches et leurs manœuvres ont porté en partie simultanément et en partie successivement sur trois objets:

- la constitutionnalité du nouvel impôt (point 2.2.1.);
- la question de la révision de la loi relative aux droits de timbre d'émission (point 2.2.2.);
- les modalités du droit de timbre sur les coupons (point 3.).

Reprenons maintenant ces trois objets en détail.

2.2.1. La constitutionnalité du droit de timbre sur les coupons

En août 1919, alors que Landmann n'avait pas encore terminé ses travaux préparatoires, l'ASB mettait déjà en doute la constitutionnalité d'un droit de timbre sur les coupons. Elle argumentait que l'article constitutionnel qui avait servi pour la création des droits de timbre d'émission ne pouvait servir de base au nouvel impôt.[26] En dépit du fait que le Conseil fédéral ait aussitôt répliqué que cette constitutionnalité était «hors de doute»[27] et que l'ASB n'ait réussi à rallier à son point de vue pratiquement aucun constitutionnaliste, l'organisation faîtière de la banque n'en a pas moins continué inlassablement à avancer cet argument. Guère de prises de position, publiques ou non, entre 1919 et 1921 sans que soit attaquée la «constitutionnalité douteuse»[28] du projet de nouvel impôt. Cette campagne systématique poursuivait trois objectifs:

1° Si, cédant aux injonctions des banquiers, les autorités fédérales avaient décidé de procéder à une révision constitutionnelle, toute l'affaire en aurait été encore bien davantage retardée. L'ASB ne cherchait pas à différer le moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle imposition seulement afin d'économiser quelques dizaines de millions de francs. Elle voulait surtout obtenir que la discussion sur le contenu même de la loi ait lieu dans la période la plus éloignée possible de la Grève générale de novembre 1918, de façon à ce que le rapport de force politique soit plus favorable aux milieux possédants.

2° En contestant la constitutionnalité du nouvel impôt, les cercles bancaires semaient le doute sur sa légitimité. Ils se donnaient ainsi un point d'appui pour d'éventuelles batailles ultérieures. En 1927 déjà, une révision partielle du droit de timbre sur les coupons leur donnera l'occasion de tirer parti de cette entreprise de délégitimation.[29]

3° Enfin, la politique de l'ASB a eu le mérite, très estimable à ses yeux, *de focaliser l'attention et le débat publics sur les questions secondaires plutôt que sur les enjeux cruciaux*. Ainsi, près de 40% des prises de parole, lors de la discussion aux Chambres fédérales, a été consacré à la constitutionnalité, pendant que des problèmes aussi cruciaux que le barême du nouvel impôt ou que la procédure d'évaluation de la matière imposable occupaient les députés durant 10% à peine des débats.[30]

2.2.2. La question de la révision de la loi relative aux droits de timbre d'émission

Même si la loi d'octobre 1917 relative aux droits de timbre d'émission se caractérisait par sa clémence, les milieux bancaires lui adressaient de nombreux reproches. Voici les principaux d'entre eux:

1° Selon cette loi, l'émission en Suisse de titres suisses était soumise à un droit de timbre, de 1% sur les obligations et de 1,5% sur les actions. La loi autorisait *mais n'obligeait pas* l'émetteur à transférer l'impôt sur l'acquéreur des titres. Or, une partie des émetteurs ne faisaient pas usage de ce droit, mais prenaient le droit de timbre à leur compte afin de faciliter le placement de leurs titres. A l'époque, c'était notamment le cas des banques: poussées par leur concurrence interne, elles ne transféraient pas mais payaient en général elles-mêmes le droit qui frappaient leurs obligations ou bons de caisse. Même les efforts répétés de l'ASB pour faire signer à ses membres une convention selon laquelle ils s'engageaient à transférer l'impôt avaient buté sur cette concurrence et s'étaient soldés par un échec.[31] Le problème revêtait une grande acuité aux yeux des banques dans la mesure où les obligations de caisse couvraient, à cette époque, une part substantielle de leurs besoins de financement: environ 30% au début des années '20.[32] Les milieux bancaires espéraient qu'une révision de la loi d'octobre 1917 sur ce point leur faciliterait la translation de l'impôt.[33]

2° Le taux normal du droit prélevé sur les obligations était de 1%.Toutefois, la loi de 1917 prévoyait un taux inférieur, de 0,5%, lorsqu'il s'agissait des obligations émises par les banques cantonales. Cet élément constituait pour les établissements cantonaux un avantage dans la sévère lutte concurrentielle qui les opposait aux grandes banques commerciales. Les banques cantonales «ne sont pas […] des institutions philantropiques»[34] avait déjà protesté Léopold Dubois, administrateur-délégué de la Société de Banque Suisse, lors de la création de ce privilège. Depuis lors, les grandes banques, et avec elles l'ASB, dominée par les représentants de ces dernières, poursuivaient avec obstination l'élimination d'une telle faveur.[35]

3° La loi de 1917 soumettait à un droit de timbre la participation, ou la sous-participation, des établissements financiers à un syndicat de prise ferme, ou de garantie, d'un emprunt. Autrement dit, lorsqu'une banque participait à un tel syndicat, le droit de timbre ne s'appliquait pas seulement à la transaction finale, consistant à transmettre les titres à leurs souscripteurs. L'opération située en amont, c'est-à-dire la transmission à la banque des titres pris ferme ou garantis par elle, était également imposée. Les cercles bancaires réclamaient la suppression de cette disposition. Premièrement, parce que cela tendait à renchérir le coût de l'emprunt et donc à gêner,

surtout sur le plan international, les opérations d'émission pour compte de tiers des banques suisses. Et deuxièmement, parce qu'il leur était parfois impossible de transférer l'entièreté du droit de timbre en question.[36]

Tels étaient les griefs de l'ASB. L'organisation faîtière a donc essayé durant une assez longue période, soit jusqu'en septembre 1920, d'utiliser l'occasion offerte par la discussion autour du droit de timbre sur les coupons pour obtenir la révision de la loi d'octobre 1917. Toutefois, on se heurte ici à un problème d'analyse. L'ASB, d'habitude fine tacticienne, a suivi à cette occasion une ligne étrange qui ne pouvait que nuire à sa crédibilité puisqu'à quelques mois d'intervalles, elle a défendu deux revendications exactement inverses.

Dans un premier temps, en effet, l'organisation faîtière de la banque a proposé que le projet d'imposition des coupons soit abandonné, et que cet abandon soit plus ou moins compensé par une réforme de fond de la loi de 1917, réforme axée sur la suppression de certains droits de timbre d'émission et la hausse de certains autres.[37] Puis, faisant brusquement volte-face, l'ASB s'est déclarée non seulement favorable à l'imposition des coupons, mais à une imposition accrue, à condition que la plupart des droits de timbre d'émission soient abandonnés.[38]

Comment expliquer cette conduite étrange? Selon toute probabilité, il s'agissait, une fois de plus, de dresser des obstacles sur le chemin du nouvel impôt. En tentant de déplacer à deux reprises le terrain sur lequel se basait la discussion avec les autorités fédérales, l'association bancaire cherchait sans doute à compliquer encore davantage, et ainsi à ralentir voire à stopper, toute l'affaire.[39]

Mais la principale origine de la volte-face de l'ASB semble se situer ailleurs. Elle réside dans le fait qu'il existait au sein des milieux bancaires une certaine *division* quant à la question de la révision de la loi sur les timbres d'émission. Il y avait une double ligne de fractionnement.

La première était plutôt d'ordre matériel. Pour la comprendre, il faut souligner que les deux propositions successives de l'ASB avaient un point commun: toutes deux revenaient à abandonner l'une des deux catégories d'impôts (soit le timbre d'émission, soit le timbre sur les coupons), abandon compensé par la mise en vigueur, pour la catégorie restante, de taux plus élevés que ceux projetés par le Conseil fédéral. Schématiquement, on peut dire qu'à la place d'imposer aussi bien l'émission que le paiement des coupons avec des taux de l'ordre de 1% à 3%, l'ASB a préconisé soit de taxer uniquement l'émission, soit uniquement les coupons, mais avec des taux de 3% à 6%.

Sous un certain angle, une telle solution présentait un avantage sensible. En novembre

1919, lors de la première discussion du projet d'imposition des coupons élaboré par Landmann, l'ASB avait réclamé – en vain – que les autorités fédérales s'engagent pour une longue période (de l'ordre de 10 à 20 ans) à ne pas en augmenter les taux.[40] Avec ses deux propositions successives, elle cherchait à arriver, par la bande, au même résultat. En effet, les taux des droits de timbre d'émission, comme les taux projetés du timbre sur les coupons, se caractérisaient par leur grande modicité. Ils étaient donc susceptibles d'être augmentés ultérieurement sans se heurter à une résistance excessive, la légitimité d'une telle augmentation paraissant assez facile à établir. En revanche, s'il ne subsistait plus qu'une seule catégorie de droits de timbre, dotés dès le départ de taux nettement plus élevés, il serait beaucoup plus délicat de faire passer une hausse ultérieure de ces taux. «L'impôt ne [serait] plus susceptible d'être développé»,[41] fait remarquer Landmann pour justifier son désaccord avec les propositions de l'ASB.

Mais en même temps, ces propositions étaient loin de faire l'unanimité des cercles bancaires. Au sein des strates possédantes, ce n'étaient pas exactement les mêmes qui risquaient d'être touchées selon qu'il s'agissait des droits de timbre d'émission ou de ceux sur les coupons. Les diverses catégories de banques pouvaient donc s'attendre à être gênées de façon différente par les deux catégories d'impôts, en fonction du type d'opérations dans lesquelles elles étaient spécialisées, c'est-à-dire du type de leur clientèle. D'autant que leurs possibilités respectives de transférer l'imposition variaient également suivant l'une ou l'autre des deux formes d'imposition.[42]

Si le droit de timbre sur les coupons était introduit en conservant ceux sur l'émission, il y avait plus de chances qu'avantages et désavantages finissent par s'équilibrer plus ou moins pour l'ensemble des banques. En revanche, si seule l'une des deux formes d'imposition se trouvait choisie, avec en outre des taux plus élevés, certaines catégories de banques couraient le danger de se retrouver sensiblement pénalisées par rapport aux autres. La valse-hésitation de l'ASB provenait donc du fait que chacune des positions axée sur une seule forme d'imposition trouvait aussi bien des partisans que des adversaires décidés, créant ainsi un rapport de force instable et changeant en son sein.[43]

Le clivage dans l'organisation faîtière de la banque était aussi, et même davantage, d'ordre politique. Certains membres, et non des moindres, estimaient que la situation politique ne permettait pas une attitude aussi offensive que celle suivie par l'ASB, et avertissaient qu'à vouloir trop embrasser on risquait de tout perdre. Autrement dit, ils craignaient que la tentative d'éliminer l'une des deux formes d'imposition, même compensée par la hausse des taux de l'impôt restant, provoque un véritable tollé dans le public. De sorte que les banques ne recueillent, en fin de compte, que l'inconvénient

– des taux plus élevés – sans obtenir l'avantage: la suppression de l'un des impôts.
Ainsi, lors de l'assemblée générale annuelle de l'ASB en septembre 1920, Léopold Dubois, administrateur-délégué de la Société de Banque Suisse, critique sévèrement l'orientation axée sur la révision de la loi de 1917. Il déclare que cette ligne de conduite lui paraît «dangereuse; elle comporte la révision de la loi sur le timbre [d'émission] et si vous croyez, Messieurs, qu'on révisera la loi sur le timbre uniquement dans votre sens, vous vous trompez. […] Un remaniement de la loi sur le timbre [d'émission] […] nous conduira, Messieurs, à une […] aggravation de la loi […] et [à l'] impôt sur les coupons quand même.»[44] Opinion partagée, même s'il l'exprime de façon moins tranchée, par le président de l'ASB.[45]
Divisée et sur l'opportunité de réviser la loi de 1917, et sur la forme que devait prendre une telle révision, l'ASB s'est finalement résignée. En novembre 1920, elle a abandonné – tout au moins dans le cadre du débat en cours – l'idée d'obtenir une réforme de fond des droits de timbre d'émission.[46] Désormais, la conflictualité se centrera pratiquement exclusivement sur la définition du contenu du nouvel impôt projeté, le droit de timbre sur les coupons.

3. Les modalités du droit de timbre sur les coupons

Commençons par résumer les principales caractéristiques du projet de loi remis par Landmann en septembre 1919:[47]
1° L'imposition devait porter premièrement sur les coupons des valeurs mobilières suisses et étrangères appartenant aux personnes, physiques ou morales, suisses ou domiciliées en Suisse. Et deuxièmement, sur les intérêts perçus par les déposants suisses pour leurs dépôts – en compte courant, en livret d'épargne, etc. – faits auprès d'un établissement bancaire.
2° Les taux proposés par Landmann s'élevaient à 2% du montant du coupon pour les titres suisses; à 4% pour les titres étrangers. Et à 2% du montant versé à titre d'intérêts.
3° Le droit de timbre devait en principe être payé soit par le débiteur du coupon ou de l'intérêt, soit par la banque servant d'intermédiaire entre le débiteur et le créancier. Mais le projet de loi obligeait, sous peine d'amende, le débiteur ou la banque à transférer ensuite le montant de l'impôt sur le créancier, c'est-à-dire le propriétaire du titre ou du dépôt fait à la banque. Le projet précisait que toutes les conventions contraires à cette obligation seraient déclarées sans effet.

4° Afin de réduire la marge de manœuvre des fraudeurs, Landmann et l'Administration fédérale des Contributions prévoyaient des sanctions assez sévères en cas de fraude ou de tentative de fraude. L'amende minimale devait se monter à 5 francs par coupon fraudé. Elle pouvait aller jusqu'à la moitié de la valeur boursière des titres qui avaient essayé d'échapper au fisc. Enfin, le fraudeur pouvait être condamné à voir son nom publié, à ses frais, dans la presse.[48]

L'essentiel du débat, et des conflits, autour des propositions avancées par Landmann a porté sur trois questions: le taux de l'impôt pour les titres suisses; l'imposition des intérêts créditeurs; et surtout, l'imposition des titres étrangers.

3.1. Le taux d'imposition pour les titres suisses

Les milieux bancaires n'ont pas contesté le taux d'imposition que Landmann a mis en avant pour les titres indigènes, soit 2%. Ils n'avaient guère matière à protester car, comme le souligne le Professeur bâlois, avec de tels taux, «la Suisse reste toujours un paradis fiscal».[49] A cet égard, quelques chiffres sont éclairants: les taux en vigueur pour l'imposition du revenu de la fortune mobilière étaient, au même moment, de l'ordre de 2% à 10% en Belgique, 8% à 10% aux Etats-Unis, 10% en Allemagne, 10% à 12% en France, 15% en Italie et de 20% à 30% en Angleterre.[50]

Les cercles bancaires ont même proposé d'augmenter légèrement l'imposition, en fixant le droit sur le coupon des *actions* à 3%, soit un point de pourcent de plus que celui sur les obligations. Ils n'agissaient pas par altruisme: en échange, ils demandaient la suppression d'une disposition de la loi de 1917, selon laquelle le droit de timbre d'émission sur les actions devait être renouvelé tous les 10 ou 20 ans, en fonction du rendement de ces dernières.[51] Même si le fisc fédéral prévoyait qu'à moyen terme la proposition des banquiers ferait rentrer moins d'argent dans la caisse fédérale, et signifiait de fait un allègement pour les milieux possédants, elle a été admise sans difficulté.[52]

Les Sociaux-démocrates ont exigé de doubler les taux proposés par Landmann et acceptés par les banquiers, en revendiquant 4% pour les obligations et 5% pour les actions. Les représentants des intérêts de l'agriculture et de l'artisanat, quant à eux, ont avancé pendant longtemps une solution médiane, soit des taux de 3% et 4% respectivement.[53] Toutefois, non seulement ces représentants ont refusé de soutenir les revendications socialistes, mais ils ont même fini par abandonner les leurs propres.

On verra plus loin les raisons d'une telle démission (cf. partie 3.3.). Dès lors, les Chambres ont adopté – comme je l'ai signalé, dans une relative indifférence: à peine plus de la moitié des Conseillers nationaux prennent part au vote sur cette question – les taux les plus modiques.[54]

3.2. L'imposition des intérêts créditeurs

Landmann proposait de soumettre à l'impôt les intérêts créditeurs, c'est-à-dire les revenus produits par les placements de capitaux en comptes courants, livrets d'épargne, etc., auprès des banques suisses, pour autant que les propriétaires des dépôts en question soient suisses ou domiciliés en Suisse. Cette disposition avait pour objectif essentiel d'empêcher que soit contournée l'imposition des revenus de la fortune mobilière, car comme l'expliquait le Professeur bâlois, «si l'on n'imposait pas les bonifications de ce genre [les intérêts créditeurs, S. G.] tout en imposant pendant ce temps les coupons, des capitaux qui, traditionnellement, étaient placés en titres seraient immanquablement placés, à l'avenir, en la forme de dépôts en banque» permettant ainsi «d'échapper au droit de timbre».[55]

L'ASB a obstinément réclamé la suppression ou, au moins, la limitation de l'imposition des intérêts, se heurtant à l'opposition des Sociaux-démocrates et de Landmann, pour qui toute limitation signifiait un encouragement à l'évasion fiscale.[56] Ce dernier faisait valoir que «le droit de timbre sur les intérêts est au droit de timbre sur les coupons comme l'impôt sur les donations est à l'impôt sur les successions. Si l'on veut empêcher d'ouvrir toute grande la porte au contournement de la loi et à l'évasion fiscale, un timbre sur intérêts doit compléter le timbre sur coupons.»[57]

Malgré ces avertissements, l'obstination des banques a fini par être payante. Certes, l'imposition n'a pas été supprimée en tant que telle, mais elle a été considérablement affaiblie. Au départ, l'ASB déclarait se satisfaire d'un compromis sous la forme suivante: l'imposition générale des intérêts produits par les dépôts en banque serait abandonnée, sauf celle frappant les dépôts à terme fixe dont l'échéance est à plus de trois mois.[58] «Afin d'être agréable aux banques»,[59] Musy est toutefois allé encore plus loin dans les concessions. Contre l'avis des représentants du Parti socialiste, qui voulaient au moins en rester aux trois mois, il a obtenu des Chambres qu'elles fassent passer cette échéance à six mois.[60]

3.3. L'imposition des titres étrangers

La troisième source de conflit dépassait de loin les deux premières en importance: il s'agissait de savoir dans quelle mesure les valeurs mobilières étrangères seraient soumises à l'impôt. Ayant des répercussions sur l'exportation du capital, cette question soulevait le problème de la compétitivité de la place financière suisse sur le plan international . C'est donc sur ce point que s'est focalisé l'essentiel du débat.
Avant la Première Guerre mondiale déjà, la Suisse était l'un des pays au monde qui, proportionnellement, exportait le plus de capitaux, notamment sous la forme d'achats de titres étrangers. Cette forte exportation trouvait sa source pour une bonne part dans l'épargne indigène proprement dite. Mais elle provenait aussi du fait qu'en raison d'une série de facteurs – neutralité et stabilité politiques, discrétion et savoir-faire traditionnels dans le domaine de la gestion de fortune, faiblesse de la fiscalité, etc. – des capitaux étrangers étaient confiés à la gestion des banques suisses, qui les plaçaient à nouveau à l'étranger.
Or, au sortir de la guerre, la place financière suisse voyait s'ouvrir devant elle des perspectives grandioses. L'épargne intérieure – peu entamée grâce aux excellentes affaires réalisées durant la guerre – liée à la force du franc suisse donnait la possibilité aux grandes banques helvétiques de conquérir de très solides positions internationales. D'autant plus – et il s'agissait d'un phénomène encore plus important – que l'intense crise monétaire et politique qui affectait la majeure partie de la carte européenne faisait décupler l'afflux d'argent étranger en Suisse.
En simplifiant à l'extrême, on peut dire que le projet de Landmann tendait à établir une règle: *les titres étrangers devaient être imposés, l'exonération demeurant plutôt l'exception*. Ainsi, ce projet prévoyait que tous les titres étrangers, c'est-à-dire les titres émis par une société étrangère aussi bien avant qu'après l'entrée en vigueur de la loi, seraient soumis au nouveau droit de timbre, à condition qu'ils soient la propriété d'une personne physique ou morale de nationalité suisse ou domiciliée en Suisse. En revanche, les titres étrangers possédés par des personnes étrangères domiciliées hors de Suisse et seulement déposés auprès d'une banque suisse devaient être exonérés. Cette dernière disposition avait pour objectif explicite d'éviter la moindre mesure susceptible d'encourager le départ des capitaux étrangers gérés par la finance helvétique. Le taux du timbre sur les coupons des valeurs étrangères devait être le double de celui sur les titres suisses, soit 4%.
Même si les dépôts étrangers et par conséquent les activités de plaque tournante des banques suisses n'étaient pas touchés, et même si le taux proposé de 4% se caractérisait

par sa modicité, les propositions avancées par l'expert du Département des finances ont été très fraîchement accueillies du côté des milieux bancaires. Il y avait quatre raisons à cela, les deux dernières étant les plus importantes:

1° L'imposition plus forte des placements effectués en valeurs étrangères visait à tempérer quelque peu l'exportation du capital helvétique, et donc à exercer une pression vers le bas sur le niveau des taux d'intérêt en Suisse.[61] Les banques, et avec elles une large majorité des couches possédantes, craignaient qu'une telle mesure constitue un précédent justifiant des interventions ultérieures, plus substantielles, de l'Etat sur le plan des placements à l'étranger, limitant leur marge de manœuvre dans la recherche des rendements les plus élevés. En outre, elles voyaient d'un œil hostile toute disposition légale tendant à faire baisser le niveau moyen du loyer de l'argent dans la mesure où cela impliquait également le risque d'une diminution de leurs marges d'intérêt.[62]

2° Une des dimensions de la transformation de la Suisse en place financière internationale résidait dans l'attrait qu'elle exerçait sur les sociétés financières et autres holdings étrangers. De telles sociétés, dont le portefeuille se composait en très grande majorité de titres étrangers, ont poussé dans l'après-guerre comme les champignons après la pluie. En 1930, une grande banque helvétique pouvait constater avec satisfaction que «la Suisse […] est devenue pour l'Europe, grâce au développement de ces dernières années, le pays des holdings par excellence».[63] Or, c'est «en particulier pour des motifs fiscaux» qu'au sortir de la guerre, «la Suisse est de plus en plus choisie […] comme le siège de sociétés de ce type».[64]

Puisqu'il prévoyait d'imposer toutes les valeurs étrangères, à l'exception de celles possédées par des étrangers domiciliés en dehors de Suisse, le projet de Landmann devait atteindre les sociétés financières en question. Or, les milieux bancaires helvétiques tenaient à ce que rien n'entrave la venue en Suisse des holdings étrangers avec lesquels ils espéraient développer, comme le soulignait la Banque nationale suisse, de fructueuses relations d'affaires.[65]

3° Selon le projet de Landmann – on l'a mentionné – devaient être imposées non seulement les valeurs étrangères qui seraient placées en Suisse après la mise en vigueur de la loi. Mais aussi, au grand déplaisir des milieux possédants, la masse très considérable des titres – que Landmann estimait à quatre milliards de francs – qui se trouvaient déjà à ce moment-là en mains helvétiques.

4° Enfin et surtout, l'imposition des titres étrangers sous la forme préconisée par le Professeur bâlois impliquait que *l'administration fédérale puisse étendre quelque peu ses possibilités de contrôle fiscal*.

La compréhension de cet enjeu nécessite une brève explication technique. Le recouvrement de l'impôt portant sur les titres suisses ne faisait pas problème aux yeux des cercles bancaires. En effet, il pouvait être perçu directement à la source. Autrement dit, chaque entreprise helvétique ayant émis des titres avait l'obligation de payer au fisc fédéral, à l'échéance du coupon, le montant correspondant du droit de timbre, montant qu'elle devait ensuite déduire du versement effectué aux propriétaires des titres. Dans ce cas, le contrôle de l'Administration fédérale des Contributions n'affectait guère les banques puisqu'il s'effectuait directement auprès des débiteurs des coupons. En outre, la procédure de contrôle était simple et n'impliquait pratiquement pas de renforcement de la capacité de surveillance et de l'appareil du fisc.

Il en allait autrement pour les titres étrangers. Ici, les autorités fiscales ne pouvaient pas se servir de l'entreprise – étrangère – qui avait émis les valeurs afin de recouvrer l'impôt. Il existait donc deux cas de figure. Le plus fréquent: les propriétaires des valeurs étrangères passaient par l'intermédiaire des banques suisses pour faire encaisser les coupons. Le projet de nouveau droit de timbre obligeait les banques à tenir des registres relativement détaillés sur ces opérations et à les laisser vérifier, tout en respectant pleinement le secret bancaire, par l'Administration fédérale des Contributions. Soit, deuxième cas de figure, les détenteurs de titres se faisaient payer les coupons sans intervention des établissements helvétiques. Le projet exigeait de ces propriétaires, sous menace de sanctions assez sévères, qu'ils remplissent une déclaration d'impôt particulière, et il donnait au fisc fédéral certains moyens quant à la vérification de cette dernière.[66]

La soumission relativement extensive des titres étrangers au nouvel impôt impliquait donc de donner à l'Administration fédérale des Contributions quelques possibilités supplémentaires de contrôle et un renforcement correspondant de ses effectifs. Même si ces possibilités et ce renforcement restaient très limités, c'était encore trop pour les milieux bourgeois, qui redoutaient en particulier la dynamique que cela risquait d'entraîner.[67] Guère de discussions ou d'interventions de l'ASB, du Vorort et de la Banque nationale où ne soient pas déplorés les dangers représentés par les futures «tracasseries» liées à la création d'«un pesant appareil de contrôle».[68] Ou encore par la «procédure pointilleuse de perception» qui nécessiterait «l'accroissement des fonctionnaires de l'administration fiscale de la Confédération […] donnant à l'Etat la possibilité de prendre connaissance d'une manière tracassière de la situation financière de tous les contribuables […].»[69]

On le voit, les reproches que l'élite économique adressait aux propositions landmanniennes relatives à l'imposition des valeurs étrangères étaient lourds. Mais, curieuse-

ment, l'activité déployée sur ce champ, pourtant central, est longtemps restée relativement timorée. Jusqu'en automne 1920, les sphères bancaires se sont contentées de réclamer, sans succès, une seule modification d'importance: que les titres étrangers soient taxés au même taux que les suisses. En revanche, elles n'ont pas mis en cause le principe même de l'imposition des valeurs étrangères.

Ainsi, en octobre 1920, l'ASB répète encore à Musy qu'elle se «déclare d'accord avec l'imposition des titres étrangers»; l'organisation faîtière expliquait sa position «notamment [par] deux motifs: tout d'abord il y aurait à craindre que l'on ne comprenne pas dans le peuple pourquoi celui qui retire un revenu de titres étrangers devrait échapper à l'impôt tandis que les porteurs de titres suisses seraient soumis à cet impôt. En outre, il y a lieu de tenir compte du courant qui se manifeste dans des milieux étendus et qui tend à réserver par tous les moyens le capital suisse à l'économie […] suisse et à rendre plus difficile l'exportation de capitaux.»[70]

Les choses se sont rapidement modifiées durant l'automne-hiver 1920/1921. Premier élément: l'ASB a effectué un renversement complet de sa position: efficacement appuyée par le Vorort, elle a désormais mené une vigoureuse campagne auprès des autorités fédérales en faveur de l'exonération totale des titres étrangers. Deuxième élément: la solution finalement adoptée au terme du processus législatif correspondait très largement aux vues de l'organisation faîtière de la banque. En simplifiant à nouveau à l'extrême, on peut dire que le principe de départ du projet landmannien a été transformé en son contraire: la loi de juin 1921 *revient à faire de l'exonération des titres étrangers la règle, et de la soumission à l'impôt l'exception*. En outre, le taux d'imposition est le même pour les titres étrangers et suisses.

Le contenu de la solution adoptée sera analysée plus en détail dans le prochain chapitre, qui tirera un bref bilan des modalités du nouvel impôt. Pour le moment, il faut répondre à une double question: comment expliquer le revirement des milieux bancaires? Et comment expliquer le large succès obtenu?

Les deux phénomènes – revirement et succès – puisent à la même source: *une sorte de vaste marché conclu entre les milieux industriels et financiers d'un côté, et la paysannerie représentée par l'Union suisse des Paysans de l'autre*.

Dans la période qui a suivi immédiatement la guerre, les agriculteurs helvétiques avaient notamment deux chevaux de bataille. Le premier occupait une place centrale dans la stratégie de l'USP: il s'agissait d'obtenir une augmentation massive des taxes douanières afin de protéger l'agriculture suisse de la concurrence étrangère. Dans cette optique, l'USP défendait becs et ongles l'option suivante en matière de finances publiques: pour résorber le déficit budgétaire de la Confédération il fallait faire appel

principalement à l'augmentation des droits d'entrée. La lutte contre l'augmentation des taux d'intérêt constituait le deuxième cheval de bataille. Lourdement endettés, les agriculteurs voyaient en effet fondre leurs marges bénéficiaires sous les effets de la rapide hausse du loyer de l'argent (le taux d'intérêt pour les capitaux à long terme passe de 5,3% en 1918 à 7% en 1920).[71]

Ce sont ces deux préoccupations qui ont poussé l'USP à rejoindre les Sociaux-démocrates, pendant la première phase de discussion du projet élaboré par Landmann, dans la défense non seulement d'une imposition extensive, mais encore d'une imposition nettement plus lourde, des titres étrangers. En septembre 1920, faisant chorus avec les représentants du Parti socialiste, le Secrétaire de l'USP, Ernst Laur, déclare par exemple que «la différence [d'imposition] entre les papiers indigènes et étrangers est une très bonne chose. Plus grande elle est, meilleur c'est.»[72] L'alliance avec les Sociaux-démocrates avait une fonction éminemment tactique. Elle visait à exercer une pression supplémentaire sur les milieux bancaires et industriels en vue d'obtenir une baisse des taux d'intérêt et surtout une augmentation brutale des taxes douanières. A cet égard, l'automne-hiver 1920/1921 a apporté de sérieux motifs de satisfaction à l'USP. Quelles qu'en aient été les raisons exactes (limitation temporaire de l'exportation du capital et réduction des marges d'intérêt du côté des banques, début d'une récession économique), le loyer de l'argent à long terme a connu une diminution dès le mois de décembre 1920.[73] Et surtout, beaucoup plus important: les milieux industriels et bancaires ont enfin donné leur feu vert à un accroissement massif des droits d'entrée. Jusque-là, pour une série de raisons (peur des rétorsions des partenaires commerciaux, crainte d'une hausse des prix et des salaires néfaste à la compétitivité des marchandises helvétiques, situation politique intérieure, etc.), ASB et Vorort avaient refusé d'entrer en matière sur une hausse, et encore plus sur une hausse massive, des taxes douanières. Mais, au cours de l'automne 1920, aiguillonnées par les pressions de l'USP et par les premiers signes d'une récession économique, les deux associations faîtières ont changé leur fusil d'épaule, entraînant les autorités fédérales à leur suite.

En septembre 1920, l'ASB adopte lors de son assemblée générale annuelle une résolution revendiquant «que l'on établisse une relation équitable entre les impôts directs et les impôts indirects et qu'en particulier une augmentation des tarifs douaniers apporte une large contribution à la couverture du déficit budgétaire».[74] En novembre 1920, le Vorort et l'Union centrale des Associations patronales ont mis deux discours au centre du 3ème Congrès de l'Industrie et du Commerce: les deux défendent un accroissement brutal des taxes douanières. Ainsi le grand industriel Walter Boveri

exige du Conseil fédéral une augmentation de 150% des droits d'entrée.[75] En décembre 1920, une petite commission extra-parlementaire dans laquelle l'USP est bien représentée lance la procédure de révision du tarif douanier. Enfin, en février 1921, le Conseil fédéral reçoit du Parlement les pleins pouvoirs lui permettant de hausser ce tarif de son propre chef.[76]

Parallèlement se déroulaient les étapes de l'autre face du «deal» passé avec la paysannerie. En octobre 1920, on l'a vu, l'ASB déclare encore accepter le principe même de l'imposition des valeurs étrangères par crainte de ce «courant qui se manifeste dans des milieux étendus et qui tend […] par tous les moyens […] à rendre plus difficile l'exportation des capitaux»,[77] c'est-à-dire par crainte de l'alliance entre USP et Parti socialiste. Quelques mois plus tard, au tout début de 1921, l'organisation faîtière de la banque estime les concessions à la paysannerie suffisantes pour ne plus avoir à craindre une alliance rouge-verte. Elle change alors radicalement sa position et multiplie, en compagnie du Vorort, les démarches visant l'exonération complète des titres étrangers.[78]

Estimation correcte. En novembre 1920, les représentants des intérêts agricoles étaient encore aux côtés des Sociaux-démocrates pour défendre non seulement l'imposition la plus étendue possible des titres étrangers mais aussi une charge plus lourde sur ces valeurs que sur les suisses. En janvier 1921, premier recul: ils abandonnent cette dernière revendication, assurant la victoire de ceux qui réclamaient un taux semblable pour les deux types de titres.[79] Au cours des mois suivants, second recul: sans aller jusqu'à l'exonération totale, ils acceptent une solution exemptant de fait la grande majorité des titres étrangers.

On peut voir dans la presque simultanéité de deux décisions prises en juin 1921 le symbole de cette sorte de vaste marché conclu avec la paysannerie. Le 8 juin, le Conseil fédéral promulgue un nouveau tarif douanier qui, par une augmentation massive des droits d'entrée, rétablira pratiquement à lui seul l'équilibre budgétaire de la Confédération: il rapportera bientôt près de 150 millions supplémentaires. Le 25 juin, le Parlement fait écho en adoptant la loi relative au droit de timbre sur les coupons, loi qui correspond largement aux vues des milieux possédants.

Si le marché en question a constitué l'élément décisif pour assurer le succès des intérêts bancaires en matière d'imposition des titres étrangers, d'autres facteurs ont joué un rôle. L'un d'entre eux mérite qu'on s'y arrête quelques instants: il s'agit de *l'indigence des statistiques suisses* dans le domaine de la circulation des capitaux. A l'époque, et c'est encore largement le cas aujourd'hui, il n'existait pratiquement aucun contrôle sur l'exportation des capitaux, et par conséquent presque aucune

donnée officielle à ce sujet. Dans ce cadre, les rares renseignements dont on disposait provenaient des banques elles-mêmes. Un exemple: lorsqu'au début de 1920, pour discuter de différents projets fiscaux dont celui sur les coupons, Musy a besoin de connaître le volume de la fortune helvétique placée, en 1919, en valeurs mobilières, il ne fait pas appel à l'administration fédérale mais directement à trois grands banquiers.[80] Même Landmann se sert des sources bancaires, seules disponibles, dans l'élaboration de son projet.[81] Dès lors, tout le débat sur l'imposition des titres étrangers se mène sur la base des données fournies au compte-goutte, et surtout sans possibilité de vérification, par les milieux financiers. Cette situation donne à ces derniers un avantage sensible, une sorte de légitimité difficilement contestable. On peut penser que la discussion aurait suivi un cours différent si, pour estimer le volume des placements suisses à l'étranger en 1919, on n'avait pas admis comme point de départ le montant indiqué, pour 1913, par Hermann Kurz, directeur général du Crédit Suisse – environ 4 milliards de francs –, mais si on s'était basé sur le montant beaucoup plus élevé – près de 6,5 milliards – que certains articulaient à l'époque déjà. Sans parler de celui auquel parviendra 60 ans plus tard l'historien Paul Bairoch: autour de 14 milliards.[82]
De même, les milieux financiers peuvent, sans crainte d'être sérieusement contestés, systématiquement utiliser l'argument selon lequel ces placements ont subi, durant la guerre, des pertes proprement gigantesques, donnant ainsi une forte légitimité à leurs revendications.[83] Faute de mieux, le haut fonctionnaire chargé d'examiner les requêtes bancaires doit se contenter d'inscrire de petites remarques dubitatives ou ironiques dans les marges.[84]
On comprend mieux maintenant certains bénéfices secondaires liés à la faiblesse de l'appareil fiscal fédéral. Sans parler du secret bancaire. Et l'on saisit également mieux pourquoi les cercles bancaires, malgré les nombreuses critiques adressées au projet de Landmann, se réjouissent de ce que celui-ci respecte largement «la discrétion, si nécessaire aux affaires bancaires».[85]

3.4. Bilan des modalités de la loi relative au droit de timbre sur les coupons

«On est resté dans des limites modérées, de telle sorte que cette imposition ne peut être caractérisée d'insupportable.»[86] Ce bilan relatif au droit de timbre sur les coupons vient d'un homme qui sait non seulement de quoi il parle, mais qui n'a pas l'habitude d'être tendre à l'égard de la fiscalité fédérale: Julius Frey, à l'époque le grand patron du Crédit Suisse. Quelques années plus tard, l'ancien secrétaire de la

Chambre du Commerce de Bâle, Traugott Geering, parle lui aussi de «relative clémence».[87] Euphémisme de rigueur mis à part, ces jugements correspondent pleinement à la réalité. La loi adoptée en juin 1921 par le Parlement concorde largement avec les vues bancaires. Commençons par la question la plus controversée, celle des titres étrangers:

1° Le nouvel impôt ne touche, finalement, que les coupons des titres étrangers «émis en Suisse ou admis à la cote d'une bourse suisse *après* l'entrée en vigueur de la présente loi».[88] Cela signifie l'exonération complète du volume considérable des valeurs étrangères se trouvant déjà en mains helvétiques au moment de l'entrée en vigueur du nouvel impôt, le 15 décembre 1921. Mais même pour les valeurs émises après cette date, les portes de l'évasion fiscale restent grandes ouvertes. En effet, la définition donnée à l'émission et à l'admission en bourse est telle qu'une bonne partie des titres étrangers acquis par des Suisses a le loisir d'échapper au fisc.[89]

Dans la conception de Landmann, le droit de timbre sur les coupons devait notamment remédier au fait que le droit déjà en place, celui sur l'émission, ne touchait qu'une petite partie des titres étrangers. En septembre 1919, Landmann écrivait à ce propos: «Les possibilités de placement de titres étrangers en Suisse sans paiement d'un droit de timbre [d'émission] sont si diverses que certainement la plus grande partie des titres étrangers apportés en Suisse ne peut être soumise à aucune prestation fiscale. […] L'imposition du coupon par un droit de timbre, telle qu'on se la propose, présente l'heureuse occasion de régler […] d'une manière plus rationnelle l'imposition fiscale des titres étrangers.»[90] Le Professeur bâlois était trop optimiste car la notion d'émission est conçue dans la législation sur le coupon de façon encore plus restrictive que dans la législation sur l'émission. Dès lors, l'ASB elle-même reconnaît que les modalités de perception du nouveau droit de timbre reviennent plus ou moins à «l'exonération de principe des coupons des valeurs étrangères».[91]

En 1925, une secrétaire de l'Administration fédérale des Contributions aboutit à la conclusion que «l'imposition des coupons étrangers n'a pas été entièrement abandonnée mais a été réduite à un résidu misérable».[92] Quant à Benedikt Mani, il écrit qu'«une grande partie des coupons étrangers circulant en Suisse a échappé à l'impôt, ce à travers quoi […] le placement des capitaux à l'étranger a été facilité et encouragé».[93]

2° Grâce au sytème d'imposition des valeurs étrangères adopté, les possibilités d'investigation et de contrôle du fisc fédéral se trouvent réduites au strict minimum. La faculté d'exiger du propriétaire de ces valeurs une déclaration d'impôt n'existe plus. L'obligation pour les banques de tenir des registres précis et contrôlables est supprimée: la perception du droit sur les coupons des titres étrangers doit se faire selon le système de l'abonnement, c'est-à-dire selon une estimation établie tous les trois

ans, sur la base de renseignements très grossiers venant des banques, par l'Administration fédérale des Contributions.[94] En conséquence, la création du nouveau droit de timbre est très loin d'engendrer l'accroissement, tant redouté du côté bancaire, de l'appareil fiscal de la Confédération. En juillet 1922, l'ASB constate avec satisfaction que «l'introduction du droit de timbre sur les coupons n'a exigé l'embauche que d'un seul fonctionnaire».[95]

3° On l'a vu, la loi prescrit des taux d'imposition égaux pour les valeurs étrangères et helvétiques; en outre, comme ne manque pas de le souligner le Crédit Suisse afin de rassurer sa clientèle, ces taux «ne sont point exagérés».[96] Douce litote pour dire qu'ils sont extrêmement faibles.

4° Sur la demande de l'ASB, les sanctions relativement sévères prévues pour les fraudeurs ont disparu. Il n'existe plus d'amende minimale de cinq francs par coupon fraudé. La peine maximale s'élève à cinq fois le montant du droit de timbre soustrait, au lieu de la moitié de la valeur boursière des titres sur lesquels a porté la dissimulation. La différence est énorme. Et la punition peut-être la plus efficace est éliminée: le fisc ne peut plus obtenir la publication du nom du fraudeur.

5° Enfin, les dispositions de l'ordonnance d'exécution de la loi, adoptée par le Conseil fédéral en novembre 1921, sont très favorables aux banques. L'ASB exprime d'ailleurs publiquement sa «satisfaction».[97] Le contraire eût été étonnant: dans la commission extra-parlementaire qui prend une large part à l'élaboration de l'ordonnance en question, les représentants directs des banques occupent huit sièges sur treize.[98]

4. Conclusion

S'interroger sur l'efficacité particulière de la résistance fiscale des cercles financiers revient largement – on l'aura constaté – à se demander pourquoi les autorités fédérales ont fait preuve d'une telle sollicitude à l'égard des intérêts bancaires.

La question mérite qu'on s'y arrête. Surtout si l'on fait la comparaison avec le processus de révision du tarif douanier. Celui-ci a produit à brève échéance près de 150 millions supplémentaires (dix fois moins pour le droit de timbre sur coupons) dans la caisse fédérale, charge portée pour l'essentiel par les salariés. Mené sur la base des pleins pouvoirs, il a duré exactement 6 mois (trois ans pour le timbre sur coupons). Quant aux organisations du mouvement ouvrier et à celles des consommateurs, elles n'ont été consultées que pour la forme.

Les attentions poussées dont ont bénéficié les milieux bancaires, et plus largement les

couches possédantes, renvoient en premier lieu à l'existence d'une sorte d'osmose – passages entre le public et le privé, communauté d'extraction et de trajectoire sociales, affinités de valeurs, etc. – entre le personnel des institutions étatiques helvétiques et l'élite économique suisse. Les représentants des partis bourgeois aux Chambres fédérales, qui y disposaient d'une très confortable majorité, étaient ainsi largement acquis aux intérêts de la finance. Quant à la haute administration et au Conseil fédéral, mille liens, souvent de dépendance, les reliaient à cette élite. Musy lui-même avait longuement séjourné au sein du sérail bancaire. Mais c'est le destin de Landmann qui illustre de manière la plus saisissante ces liens de dépendance. Landmann venait du monde de la banque, auquel il devait en large partie sa carrière: c'était, pour ne prendre que cet exemple, sur la proposition de la Société de Banque Suisse – qui subventionnera d'ailleurs généreusement sa chaire[99]– qu'il avait été nommé Professeur d'économie à Bâle. Dès lors, rien d'étonnant à ce que Landmann ait concocté un projet qui faisait déjà la part belle au point de vue des banquiers. Ces derniers ne s'en sont pas satisfaits. Landmann a eu le tort – ou le mérite – de ne pas plier. En butte désormais aux attaques massives des hommes d'argent, il est rapidement devenu persona non grata.[100] Conséquence: Musy, on l'a vu, l'a brutalement écarté.

Mais l'osmose entre institutions étatiques et couches dominantes n'explique pas tout. Il faut également tenir compte d'un autre facteur. L'Etat, dans la société capitaliste, ne peut guère être un Etat domanial, ou mieux, entrepreneurial. Il est obligé de se constituer en Etat fiscal, c'est-à-dire de se greffer en quelque sorte «de l'extérieur» sur la production privée de valeur, pour s'en approprier une part. D'où sa relative dépendance, en matière de financement, du comportement des agents privés. Cela signifie que les pouvoirs publics ont intérêt à respecter certaines limites dans le prélèvement fiscal s'ils ne veulent pas susciter chez ces agents une résistance telle que la base même de l'imposition, l'activité économique, soit remise en cause.

Le problème se pose de manière éminemment délicate lorsqu'il s'agit d'un impôt qui, comme le droit de timbre sur coupons, cherche à saisir le capital placé sous une forme mobilière. La matière imposable est très volatile. Les possibilités de résistance fiscale des contribuables concernés, sans même être articulées politiquement mais par simple évasion ou fraude, s'en trouvent nettement facilitées, ce qui les met dans un rapport de force favorable vis-à-vis des pouvoirs publics.

Ce phénomène ne signifie pas pour autant que ces derniers se trouvent entièrement démunis. Dans le cas qui nous occupe, celui du timbre en question, les représentants

du Parti socialiste, tout en reconnaissant que l'évasion ou la fraude fiscale étaient ici particulièrement aisées, l'ont souligné durant tout le débat.[101] Les autorités fédérales auraient pu, par exemple, se donner les moyens ne serait-ce que de connaître de façon plus précise le volume de l'exportation des capitaux. De même, elles auraient pu défendre avec davantage de vigueur les sanctions prévues au départ par Landmann, ou encore les quelques dispositions implicant un (léger) renforcement de l'appareil fiscal. Pour expliquer qu'elles ne l'aient pas fait, il faut à nouveau renvoyer au premier facteur mentionné, leurs liens multiples avec l'élite économique suisse.

C'est donc bien la combinaison entre les deux facteurs – des liens privilégiés avec les pouvoirs publics *et* de meilleures possibilités de résistance fiscale – qui permet de comprendre l'indulgence toute particulière dont ont bénéficié les milieux bancaires. Admettant sans autre l'idée qu'il n'y avait pratiquement rien à faire contre la résistance fiscale de ces milieux, les autorités fédérales ont logiquement conclu qu'il était dans leur propre intérêt de fixer des limites extrêmement étroites au futur prélèvement. En fait, elles sont arrivées à la conclusion qu'il fallait laisser ces milieux *déterminer dans une large mesure eux-mêmes ce qu'ils étaient prêts à payer comme droit de timbre sur les coupons*.

Certains arguments employés durant le débat parlementaire en apportent la preuve. Ainsi, plaidant devant la commission du Conseil des Etats en faveur d'une très large exonération des titres étrangers, Musy explique: «Selon les dispositions originelles du projet de loi, […] tous les coupons étrangers en possession de personnes domiciliées en Suisse doivent être imposés. Dans la mesure où le contrôle serait difficile, on devrait craindre une fraude fiscale de grande ampleur. C'est pourquoi le Département des finances», conclut Musy, considère comme nécessaire que «l'imposition soit limitée aux coupons qui ne peuvent pas échapper au fisc».[102]

Même son de cloche chez le rapporteur français de la commission du Conseil national, le Radical vaudois Henri Bersier. Expliquant à ses collègues pourquoi la commission a abandonné sa première position et défend maintenant une solution revenant à exempter la majeure partie des valeurs étrangères, il déclare: «Si la commission du Conseil national s'était ralliée au projet du Conseil fédéral c'était parce que, au début, l'Association des banques suisses avait promis son appui et avait en quelque sorte accepté de collaborer à la perception de ce droit qui, du reste, ne pouvait être perçu qu'avec l'aide des banques. Au dernier moment, c'est-à-dire quelques jours avant que l'objet vienne en délibération devant ce conseil, l'Association des banques a fait savoir, dans une conférence qu'elle a eue avec la commission, qu'elle ne pouvait plus tenir son engagement et par conséquent ne pouvait pas collaborer à la perception de ce

droit de timbre sur les coupons étrangers. Cela remettait toute la question sur le tapis et obligeait la commission de chercher une autre solution.»[103]

En d'autres termes, puisque les contribuables, et leur représentant l'ASB, ne respecteront pas la loi, et que nous ne pouvons rien y faire, changeons l'impôt selon leurs désirs. C'est exactement cette même logique que défend le Radical zurichois Albert Meyer, rédacteur en chef de la Neue Zürcher Zeitung et futur Conseiller fédéral; celui-ci, contre les représentants socialistes qui préconisent des moyens de contrôle plus rigoureux, soutient la nouvelle position de la commission en expliquant qu'il ne faut «[édicter] que des prescriptions qui peuvent être traduites dans la réalité avec quelques chances de succès».[104]

Une fois entrées sur cette pente glissante, il était difficile aux autorités fédérales de s'arrêter. Alfred Jöhr, directeur général du Crédit Suisse, l'avait bien compris et ne s'est pas fait faute d'en profiter. Une semaine après la mise en vigueur de la loi relative au droit de timbre sur les coupons, il fait savoir aux responsables du fisc fédéral, sans susciter la moindre réaction, que d'ores et déjà «le fisc doit renoncer à vouloir toujours encaisser l'entièreté de ce qui lui serait réellement dû si la loi était respectée à la lettre».[105]

Abréviations

Adm. Contr.	Archives de l'Administration fédérale des Contributions
ASB	Association suisse des Banquiers
AF	Archives fédérales
PV	Procès-verbal de la séance
USP	Union suisse des Paysans

Notes

1 Cf. Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse, vol. 34, 1918, p. 61–81.
2 Cf. Sébastien Guex, La politique monétaire et financière de la Confédération suisse 1900–1920, Lausanne 1993, p. 375–389.
3 Cf. Pv du Conseil fédéral, 7 mai 1918, AF E 1004.
4 Roland Ruffieux, La Suisse de l'entre-deux-guerres, Lausanne 1974, p. 85.
5 Cf. Jacob Steiger et Camille Higy, Finanzhaushalt der Schweiz, t. 1: Bund, Kantone und Gemeinden 1913–1933, Berne 1934.
6 Cf. Manuel statistique du marché financier suisse, Berne 1944, p. 200–202.
7 Cf. Feuille fédérale 1919, vol. 4, p. 220.

8 Cf. Benedikt Mani, Die Bundesfinanzpolitik des schweizerischen Bauernstandes in der neueren Zeit, Romanshorn 1928, p. 144–146.
9 Pv de la Conférence sur la réforme des finances fédérales, 17 mars 1920, AF 6300(B)/1969/255/7.
10 Protokoll der Expertenkonferenz betr. die Stempelabgabe auf Coupons und Zinsgutschriften, 27–29 novembre 1919, Adm. Contr., StC I–II.
11 Cf. Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse, vol. 37, 1921, p. 699–704.
12 Cf. ibid., p. 813–820.
13 Cf. Julius Landmann, Préavis relatif à la question de l'introduction, par voie de législation fédérale, d'un droit de timbre sur coupons et sur bonifications d'intérêt, Berne 1919. J. Landmann enseigne l'économie politique à l'Université de Bâle. Durant la guerre et l'immédiat après-guerre, il est souvent engagé par le Conseil fédéral comme expert dans le domaine bancaire et financier.
14 Ibid., p. 50.
15 Ibid., p. 73.
16 Les représentants directs des banques constituent environ le tiers des membres présents; cf. lettre de Landmann à Blau, directeur de l'Administration fédérale des Contributions, 2 novembre 1919, et Protokoll der Expertenkonferenz betr. die Stempelabgabe auf Coupons und Zinsgutschriften, 27–29 novembre 1919, Adm. Contr., StC I–II.
17 Cf. Pv du Conseil fédéral, 6 décembre 1919, AF E 1004.
18 Sur Musy, cf. Hans Ulrich Jost, Les avant-gardes réactionnaires. La naissance de la nouvelle droite en Suisse 1890–1914, Lausanne 1992, p. 40, 149, 155–156, ainsi que Urs Altermatt, Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux, Yens 1993, p. 355–360.
19 Cf. Protokoll über die Sitzungen der ständerätlichen Kommission für die eidg. Couponsteuer, 9–10 mai et 8 juin 1921; lettre d'Alfred Sarasin à Musy, 23 mai 1921; lettre d'Adolf Jöhr à Musy, 3 juin 1921; lettres de differentes banques genevoises et de l'ASB à l'Adm. féd. des Contr., 6 et 10 juin 1929, Adm. Contr., StC XII–XVII.
20 Cf. rapport de l'ASB à Musy, 30 octobre 1920, et rapport de Landmann à Musy, 5 novembre 1920, Adm. Contr., STC III–IV.
21 Cf. Expertenkommission für die Beratung des Entwurfs einer Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über die Stempelabgabe auf Coupons, 17 octobre 1921, Adm. Contr., StV IX–XIII.
22 Cf. Prof. Dr. Julius Landmann (6. Aug. 1877 – 8. Nov. 1931), in: Journal de Statistique et Revue économique suisse, 1939, p. 446–468.
23 Protokoll über die Sitzungen der nationalrätlichen Kommission für die eidg. Couponsteuer, 6–7 avril 1921, Adm. Contr., StC V–XI.
24 Protokoll der Schweizerischen Handelskammer, 18 mars 1921, p. 24.
25 Ibid., p. 25–26.
26 Cf. VII. Jahresbericht der Vereinigung von Vertretern des Schweiz. Bankgewerbes, Bâle 1919, p. 75. On peut relever que prennent ici tout leur sens les gros efforts faits par les milieux bancaires en 1916–1917 afin que l'article introduit dans la Constitution définisse de la manière la plus restrictive possible les objets susceptibles d'être soumis aux droits de timbre; Guex (cf. note 2) p. 381–382.
27 Déclaration de Motta, Pv de l'assemblée générale de l'ASB, 27 septembre 1919, p. 6, Wirtschaftsarchiv Basel.

28 Bulletin mensuel de la Société de Banque Suisse, no 3, début avril 1921, p. 44. Mani (cf. note 8), p. 142–143, relève aussi cette utilisation tactique de la question de la constitutionnalité par l'ASB.

29 Cf. Conrad Stockar, Geschichte der eidgenössischen Stempelabgaben, in: Archives de droit fiscal suisse, avril 1988, p. 526–529.

30 Cf. Bulletin sténographique du Conseil national, 1921, p. 202–262, et Conseil des Etats, 1921, p. 270–289.

31 Cf. VIII. Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung, Bâle 1920, p. 96–103, ainsi que Karl Blumer, Die Besteuerung der Effekten bei der Ausgabe und beim Umsatz, Glarus 1930, p. 58–59.

32 Cf. Julius Landmann, Die Banken in der Schweiz, in: L. Elster, A. Weber et F. Wieser (Hg.), Handwörterbuch der Staatswissenschaften, t. 2, Jena 1924, p. 243–244.

33 Cf. par exemple les lettres de l'ASB au Conseil fédéral et au Département des finances, 31 mars 1920, et 30 octobre 1920, Adm. Contr., StC III–IV.

34 Protokoll der Beratungen der Expertenkommission für die eidg. Stempelsteuer, 13–14 novembre 1916, p. 9, Adm. Contr., StA III–IV.

35 Cf. lettre de l'ASB au Département des finances, 30 octobre 1920, Adm. Contr., StC III–IV.

36 Cf. par exemple VI. Jahresbericht der Vereinigung von Vertretern des Schweiz. Bankgewerbes, Bâle 1918, p. 43–44, ainsi que lettre de l'ASB au Département des finances, 30 octobre 1920, Adm. Contr., StC III–IV. Rappelons que la participation, ou la sous-participation, à un syndicat de prise ferme d'un emprunt, suisse ou étranger, constitue déjà à cette époque une activité très prisée des banques helvétiques, en particulier des plus grandes. Entre 1907 et 1914, les seuls emprunts obligataires auxquels participe le Crédit Suisse atteignent le chiffre impressionnant de 450; cf. Walter Adolf Jöhr, Schweizerische Kreditanstalt 1856–1956, Zurich 1956, p. 181.

37 Cf. lettre de l'ASB au Conseil fédéral, 31 mars 1920, et lettre de l'ASB au Département des finances, 30 avril 1920, Adm. Contr., StC III–IV.

38 Cf. lettre de l'ASB au Département des finances, 30 octobre 1920, Adm. Contr., StC III–IV.

39 Cf. rapport de Landmann à Musy, 5 novembre 1920, p. 35, Adm. Contr., StC III–IV.

40 Cf. lettre de l'ASB au Département des finances, 21 novembre 1919, ainsi que Protokoll der Expertenkonferenz betr. die Stempelabgabe auf Coupons und Zinsgutschriften, 27–29 novembre 1919, Adm. Contr., StC I–II.

41 Rapport de Landmann à Musy, 5 novembre 1920, p. 30, Adm. Contr., StC III–IV.

42 Sur toute cette problématique, cf. notamment Blumer (cf. note 31), p. 51–66; Karl Hacker, Die Kapitalertragssteuer. Der Steuerabzug vom Kapitalertrag, Diss., Heidelberg 1930, p. 206–226; Jakob Kellenberger, Die Steuern und ihre Reform, Berne 1957, p. 263–279.

43 Cf. rapport de Landmann à Musy, 5 novembre 1920, p. 14, ainsi que l'intervention de Julius Frey, président du Conseil d'administration du Crédit Suisse, Protokoll der Konferenz des Finanzdepartements mit den Banquiers …, 15 novembre 1920, Adm. Contr., StC III–IV.

44 Protokoll der siebenten Generalversammlung der Schweiz. Bankiervereinigung, 25 septembre 1920, p. 15, Wirtschaftsarchiv Basel. L. Dubois intervient à nouveau dans le même sens quelques semaines plus tard, cf. Protokoll der Konferenz des Finanzdepartements mit den Banquiers …, 15 novembre 1920, Adm. Contr., StC III–IV.

45 Cf. Protokoll der siebenten Generalversammlung der Schweiz. Bankiervereinigung, 25 septembre 1920, p. 15, Wirtschaftsarchiv Basel.

46 Cf. Protokoll der Konferenz des Finanzdepartements mit den Banquiers …, 15 novembre 1920, Adm. Contr., StC III–IV. Cependant, l'ASB a continué à faire pression pour obtenir une révision rapide de l'ordonnance d'exécution de la loi relative aux droits de timbre d'émission.

Pression qui remporte un certain succès; cf. lettres de l'ASB à Musy, 30 décembre 1920 et 14 septembre 1921, Adm. Contr., StV VIII, ainsi que Pv du Conseil fédéral, 29 novembre 1921, AF E 1004.

47 Cf. Landmann (cf. note 13) p. 5–10, 108–121.

48 Sur ce dernier point, cf. notamment Entwurf eines Bundesgesetzes zur Einführung von Stempelabgaben auf Coupons und Zinsgutschriften, novembre 1919, ainsi que Protokoll der Expertenkonferenz betreffend die Stempelabgabe auf Coupons und Zinsgutschriften, 27–29 novembre 1919, Adm. Contr., StC I–II.

49 Protokoll der Expertenkonferenz betreffend die Stempelabgabe auf Coupons und Zinsgutschriften, 27–29 novembre 1919, Adm. Contr., StC I–II.

50 Cf. Landmann (cf. note 13), p. 20–26; Julius Landmann, Zur Frage der Einführung eines eidgenössischen Couponstempels, Zurich 1920, p. 10; Hacker (cf. note 42) p. 156–205; Ingolf Metze, Kapitalertragsteuern, in: F. Neumark (Hg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, t. 2, Tubingen 1980, p. 641–645.

51 Cf. Protokoll der Konferenz des Finanzdepartements mit den Banquiers …, 15 novembre 1920, Adm. Contr., StC III–IV.

52 Cf. Bericht der eidg. Steuerverwaltung, non daté mais certainement de fin novembre 1920, Adm. Contr., StC III–IV; Pv du Conseil fédéral, 6 décembre 1920, AF E 1004; Protokoll über die Sitzung der nationalrätlichen Kommission für die eidg. Couponsteuer, 11–12 janvier 1921, Adm. Contr., StC V–XI; Protokoll über die Sitzung der ständerätlichen Kommission für die eidg. Couponsteuer, 9–10 mai 1921, Adm. Contr., StC XII–XVII.

53 Cf. Protokoll der Expertenkonferenz betreffend die Stempelabgabe auf Coupons und Zinsgutschriften, 27–29 novembre 1919, Adm. Contr., StC I–II, ainsi que Protokoll über die Sitzung der nationalrätlichen Kommission …, 16–18 novembre 1920, Adm. Contr., StC III–IV, et 11–12 janvier 1921, Adm. Contr., StC V–XI.

54 Cf. Bulletin sténographique du Conseil national, 1921, p. 250–258, et Conseil des Etats, 1921, p. 284.

55 Landmann (cf. note 13), p. 84–85.

56 Cf. par exemple lettres de l'ASB à Musy du 31 mars 1920 et du 30 octobre 1920, Adm. Contr., StC III–IV, ainsi que lettre de l'ASB et du Vorort au président de la commission du Conseil des Etats, 3 mai 1921, Adm. Contr., StC XII–XVII.

57 Rapport de Landmann à Musy, 5 novembre 1920, p. 35–36, Adm. Contr., StC III–IV.

58 Cf. lettre de l'ASB à Motta, 21 novembre 1919, Adm. Contr., StC I–II.

59 Lettre du Département des finances à la commission du Conseil national, 6 janvier 1921, Adm. Contr., StC V–XI.

60 Cf. notamment Protokoll über die Sitzung der nationalrätlichen Kommission …, 11–12 janvier 1921, Adm. Contr., StC V–XI.

61 Cf. Landmann (cf. note 13), p. 59.

62 A ce propos, cf. Guex (cf. note 2), p. 293–311.

63 Citation tirée des Berichte der Basler Handelsbank, no 358, juin 1930, reproduite dans Hanspeter Schmid, Wirtschaft, Staat und Macht. Die Politik der schweiz. Exportindustrie im Zeichen von Staats- und Wirtschaftskrise (1918–1929), Zurich 1983, p. 40.

64 Richard Behrendt, Die Schweiz und der Imperialismus. Die Volkswirtschaft des hochkapitalistischen Kleinstaates im Zeitalter des politischen und ökonomischen Nationalismus, Zurich 1932, p. 78.

65 Cf. notamment lettre de la direction générale de la Banque nationale suisse à Musy, 6 mai 1921, Adm. Contr., StC XII–XVII.

66 Cf. Landmann (cf. note 13), p. 115–116, ainsi que Feuille fédérale 1919, vol. 5, p. 1136–1137.

67 Ainsi, les milieux possédants craignaient que l'imposition des titres étrangers, telle qu'elle était prévue, exerce une pression en direction de l'introduction de l'inventaire officiel obligatoire en cas de décès dans les cantons – la majorité – où il n'existait pas; cf. lettre de la direction générale de la Banque nationale suisse à Musy, 6 mai 1921, Adm. Contr., StC XII–XVII.

68 Protokoll der Schweizerischen Handelskammer, 18 mars 1921, p. 25.

69 Lettre du Vorort au Département des finances, 4 mars 1921, Adm. Contr., StC V–XI; cf. également Protokoll über die Sitzungen der nationalrätlichen Kommission …, 6–7 avril 1921, Adm. Contr., StC V–XI; lettre de l'ASB et du Vorort au Département des finances, 27 avril 1921; lettre de différentes banques genevoises à l'Adm. féd. des Contrib., 6 juin 1921, Adm. Contr., StC XII–XVII.

70 Lettre de l'ASB à Musy, 30 octobre 1920, Adm. Contr., StC III–IV.

71 Cf. Manuel statistique (cf. note 6), p. 31. Sur la politique de l'USP durant l'immédiat après-guerre, cf. notamment Cédric Humair, Politique douanière de la Confédération suisse: 1919–1925. «Les paysans montent aux barricades», Mémoire de Licence de l'Uni. de Lausanne, Lausanne 1990, p. 79–108.

72 Protokoll der Verhandlungen der Expertenkommission betr. die eidg. Finanzreform, [Kanderstegerprotokoll], vervielfältigt, Berne 1920, p. 51.

73 Cf. Manuel statistique (cf. note 6), p. 31; Guex (cf. note 2), p. 309–313.

74 Protokoll der siebenten Generalversammlung der Schweizerischen Bankiervereinigung, 25 septembre 1920, p. 17, Wirtschaftsarchiv Basel.

75 Cf. Walter Boveri, Finanzreform. Referat gehalten am 3. Kongress für Handel und Industrie in Bern, Zurich 1920, p. 16–17. L'autre discours est prononcé par le Secrétaire de la Chambre du Commerce de Genève, cf. Alfred Georg, La réforme des finances fédérales, Zurich 1920.

76 Cf. Humair (cf. note 71) p. 105, 144.

77 Lettre de l'ASB à Musy, 30 octobre 1920, Adm. Contr., StC III–IV, ainsi que IX. Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung, Bâle 1921, p. 54.

78 Cf. Protokoll der Schweizerischen Handelskammer, 18 mars 1921, p. 24–27, ainsi que IX. Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung, Bâle 1921, p. 55.

79 Cf. Protokoll über die Sitzung der nationalrätlichen Kommission …, 16–18 novembre 1920, Adm. Contr., StC III–IV, et 11–12 janvier 1921, Adm. Contr., StC V–XI.

80 Cf. Rapport de Julius Frey, Alfred Sarasin et Léopold Dubois à Musy intitulé «La situation financière de la Suisse», 31 mai 1920, AF EVD 20/115.

81 Cf. Landmann (cf. note 13), p. 104–106, ainsi que Julius Landmann, Schweizerische Kapitalanlagen in Wertpapieren und Spardepots, in: Journal de Statistique et Revue économique suisse, 1920, p. 247–250.

82 Cf. Werner Stauffacher, Der schweizerische Kapitalexport unter besonderer Berücksichtigung der Kriegs- und Nachkriegsperiode, Glarus 1929, p. 77, ainsi que Paul Bairoch, Commerce extérieur et développement de l'Europe au XIXe siècle, Paris/La Haye 1976, p. 278–279.

83 L'ASB a avancé des chiffres – repris sans autre par Landmann – selon lesquels les propriétaires suisses avaient subi durant la période 1914–1919, sur leurs placements en valeurs étrangères, une perte de près de 80%; cf. VIII. Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung, Bâle 1920, p. 22, ainsi que Landmann, (cf. note 81), p. 249–250. Cf. également lettre de l'ASB et du Vorort au président de la commission du Conseil des Etats, 3 mai 1921, ou encore lettre de la Schweizerische Gesellschaft für Elektrische Industrie à Musy, 9 mai 1921, Adm. Contr., StC XII–XVII.

84 Cf. par exemple lettre de la direction générale de la Banque nationale suisse à Musy, 6 mai 1921, Adm. Contr., StC XII–XVII.

85 Lettre de l'ASB au Conseil fédéral, 31 mars 1920, Adm. Contr., StC III–IV.
86 Déclaration de Julius Frey faite le 12 septembre 1921, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht 40 (1921), p. 203a.
87 Traugott Geering, Zum Abschied von der Schweiz, in: Journal de Statistique et Revue économique suisse, 1927, p. 555.
88 Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse, vol. 37, 1921, p. 701 (souligné par moi, S. G.).
89 Entre autres, les titres étrangers achetés par le biais des offres faites par les banques à leur clientèle habituelle n'étaient pas considérés comme émis et leurs coupons n'étaient donc pas soumis à l'impôt. Pareillement pour les coupons des nouvelles actions d'une société étrangère lorsque d'anciennes actions de cette même société avaient déjà été placées ou introduites en bourse suisse; cf. Pv du Conseil fédéral, 15 novembre 1921, AF E 1004; Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse, vol. 37, 1921, p. 816–817; Bulletin financier du Crédit Suisse, no 11, 30 novembre 1921, p. 251–252.
90 Landmann (cf. note 13), p. 55–56, 58.
91 IX. Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung, Bâle 1921, p. 59.
92 Salome Schneider, Steuersystem und Steuerpolitik in der Schweiz, Berlin 1925, p. 79.
93 Mani (cf. note 8), p. 146–147.
94 Sur le système de l'abonnement, cf. André Treyer, L'impôt sur le coupon dans la législation fédérale suisse, Paris 1939, p. 94–96.
95 Max Vischer (Secrétaire de l'ASB), Zur Besteuerung der Coupons ausländischer Wertpapiere, in: Schweizerische Blätter für Handel und Industrie, no 13–14, 15 juillet 1922, p. 234.
96 Bulletin financier du Crédit Suisse, no 11, 30 novembre 1921, p. 252.
97 X. Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung, Bâle 1922, p. 71.
98 Cf. Protokoll der Expertenkommission für die Beratung des Entwurfs einer Vollziehungsverordnung …, 17 octobre 1921, Adm. Contr., StV IX–XIII.
99 Cf. Rudolf Jaun, Management und Arbeiterschaft. Verwissenschaftlichung, Amerikanisierung und Rationalisierung der Arbeitsverhältnisse in der Schweiz 1873–1959, Zurich 1986, p. 42–43.
100 Cf. l'intervention de Hermann Kurz, Directeur général du Crédit Suisse, Kanderstegerprotokoll, Berne 1920, p. 50, et celle d'Emil Isler, membre du Conseil d'administration de la Société de Banque Suisse, Bulletin sténographique du Conseil des Etats, 1921, p. 276.
101 Cf. par exemple l'intervention du Socialiste zurichois Emil Klöti, Bulletin sténographique du Conseil national, 1921, p. 411–413.
102 Protokoll über die Sitzungen der ständerätlichen Kommission …, 9–10 mai 1921, Adm. Contr., StC XII–XVII.
103 Bulletin sténographique du Conseil national, 1921, p. 411. L'élite économique saura se souvenir des services rendus par H. Bersier. Celui qui, au départ, était maître de sciences au collège de Payerne deviendra Directeur de la Banque cantonale vaudoise en 1924 et entrera quelques années plus tard aux Conseils d'administration de la Rentenanstalt et de Nestlé.
104 Ibid., p. 416–417.
105 Protokoll der Expertenkonferenz für die Beratung des Entwurfs einer Vollziehungsverordnung …, 17 octobre 1921, Adm. Contr., StV IX–XIII. Quelques semaines auparavant, Victor Gautier, consultant juridique d'une grande banque genevoise, avait préparé le terrain en déclarant que «les droits de timbre […] doivent rester modérés puisque leur légitimation résulte, avant tout, de la bonne volonté des contribuables à les accepter»; rapport présenté au congrès annuel de la Société suisse des Juristes, 12–13 septembre 1921, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht 40 (1921), p. 91a–92a.