

Zeitschrift:	Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte = Société Suisse d'Histoire Economique et Sociale
Herausgeber:	Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte
Band:	23 (2008)
Artikel:	Qui va payer la guerre? : luttes socio-politiques autour de la politique douanière suisse 1919-1923
Autor:	Humair, Cédric
DOI:	https://doi.org/10.5169/seals-871834

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 16.02.2026

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

Cédric Humair

Qui va payer la guerre?

Luttes socio-politiques autour de la politique douanière suisse 1919–1923

La Première Guerre mondiale a profondément bouleversé les sociétés occidentales industrialisées. Bien que la Suisse ne se soit pas engagée dans le conflit armé, elle n'a pas été épargnée par les ondes du séisme. Dans le domaine financier, les dépenses de la Confédération ont explosé, occasionnant déficits budgétaires et croissance de l'endettement. A l'issue de la conflagration, une question angoissante émerge sur le devant de la scène politique. Qui va payer la guerre et ses conséquences financières? Des rentrées fiscales considérables doivent en effet être mobilisées afin de combler le déficit budgétaire structurel lié au service de la dette et aux nouvelles tâches de l'Etat central.

Cette contribution se penche sur les enjeux de l'assainissement des finances fédérales et les conflits socio-politiques qui y sont liés. Principal outil financier de l'Etat fédéral, la politique douanière est placée au centre de l'analyse. Dépassant cette problématique fiscale, l'objectif est toutefois d'expliciter les conséquences que le conflit mondial et l'explosion de la dette de l'Etat ont eues en Suisse. Comme ailleurs, les réponses apportées à ces défis financiers ont laissé des traces durables dans la société.

Constitution et complexification du champ douanier helvétique 1848–1919

La politique douanière suisse des années 1920 relève d'une grande complexité, qui est le résultat d'un long processus historique.¹ Rendu possible par la constitution de 1848, qui unifie le système douanier helvétique, le tarif fédéral de 1849 a pour principal objectif de subvenir aux besoins financiers de la Confédération. Tout au long du 19^e siècle, les revenus douaniers constituent la pierre d'angle du système fiscal fédéral, avec 60% à 85% des recettes (fig. 1, p. 159). Plus marquée que dans d'autres Etats européens, cette dépendance financière à l'égard des douanes lie

l'évolution des revenus fiscaux à celle du commerce extérieur et, en particulier, aux fluctuations de l'importation.

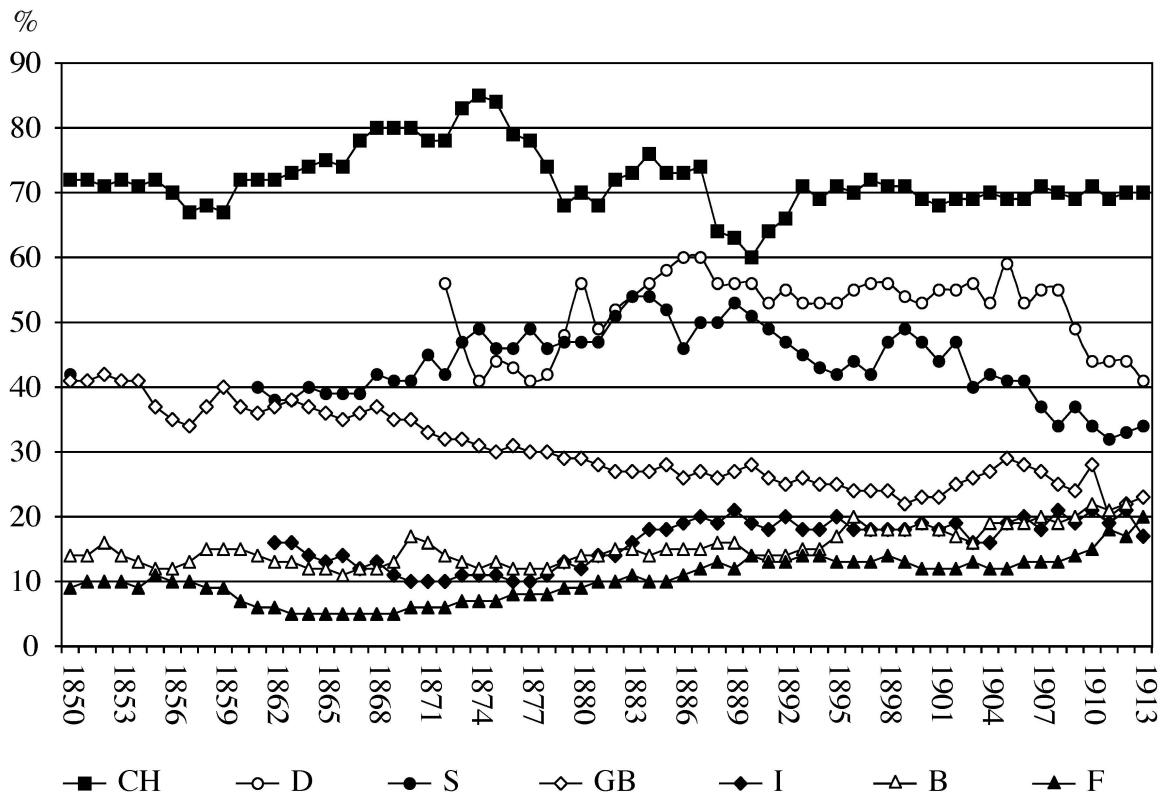
Après le traité de commerce franco-suisse de 1864, une seconde dimension, qui est commerciale, gagne en importance au sein de la politique douanière suisse. Afin d'ouvrir des marchés à l'exportation, certaines positions du tarif sont négociées, modifiées à la baisse et liées par voie contractuelle. Durant la durée de validité des traités, seules quelques taxes, laissées libres par la négociation, peuvent être augmentées pour faire face à des besoins financiers. A partir des années 1880, la nécessité d'exercer une pression commerciale sur l'étranger pousse les tarifs à la hausse. Appelée politique de combat, cette pratique est susceptible de provoquer des surplus budgétaires. Mais les concessions faites aux partenaires commerciaux peuvent aussi entraîner des déficits. Déjà fort limitée, la flexibilité de la politique financière suisse est ainsi restreinte par des considérations commerciales.

Au cours de la crise économique des années 1880, l'idée d'une utilisation protectionniste de la taxation douanière gagne du terrain. Il s'agit d'imposer l'importation des marchandises étrangères pour favoriser les produits indigènes sur le marché intérieur. Poussant les prix et le coût de la vie à la hausse, cette politique a été contenue, jusqu'alors, par la volonté de l'industrie d'exportation de comprimer sa masse salariale. Avec les révisions tarifaires de 1884, 1887 et 1891, la Confédération se lance dans une politique de protectionnisme sélectif. Bien que le tarif reste, dans son ensemble, plutôt libre-échangiste, certaines branches de production sont mises au bénéfice d'une protection conséquente. Sous l'impulsion de l'Union suisse des paysans (USP), fondée en 1897, la taxation douanière devient la pierre angulaire de la politique agricole helvétique.

Avec la révision tarifaire de 1902/3, les douanes assument une fonction politique importante, servant de point d'ancrage à l'alliance des trois principales associations faîtières de l'économie: l'Union suisse du commerce et de l'industrie (USCI), l'USP et l'Union suisse des arts et métiers (USAM).² Stimulé par la montée du mouvement ouvrier, ce bloc bourgeois-paysan impose dès lors ses options de politique économique à la Confédération. En contrepartie de son appui politique, qui est crucial lors de votations plébiscitaires, l'USP obtient de larges concessions de l'USCI, l'association de loin la plus influente auprès des autorités fédérales. Quant à l'USAM, elle ne joue alors qu'un rôle marginal.

Après la Première Guerre mondiale, la politique douanière acquiert une dernière dimension, qui est monétaire.³ L'arrimage des monnaies à l'étalon-or étant suspendu, la politique douanière devient une arme de gestion des changes qui complète l'arsenal des banques centrales. En réduisant le déficit budgétaire, le relèvement de certaines taxes permet de restreindre la dette flottante de la Confédération et ses effets inflationnistes. En contractant le déficit commercial, des mesures pro-

Fig. 1: *Part des revenus douaniers aux recettes de différents Etats centraux*



Source: Humair Cédric, *Développement économique et Etat central 1815–1914. Un siècle de politique douanière suisse au service des élites*, Berne 2004, p. 18

tectionnistes permettent d'améliorer la balance des paiements et de jouer ainsi sur l'offre et la demande des monnaies.

Quand bien même cette contribution se focalise sur la dimension financière de la politique douanière de l'après-guerre, les autres enjeux imbriqués dans le débat douanier ne peuvent être négligés, car ils influencent notablement la prise de décision.

Les problèmes financiers issus de la guerre: gestion de la dette et déficits structurels

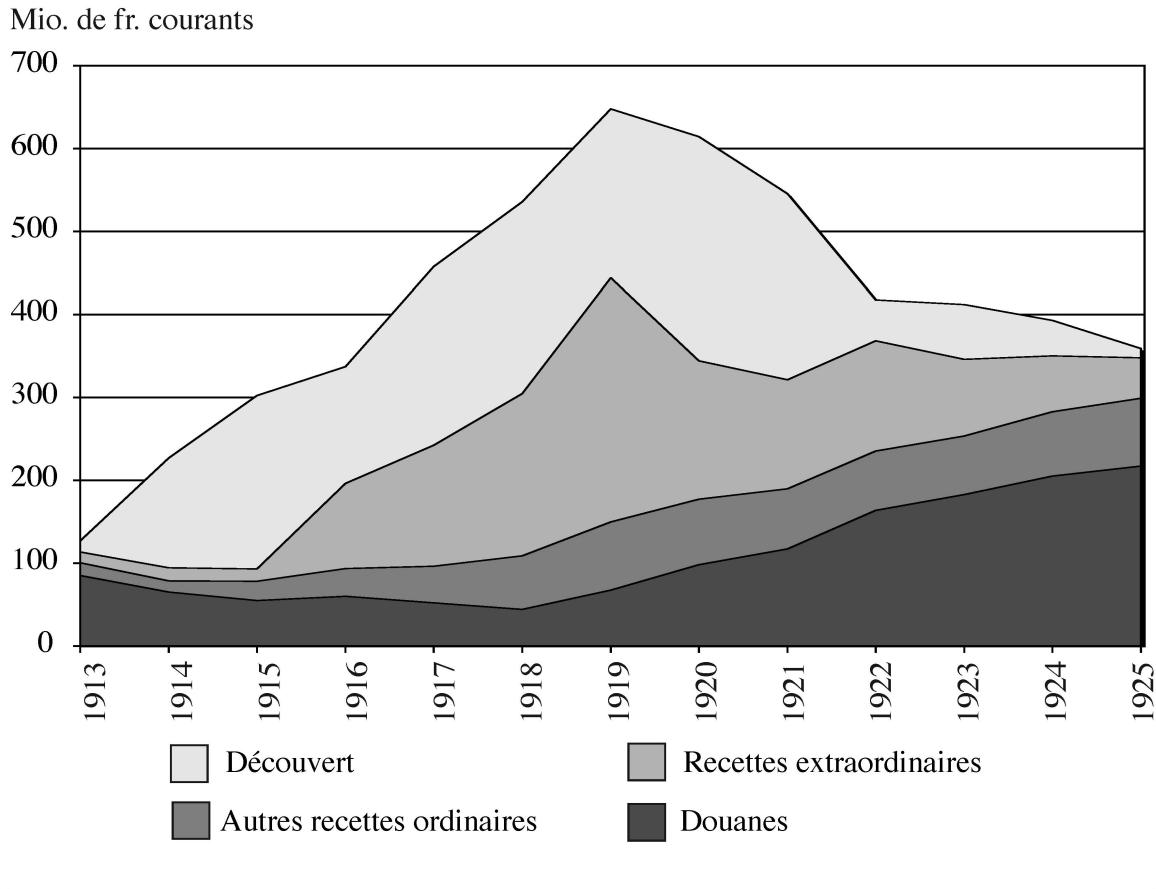
La Première Guerre mondiale a provoqué un déséquilibre durable entre les dépenses et les recettes de la Confédération. De 1913 à 1919, les dépenses nominales ont quintuplé, passant de 127 à 648 mio. de fr.⁴ La cause principale de ce bond réside toutefois dans l'inflation, qui fait perdre à l'argent une part importante de

son pouvoir d'achat. En 1919, il faut 2 fr. et 60 ct. pour acheter ce qui valait 1 fr. en 1913. En termes réels, les dépenses ne sont donc multipliées «que» par deux. Cette croissance est essentiellement provoquée par l'explosion des dépenses extraordinaires liées à la mobilisation et à l'économie de guerre. Comme le graphique 2 permet de le constater, les recettes ordinaires (douanes et autres) n'ont pas suivi le rythme des dépenses. Au contraire, la contraction des importations a provoqué une diminution des revenus douaniers. De 1913 à 1919, leur taux de couverture des dépenses passe de 67% à 10%.

Le déséquilibre financier auquel doit faire face la Confédération est certes de moindre ampleur que celui des Etats belligérants. Il constitue néanmoins un défi d'envergure pour le Conseil fédéral, qui adopte une stratégie en quatre volets. Premièrement, le gouvernement évite de modifier le système fiscal en profondeur. La situation socio-politique qui prévaut durant la guerre, marquée par le renforcement du mouvement ouvrier, ne lui semble pas propice à l'introduction de nouvelles impositions. Par ailleurs, les bénéficiaires du protectionnisme douanier s'opposent à toute alternative fiscale pouvant concurrencer durablement les douanes. Seule exception notable à ce principe d'inertie, les droits de timbre, introduits en 1917, représentent 2% des dépenses en 1919. Au cours de la période 1914–1919, les recettes ordinaires (douanes + autres) ne couvrent donc que 24% des dépenses totales. Deuxièmement, le Conseil fédéral instaure des recettes extraordinaires, dont les principales sont le 1^{er} impôt de guerre (prélèvement unique sur le revenu et la fortune) et l'impôt sur les bénéfices de guerre. Entre 1914 et 1919, elles rapportent 769 mio. de fr., soit 31% des dépenses totales (fig. 2). Voté en 1919 par le peuple, le 2^e impôt de guerre n'est prélevé qu'à partir de 1921. En dépit de cette imposition extraordinaire, la pression fiscale est restée bien inférieure à celle exercée dans les pays belligérants.⁵

Troisièmement, le Conseil fédéral se lance dans une politique d'emprunts intensive, qui devient le principal pilier de sa politique financière de guerre. Le corollaire d'une politique fiscale conservatrice et modérée est en effet le recours à l'endettement. Entre 1913 et 1919, la dette consolidée passe de 146 à 1382 mio. de fr. En termes réels, elle est presque multipliée par cinq. Ce pompage massif de capitaux sur le marché suisse provoque une hausse considérable du taux d'intérêt à long terme. Prenant la tête des milieux socio-économiques endettés, l'USP exerce de fortes pressions dans le but de limiter le recours à l'emprunt. Au fil du conflit, le Conseil fédéral a donc de plus en plus recours à une quatrième source de financement, qui est l'émission de rescriptions (bons du trésor) par la Banque nationale suisse. Entre 1913 et 1919, la dette flottante de la Confédération passe de 1 à 400 mio. de fr. Les effets inflationnistes de cette politique contribuent toutefois à l'érosion du pouvoir d'achat des milieux salariés, attisant le mécontentement social. Après la grève générale de novembre 1918, l'utilisation des rescriptions

Fig. 2: *Douanes et financement de la guerre*



Source: Guex Sébastien, *La politique monétaire et financière de la Confédération suisse 1900–1920*, Lausanne 1993, p. 456, 460.

entre donc en contradiction avec la volonté des autorités de mener une politique anti-inflationniste visant à apaiser les tensions sociales.

A l’issue de la guerre, la politique financière d’endettement est donc confrontée à une double limite – montée du taux de l’intérêt et inflation – qui mine son acceptabilité politique. Le retour à l’équilibre budgétaire est dès lors jugé nécessaire par les autorités. L’opération est toutefois difficile à réaliser, car les dépenses ne peuvent être ramenées au niveau de l’avant-guerre. A lui seul, le service de la dette est passé de 9,2 à 92,2 mio. de fr. entre 1913 et 1919. La Confédération doit ainsi résorber un déficit budgétaire structurel évalué, en 1919, à 160 mio. de fr. par le Département fédéral des finances (DFF).⁶ A ce défi vient encore se greffer la question du financement d’une assurance vieillesse, survivants et invalidité, dont l’introduction est discutée après la grève générale de 1918.

L'impossible réforme des finances fédérales: cacophonie à propos d'une stratégie fiscale

L'homme-orchestre du redressement des finances fédérales a pour nom Jean-Marie Musy, chef du DFF. Élu au Conseil fédéral en décembre 1919, ce catholique-conservateur fribourgeois, proche des milieux de la finance, est un partisan convaincu de la politique fiscale conservatrice du Conseil fédéral.⁷ Selon lui, le rétablissement des finances fédérales doit se faire par une augmentation massive de la taxation douanière. Lorsqu'il prend les rênes du DFF, début 1920, la réalisation de cette stratégie fiscale se heurte toutefois à plusieurs obstacles.⁸ Liées par traités, la plupart des positions du tarif ne peuvent être augmentées sans dénoncer les accords commerciaux. Or, l'USCI refuse de sacrifier les intérêts de l'industrie d'exportation au profit de l'assainissement des finances fédérales. Tête pensante de l'association faîtière, Alfred Frey veut attendre que la situation commerciale internationale se clarifie avant de procéder à une révision du tarif, dont la priorité doit rester le renouvellement des traités. Au sein du grand capital, d'autres voix objectent que la dépendance du ménage fédéral à l'égard des douanes est dangereuse et qu'elle doit être corrigée par une véritable réforme des finances fédérales. Le dernier obstacle est la force politique du camp libre-échangiste – industries d'exportation (broderie, horlogerie, soie), grand commerce international, tourisme, associations de consommateurs, mouvement ouvrier. Déjà mise en évidence par les batailles référendaires consécutives aux tarifs de 1891 et 1903,⁹ elle profite alors du renforcement des associations de salariés durant le conflit. Un accroissement massif de la taxation aurait donc peu de chance d'être approuvé par le peuple.

Les difficultés financières poussent toutefois le Conseil fédéral à réactiver cette ressource fiscale. Dès juin 1919, la nécessité d'augmenter modérément les revenus douaniers est évoquée. La manière de le faire est discutée dans de multiples rapports de l'administration et au sein de plusieurs commissions d'experts. En décembre, le Conseil fédéral se décide pour une solution compatible avec la position de l'USCI: les hausses de taxes se limiteront aux 250 positions non liées par traités. L'essentiel de l'effort financier, qui est estimé à 20 mio. de fr., est demandé au tabac, le petit plaisir des couches populaires. Votée par les Chambres, en juin 1920, cette opération cosmétique du tarif est loin de réaliser l'équilibre budgétaire. En août, Musy convoque une grande conférence financière à Kandersteg, où de nombreuses alternatives fiscales sont discutées. La conférence n'accouche toutefois que d'une souris. L'imposition des coupons des papiers-valeurs, dont l'élaboration a été lancée début 1919, doit rapporter 20 mio. de fr. par année.¹⁰

L'échec d'une véritable réforme est le résultat des conflits d'intérêts fiscaux qui opposent alors les différents milieux socio-économiques. Avec des motivations très différentes, toutes les grandes associations faîtières s'accordent sur la né-

cessité d'équilibrer le budget, mais elles se déchirent sur la manière de le faire. Représentés par l'Association suisse des banquiers (ASB), les milieux bancaires refusent tout accroissement de l'imposition directe et demandent une forte contribution des douanes.¹¹ L'USCI défend une stratégie fiscale proche de celle de l'ASB.¹² Certes plus précautionneuse à l'égard de l'accroissement de la pression fiscale douanière, à laquelle s'opposent certains de ses membres, l'association patronale soutient cette solution. La préférence de la grande industrie d'exportation va toutefois à d'autres formes de taxation indirecte frappant le tabac et l'alcool. Cherchant à soutenir les prix agricoles, l'USP prône une exploitation protectionniste des douanes.¹³ Emmenée par son directeur, Ernst Laur, l'association joue de sa force référendaire pour bloquer toute alternative fiscale. L'USAM, qui représente les classes moyennes industrielles et artisanales, bénéficie d'une influence politique moindre, qu'elle met au service d'une stratégie fiscale proche de celle de l'USP.¹⁴ Quant à l'Union syndicale suisse (USS), principale représentante du monde salarié, elle s'oppose à toute augmentation de la fiscalité indirecte, qui restreint le pouvoir d'achat de ses membres. Elle fustige le caractère antisocial de la taxation douanière, dont la ponction n'est pas proportionnelle au revenu des consommateurs. L'équilibre budgétaire doit donc être trouvé dans l'imposition directe du revenu et de la fortune.¹⁵

En septembre 1920, Musy tire les conclusions de l'échec de la conférence de Kandersteg: «De l'exposé qui précède, il résulte à l'évidence que les impôts indirects, c'est-à-dire les douanes, resteront la pierre angulaire de la reconstitution financière de la Confédération. La révision de nos tarifs douaniers s'impose.»¹⁶ Retour à la case départ... Dans l'impossibilité de dégager des solutions consensuelles nouvelles, dont il n'est lui-même pas partisan, Musy remet l'exploitation massive des douanes sur le tapis. Selon lui, la révision du tarif douanier doit rapporter 80 mio. de fr. Cette solution a l'accord de principe des quatre grandes associations faîtières du bloc bourgeois-paysan, ce qui est un avantage politique décisif. Il est vrai, cette augmentation massive de l'imposition de la consommation heurte de plein fouet le monde salarié, mais le Conseil fédéral ne s'en inquiète plus vraiment. Les premiers frémissements d'une crise économique changent en effet les priorités du gouvernement. La volonté d'atténuer les tensions sociales cède alors le pas aux nécessités d'une politique économique de déflation musclée, dont l'équilibre budgétaire est un pilier important. Cette réorientation est facilitée par l'évolution du rapport de force politique intérieur. Subissant le contre-coup de l'échec des grèves de 1918 et 1919, affaiblie par des divisions internes, la gauche ne fait plus peur au bloc bourgeois-paysan. La politique de déflation reçoit également une impulsion extérieure. Tenue du 24 septembre au 8 octobre 1920, la conférence de Bruxelles, qui débat de la reconstruction du système économique international, demande aux gouvernements de mener des politiques monétaires

et financières de rigueur. Cette pression extérieure à l'équilibre budgétaire, qui relaie celle exercée par le grand capital helvétique, permet au Conseil fédéral de légitimer des mesures drastiques.

Les pleins pouvoirs douaniers: solution autoritaire aux défis financiers

Dès l'automne 1920, l'idée de combler le déséquilibre budgétaire en exploitant massivement la taxation douanière devient donc consensuelle au sein du bloc bourgeois-paysan. La manière de réaliser cette opération produit toutefois une nouvelle cacophonie.¹⁷ Un premier niveau de débat touche aux objectifs à poursuivre et à la manière de les atteindre. Emmené par Musy, un premier bloc libre-échangiste accorde la priorité aux objectifs financiers du tarif. L'accroissement des taxes sur le tabac, le café, le sucre ou encore la benzine permettrait d'éviter tout renforcement du protectionnisme. Proposée par Walter Boveri, grand patron de l'industrie des machines, une autre solution consisterait à adapter le tarif à la nouvelle valeur de l'argent. La hausse des taxes se ferait donc de manière linéaire, selon un coefficient maximum de 250%.¹⁸

Les solutions proposées par la frange libre-échangiste du grand capital ne conviennent toutefois pas aux grandes associations faïtières. Avec le soutien d'Edmund Schulthess, chef du Département fédéral de l'économie publique (DFEP), celles-ci demandent une véritable révision du tarif, qui tienne compte de la nouvelle donne commerciale de l'après-guerre. Pour contrer l'afflux de marchandises étrangères sur le marché intérieur, mais aussi pour obtenir de nouveaux traités de commerce, le tarif douanier suisse doit suivre le «trend» international, qui est à l'accroissement du protectionnisme. L'USP propose ainsi de procéder à une révision totale selon une procédure alambiquée.¹⁹ Dans l'attente de la mise en vigueur du nouveau tarif d'usage, Laur propose de faire face aux besoins financiers grâce à une taxe de 2% prélevée sur la valeur des importations et des exportations, appelée «Umsatzsteuer».²⁰ Soutenue par l'ASB, cette proposition met la pression sur l'USCI, qui refuse toute imposition de l'exportation. Début novembre, Frey lève enfin son veto à la dénonciation des traités.²¹ Un mois plus tard, une commission d'experts est réunie pour lancer la révision du tarif.²² Hormis Frey (USCI) et Laur (USP), elle est composée de Paul Mosimann (président de la commission des douanes du Conseil national et président de la Chambre suisse de l'horlogerie), Arnold Eichmann (chef de la Division du commerce du DFEP), Ernst Wetter (secrétaire général du DFEP) et Arnold Gassmann (chef de la Direction des douanes du DFF). Conformément aux options de l'USCI, il est décidé de procéder à une refonte complète du tarif, en tenant compte des desiderata des milieux économiques.

Le second niveau du débat porte sur la procédure politique à adopter, car l'approbation de la révision par le peuple demeure problématique. Frey propose ainsi, avec le soutien de Gassmann et Musy, de s'inspirer de la révision tarifaire partielle de juin, soustraite au référendum grâce à la clause d'urgence.²³ Certains acteurs du champ douanier entendent toutefois aller plus loin dans la dérive autoritaire. Selon eux, l'instabilité économique née de la guerre ne permet plus de conserver un processus de décision démocratique en matière de douanes et de commerce. La nécessité de s'adapter rapidement à l'évolution internationale exige une délégation de compétences au gouvernement. Le 24 novembre 1919, Schulthess écrit déjà dans ce sens à Giuseppe Motta, alors chef du DFF: «Wir sind noch nicht vollständig darüber im klaren, ob es nicht richtiger wäre, für den Bundesrat durch einen dringlichen Bundesratbeschluss allgemein die Kompetenz auszuwirken, die bestehenden Zölle in gewissen Richtungen zu erhöhen.»²⁴ Début 1921, l'idée de déléguer des compétences étendues au Conseil fédéral resurgit.

A côté de l'assainissement des finances fédérales, le gouvernement est alors confronté à la nécessité d'endiguer le flot des importations. A l'ordre du jour depuis la fin de la guerre, des mesures contre la concurrence des pays à change déprécié ont jusqu'alors été refusées par les autorités, soucieuses de ne pas soutenir artificiellement les prix.²⁵ La situation sociale et la compétitivité de l'industrie d'exportation priment encore sur les difficultés des secteurs travaillant pour le marché intérieur. Au cours de la seconde moitié de 1920, le ralentissement économique provoque toutefois une croissance inquiétante du chômage. A cela s'ajoute une rapide détérioration de la balance du commerce, qui pose des problèmes de change. En décembre 1920, le franc suisse est non seulement 30% en dessous du dollar, mais il perd du terrain par rapport aux autres monnaies. La *Neue Zürcher Zeitung* fait alors pression en faveur de mesures, de même que l'USCI. Sous l'impulsion de Schulthess, le Conseil fédéral décide de demander la compétence d'édicter des restrictions d'importation, ce qui permettrait de contingenter l'afflux de certaines marchandises étrangères.

Les 18 et 19 janvier 1921, Musy et Schulthess présentent leur stratégie à la commission d'experts chargée de la révision du tarif.²⁶ Deux arrêtés urgents des Chambres devraient permettre au Conseil fédéral de réviser le tarif et d'édicter des restrictions d'importation. Les pleins pouvoirs du temps de guerre seraient ainsi prolongés en matière de douanes. Dans un premier temps, Laur s'oppose à cette procédure autoritaire, car l'influence politique de l'USP réside dans sa capacité référendaire. Le soutien de la paysannerie étant indispensable pour obtenir l'assentiment des Chambres, Schulthess et Frey promettent un tarif tenant compte des revendications protectionnistes de l'agriculture. Votés le 18 février 1921, les deux arrêtés urgents ouvrent la voie à une augmentation massive des revenus douaniers.

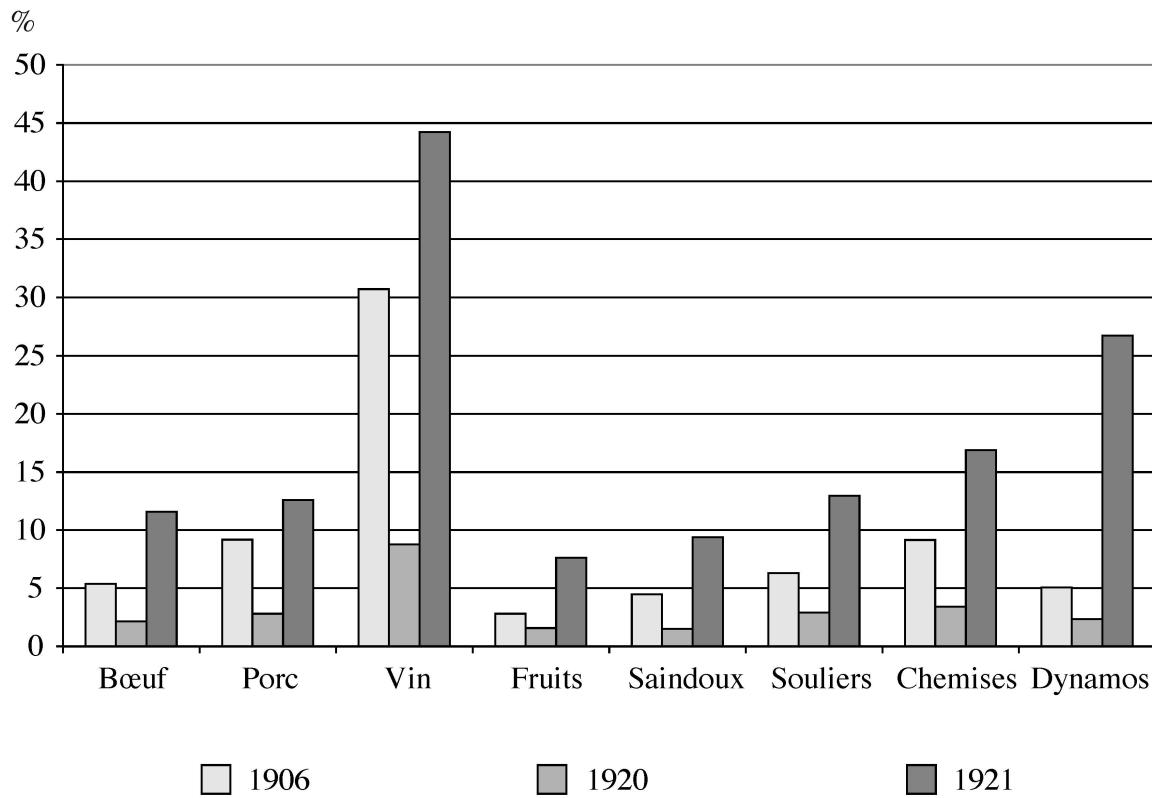
Le «Dreimännertarif»: attaque frontale du monde salarié

Le «Dreimännertarif», comme il est nommée dans l'opinion publique après sa publication, est rapidement élaboré par Frey, Laur et Gassmann. Comme le constate ce dernier, la commission subordonne les intérêts du fisc à ceux de l'économie: «Mais il a fallu constater d'emblée que pour la commission, le côté fiscal de la question devait passer à l'arrière-plan et que toute cette mesure devait être considérée du point de vue économique, l'on était d'opinion qu'en octroyant des droits protecteurs on arriverait à renoncer à certaines restrictions d'importation et que ce relèvement des droits faits dans un but économique apporterait en même temps au fisc le surplus de recettes qui lui était nécessaire.»²⁷ Utilisant la pression des milieux libre-échangistes, Musy tente bien de réorienter la révision. Lors d'une série de conférences réunissant le Conseil fédéral et la commission, il se bat pour relever les positions fiscales (benzine et sucre) et diminuer la charge sur les denrées alimentaires.²⁸ Ses efforts se heurtent toutefois à l'intransigeance de l'USP.

Dans les colonnes du *Paysan Suisse* de mai 1921, Laur multiplie les menaces: «La reconstitution financière de la Suisse et la lutte contre le socialisme exigent la collaboration intime de la bourgeoisie et des agriculteurs. Nous ne saurions trop déconseiller de prêter l'oreille à ceux qui voudraient protéger l'industrie et les métiers par des droits protecteurs ainsi que des restrictions d'importation tout en refusant la réciproque à l'agriculture. Il en résulterait parmi les paysans un état d'esprit dont les pluimitifs citadins de tout poil ne se font actuellement aucune idée. Ce serait le prélude de la lutte de tous contre tous.»²⁹ Selon le leader de la paysannerie, la victoire des thèses libre-échangistes ferait échouer la révision douanière, laissant la porte ouverte à l'imposition directe prônée par les socialistes.³⁰ Lors de la séance du 4 juin 1921, Laur pose un véritable ultimatum au Conseil fédéral: «Die Beratungen im Schosse der Kommission haben die landwirtschaftlichen Forderungen in einem Masse reduziert, dass die Landwirtschaft nicht mehr für den Tarif einstehen könnte wenn eine weitere Verschlechterung ihrer Positionen erfolgen sollte.»³¹ Avec le soutien de Schulthess et Frey, il réussit ainsi à repousser les revendications libre-échangistes de Musy. Le 8 juin 1921, le Conseil fédéral promulgue le nouveau tarif d'usage et fixe son entrée en vigueur au 1^{er} juillet 1921.³²

Prise dans son ensemble, la taxation demeure modérément protectionniste.³³ Le rapport entre les revenus douaniers et la valeur des importations, qui était de 4,6% en 1910 et de 2,2% en 1920, passe à 8,3% en 1922.³⁴ Par contre, la figure 3 permet de constater une progression du protectionnisme sélectif. En comparaison du tarif d'usage de 1906, le taux de protection accordé à certains produits indigènes progresse fortement. Les industries du textile, du bois, du papier, du ciment, des machines et de la chaussure en profitent le plus. Dans le domaine agricole, les taux de protection

Fig. 3: *Evolution du taux de protection de quelques produits*



Source: Humair Cédric, *Politique douanière de la Confédération suisse 1919–1925. Les paysans montent aux barricades*, mémoire de licence, Lausanne 1990, p. 153–157.

sont systématiquement renforcés. Importés jusque-là en franchise, les fruits et les légumes frais sont désormais taxés, de même que les pommes de terre. Sur le plan financier, l'objectif de 80 mio. de fr. fixé par Musy est rapidement dépassé (fig. 2, p. 161). Entre 1920 et 1925, les revenus douaniers progressent de 122% en termes nominaux et de 219% en termes réels.³⁵ Dans le même temps, le volume des importations ne progresse que de 19%.³⁶

Croisade fiscale de la gauche: prélèvement sur la fortune et initiative douanière

Grands perdants de la politique fiscale menée par le Conseil fédéral durant la Première guerre mondiale, les salariés tentent de s'y opposer par tous les moyens à disposition. Muselé par les pleins pouvoirs, qui rognent les compétences des Chambres et suspendent le référendum, le Parti socialiste suisse (PSS) décide de lancer une

initiative en faveur d'un impôt direct sur le revenu et la fortune.³⁷ Cette démarche échoue toutefois devant le peuple, le 2 juin 1918, par 325'814 voix contre 276'735. Lors de la grève générale de novembre 1918, le neuvième point du catalogue de revendications exige que les dettes publiques soient payées par les possédants.³⁸ A la conférence de Kandersteg, en été 1920, la gauche propose ainsi d'amortir la dette et de financer les assurances sociales grâce à un prélèvement unique et massif sur la fortune.³⁹ Ayant essuyé un refus catégorique du bloc bourgeois-paysan, le PSS lance une nouvelle initiative. Déposée le 16 septembre 1921, avec 87'000 signatures, elle se propose d'imposer massivement la population la plus riche et de lever le secret bancaire à cet effet. Violemment combattue par la droite, l'initiative est dénigrée comme une tentative de socialisation de l'économie.

Parallèlement à l'offensive menée dans le domaine de la fiscalité directe, la gauche se bat pour éviter un accroissement de la charge douanière. Jusqu'à l'automne 1919, les salariés bénéficient d'une attitude conciliante du Conseil fédéral. Schulthess estime en effet que le pouvoir d'achat des ouvriers ne doit pas être rogné par une augmentation de la taxation des denrées alimentaires.⁴⁰ L'attitude du gouvernement change toutefois rapidement. Dès novembre 1919, les représentants des salariés et des consommateurs ne sont plus invités à prendre part aux réunions d'experts. L'USS et le PSS entrent alors dans une politique d'opposition systématique aux mesures douanières du Conseil fédéral. Le 17 avril 1920, une manifestation organisée à La Chaux-de-Fonds réunit 3000 personnes opposées à la révision partielle du tarif. Dans une requête adressée au Conseil fédéral, les participants invitent les autorités fédérales «à abandonner cette politique d'exaspération et opprimante pour la classe prolétarienne et à ne pas violer les droits démocratiques et constitutionnels des citoyens en dérobant à la consultation populaire cette augmentation des tarifs douaniers.»⁴¹ Dans un premier temps, l'opposition socialiste demeure toutefois isolée.

Avec la promulgation du nouveau tarif d'usage, en juin 1921, la situation politique évolue toutefois rapidement.⁴² Le tollé provoqué par la nouvelle taxation est tel qu'un large mouvement d'opposition se développe. Lancée par l'Union suisse des coopératives de consommation, une initiative douanière est soutenue par le PSS, la Société du Grütli, l'USS, les grandes associations d'employés et de fonctionnaires ainsi que plusieurs organisations radicales de gauche.⁴³ Elle poursuit un double but. D'une part, la clause d'urgence ne pourrait plus être apposée à une modification du tarif. D'autre part, le texte fait office de référendum au «Dreimännertarif», qui serait retiré en cas d'acceptation par le peuple. L'opposition au tarif ne se limite pas aux milieux associatifs et politiques défendant les salariés. Un vent de révolte souffle également parmi les milieux libre-échangistes de l'économie. En plein marasme, certaines industries d'exportation se rebiffent contre la politique protectionniste du Conseil fédéral. Décimée par la guerre et la crise, la broderie de Suisse orientale

emmène la charge. En Suisse romande, la Chambre suisse de l'horlogerie, dirigée par Mosimann, a beau supporter le tarif, il est combattu par des milieux patronaux de Genève et de l'Arc jurassien. Refusant de céder au chantage politique de l'USP, certains journaux romands soutiennent le mouvement d'opposition: «Qu'est-ce que la patrie vient faire dans cette question de gros sous? Va-t-on maintenant mettre hors la patrie tous ceux qui ne veulent pas payer les carottes aux prix des asperges et les pommes de terre au prix des truffes?»⁴⁴

Au cours de l'été, l'affaire du tarif douanier menace de dégénérer en crise politique. Dans la perspective de la session d'automne des Chambres fédérales, durant laquelle le rapport du Conseil fédéral sur la révision doit être débattu, les grands partis se déchirent. Au sein du Parti radical-démocratique suisse, déjà affaibli par la création du Parti des paysans, artisans et bourgeois et la sécession des sections romandes, la lutte fait rage. Le Journal de Genève estime que «[...] le parti radical traverse une nouvelle crise et il sera difficile à ses chefs de rétablir l'harmonie entre les partisans et les adversaires de la politique protectionniste inaugurée par M. Schulthess et ses conseillers.»⁴⁵ La situation n'est pas meilleure chez les catholiques-conservateurs. Alors que la fraction parlementaire accorde son soutien au gouvernement, les chrétiens-sociaux décident de se désolidariser. La politique du Conseil fédéral risque ainsi d'être désavouée par une majorité de centre-gauche, élargie à droite par des milieux libre-échangistes.

Face à cette levée de boucliers, le bloc bourgeois-paysan des associations faîtières serre les rangs. Hormis la propagande développée par l'USCI, l'USP et l'USAM, deux grandes manifestations sont organisées pour défendre le tarif. Frey, Laur et Schulthess y prennent la parole. Principale bénéficiaire de la révision, l'USP s'emploie à discipliner le bloc bourgeois-paysan. En août, Le Paysan Suisse profère une nouvelle série de menaces à l'égard de la bourgeoisie. La fixation légale du taux de l'intérêt est notamment évoquée.⁴⁶ Votée le 3 octobre 1921, une résolution de l'Assemblée des délégués de l'USP lance un véritable ultimatum aux milieux bourgeois.

Le débat aux Chambres a lieu du 10 au 13 octobre 1921. L'opposition au tarif s'y présente en ordre dispersé, car plusieurs propositions désavouant la politique gouvernementale entrent en concurrence. Le rapport est finalement approuvé de justesse. Les milieux salariés décident alors de récolter les signatures nécessaires au dépôt de leur initiative, qui a lieu le 22 mars 1922, avec le soutien de 151'000 citoyens. La politique fiscale conservatrice du bloc bourgeois-paysan entre alors dans une phase cruciale de sa reconfiguration d'après-guerre. Les votations sur le prélèvement sur la fortune et le nouveau tarif douanier constituent en effet des tests décisifs. Durant les années 1922 et 1923, ces deux combats plébiscitaires exacerbent la lutte des classes, contribuant à une polarisation durable du champ politique helvétique.

Politisation du débat douanier: le tarif comme clef de voûte du bloc bourgeois-paysan

Des deux attaques fiscales portées par la gauche, l’initiative douanière est la plus dangereuse pour le bloc bourgeois-paysan. Comme le souligne Robert Grimm, son acceptation ébranlerait le socle douanier de la majorité au pouvoir: «Damit verläuft heute die Front der Schutzpolitiker nicht nur nominellpersönlich vom Gewerbler Odinga über Laur bis zum Vertreter der Hochfinanz, Dr. Alfred Frey, nein Schulthess hat mit diesem Trio in Befriedigung der gross- und kleinbürgerlichen Ansprüche dafür gesorgt, dass hinter ihnen der ganze reaktionäre Heerstoss aufmarschieren kann zu einer Phalanx, die zoll-, steuer- und sozialpolitisch in schärfste Angriffstellung gegen die Interessen der lohnarbeitenden Klassen gebracht ist. [...] Ihre Annahme [de l’initiative, nda] bedeutet die Niederlage der Schulthesschen Zollallianz, der Zusammenbruch des Bündnisses, und darum steht für die Arbeiter und Konsumenten viel mehr auf dem Spiel als nur der Zolltarif allein.»⁴⁷ La porte serait alors ouverte à d’autres combinaisons politiques possibles, telles qu’un cartel de centre-gauche ou une alliance rouge-verte entre socialistes et agrariens.

Or, le résultat impressionnant de la récolte de signatures a de quoi inquiéter les Etats-majors bourgeois et paysans. Les 151'000 paraphes, qui représentent 15% de l’électorat, surpassent les 117'000 signatures récoltées en faveur de l’impôt direct permanent, refusé sur un score relativement serré en 1918 (325'814 non contre 276'735 oui). Le danger de l’initiative douanière est d’autant plus grand qu’elle suscite la sympathie jusqu’au sein du bloc bourgeois-paysan. Fin 1921, l’intensification de la crise de l’exportation provoque un débat au sein de la Chambre suisse du commerce (USCI). A cette occasion, plusieurs poids lourds de l’économie attaquent le tarif douanier, demandant que les paysans modèrent leurs exigences.⁴⁸ Un délégué signale même qu’une partie du patronat horloger signe l’initiative. Début 1922, les milieux libre-échangistes les plus convaincus se désolidarisent de l’USCI pour fonder la Ligue suisse contre l’étatisme et pour la liberté commerciale.⁴⁹

La réaction du bloc bourgeois-paysan est à la hauteur de la menace. Au moyen d’une intense propagande, les associations faîtières cherchent à isoler les socialistes, accusés de mener une entreprise de destruction de l’ordre établi. Les partisans bourgeois de l’initiative, qui s’opposent aux tendances autoritaires et protectionnistes du Conseil fédéral, sont fustigés par Laur et ses alliés: «Que faut-il donc penser des gens qui s’intitulent bourgeois et Suisses et n’en voudraient pas moins dans une situation pareille, ravir à la Confédération ses nouvelles recettes douanières? Ils ne méritent plus le beau titre de Confédérés, mais se font complices des ennemis de la patrie!»⁵⁰ Pour étayer la thèse du complot, un scénario

apocalyptique est construit autour de la suppression du nouveau tarif. Soit elle ruinerait l'Etat bourgeois, soit elle provoquerait un accroissement massif de la fiscalité directe, sapant les fondements de l'économie capitaliste. Sur le plan socio-politique, elle affaiblirait la paysannerie, dernier bastion contre le bolchevisme. Sans tarif protectionniste plus de paysannerie, sans paysannerie plus de société capitaliste. Exploitée dès la constitution de USP, cette argumentation a beaucoup gagné en force de conviction après la grève générale de 1918. Elle est désormais reprise jusque dans les milieux du grand capital.⁵¹

Au cours de l'année 1922, la fidélisation de l'industrie d'exportation à la politique du bloc bourgeois-paysan est facilitée par plusieurs circonstances. Alors que les exportations industrielles bénéficient d'une reprise progressive, les prix agricoles s'effondrent, renforçant la légitimité des revendications paysannes. L'exportation profite également de la conclusion d'un traité avec l'Espagne, qui démontre la valeur commerciale du «Dreimännertarif». En supprimant cette arme de négociation, l'initiative mettrait non seulement l'accord hispano-suisse en péril, mais elle hypothèquerait encore la conclusion d'autres traités. Elle obligerait par ailleurs à soumettre les traités modifiant le tarif au référendum, ce qui affaiblirait la position des négociateurs suisses. Le 12 janvier 1923, la Chambre suisse du commerce condamne unanimement l'initiative douanière. Même le patronat horloger rentre dans le rang.⁵²

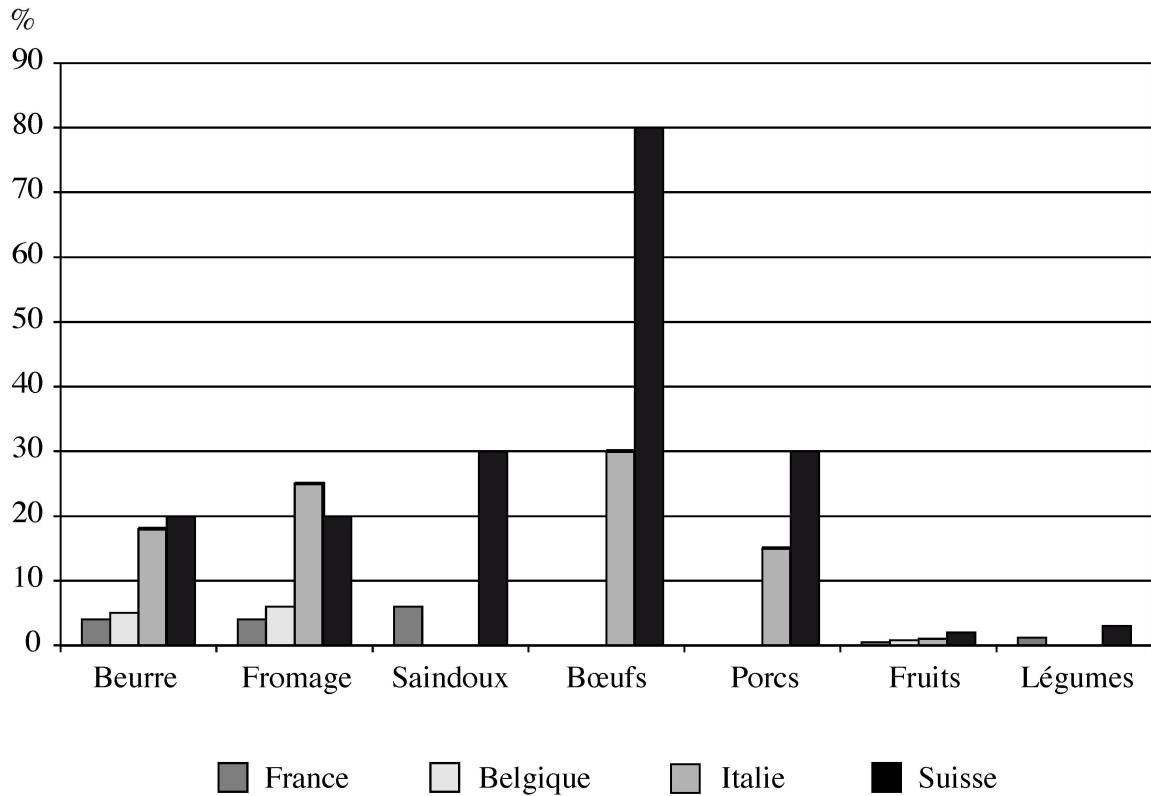
Publié le 28 décembre 1922, le rapport du Conseil fédéral sur l'initiative douanière lance la campagne plébiscitaire officielle. Le bloc bourgeois-paysan vient alors d'enregistrer une victoire retentissante. Le 3 décembre 1922, après une campagne antisocialiste pour le moins musclée,⁵³ l'initiative pour un prélèvement sur la fortune a été rejetée par 736'952 voix contre 109'702, avec une participation record de 86%. Selon le Conseil fédéral, l'initiative douanière «constitue au point de vue économique et financier, un des projets les plus dangereux qui aient jamais été soumis au verdict du peuple suisse.»⁵⁴ Polémique, le discours gouvernemental reprend l'argumentation antisocialiste du bloc bourgeois-paysan, attisant encore le climat de lutte des classes. Lors de la discussion de l'initiative aux Chambres, la stratégie d'isolement des socialistes porte ses fruits. La plupart des radicaux de gauche et des chrétiens-sociaux rentrent dans le rang, faisant allégeance au bloc bourgeois-paysan.⁵⁵ Au cours de la campagne plébiscitaire, la manœuvre consistant à dénigrer l'initiative comme une œuvre du socialisme révolutionnaire est facilitée par l'attitude d'une frange du mouvement ouvrier, qui instrumentalise le conflit douanier pour attiser la lutte des classes. Dans la brochure qu'il consacre à la votation, Grimm fait de l'initiative un outil devant servir à la socialisation de l'économie.⁵⁶ Le 15 avril 1923, l'initiative est refusée par 467'876 non contre 171'020 oui. En dépit d'un taux de participation élevé, qui atteint 65%, seulement 20'000 citoyens viennent se joindre aux signataires de l'initiative. La défaite de la gauche est donc cuisante.

Le triomphe du conservatisme fiscal et ses conséquences sur le long terme: vie chère, conflits socio-politiques et dérives autoritaires

Les problèmes financiers générés par la Première Guerre mondiale n'ont donc pas conduit à un bouleversement fondamental du système fiscal suisse. Certes, le bloc bourgeois-paysan a dû faire quelques concessions, mais il est parvenu à assainir les finances fédérales sans imposer massivement le revenu et la fortune. En décembre 1923, Musy parachève son œuvre en augmentant la taxation douanière du tabac et de la benzine. En 1925, l'équilibre budgétaire est pratiquement atteint (fig. 2, p. 161). Le rôle central des revenus douaniers est alors restauré, puisqu'ils représentent 63% des recettes, contre 75% en 1913.⁵⁷ Grâce à ce conservatisme fiscal, le grand capital helvétique améliore durablement sa compétitivité internationale. La place financière et les industries fortement capitalisées profitent en effet de la faiblesse de l'imposition directe et de l'impulsion qu'elle donne à l'afflux de capital étranger. Cette victoire, acquise grâce à une alliance avec la paysannerie et les classes moyennes industrielles, a pourtant un prix socio-économique, qui est le protectionnisme douanier et ses effets pervers sur le coût de la vie. Dans le domaine agricole, la période de l'après-guerre fait basculer la Suisse parmi les Etats protégeant le mieux leur agriculture (fig. 4). Les salariés sont donc doublement perdants. Ils paient non seulement la guerre à travers une augmentation de l'imposition de la consommation, mais ils doivent encore abandonner une part de leur salaire aux producteurs travaillant pour le marché intérieur. Qui va payer cette double charge? Le salarié, par une perte de pouvoir d'achat, ou le patronat industriel, à travers une augmentation de sa masse salariale? En choisissant la première option, le patronat s'expose à des conflits de travail et à une dégradation du climat socio-politique. En choisissant la seconde, il péjore sa compétitivité sur les marchés extérieurs. Ce dilemme concerne surtout les industries à forte intensité salariale, qui tentent d'en sortir en infléchissant les options fiscales du bloc bourgeois-paysan. Fondée en 1925, l'Union suisse des industries d'exportation fait pression en faveur d'une politique de libre-échange permettant de baisser les prix et les salaires, mais sans grand succès.⁵⁸ En contribuant à un coût de la vie élevé en Suisse, la politique fiscale d'après-guerre a donc favorisé la restructuration du tissu industriel, accélérant le déclin ou la rationalisation des branches à forte intensité salariale.

La victoire du bloc bourgeois-paysan a également un prix politique. L'utilisation de la clause d'urgence, les pleins pouvoirs douaniers et la concentration du pouvoir de décision dans les mains de Frey et Laur, qualifiés de «zollpolitischen Diktatoren» jusqu'au sein de la droite,⁵⁹ constituent des atteintes considérables à la démocratie.⁶⁰ Certes, la situation internationale rend la gestion des douanes plus complexe, mais les véritables raisons de cette dérive antidémocratique sont ailleurs. Habitues à agir de manière autoritaire durant la guerre, Conseillers fédé-

Fig. 4: *Taxation agricole de 1925 en comparaison internationale*



Source: «Rapport du Conseil fédéral aux commissions des douanes des Chambres fédérales sur le mémoire de l’Union suisse des industries d’exportation du 20 janvier 1926», *Feuille fédérale* I 1926, p. 82 s.

raux et dirigeants des associations faîtières ne veulent pas d'un retour au processus démocratique. De l'avis de Frey, «Zolltarife keine Zufallsmehreiten, wie sie das Parlament mit sich bringt, keine faulen Kompromisse, keine Diskussionen und keinen politischen Einfluss [...] vertragen.»⁶¹ Privilégiant la fin plutôt que les moyens, les représentants du grand capital ne veulent pas préférer la réalisation de leur programme de déflation par une ouverture du processus de décision. Certaines voix suggèrent même d'agir de manière plus autoritaire. Dès novembre 1920, le grand industriel Walter Boveri appelle à une résolution dictatoriale de la question douanière: «Ich bin der Ansicht, dass nur eine radikale Taktik Erfolg haben kann. Der Bundesrat hat oft in dieser Zeit diktatorisch gehandelt, er soll es noch einmal tun und auf administrativem Wege, kraft seiner Vollmachten die Zölle verdoppeln und nachträglich von der Bundesversammlung Indemnität verlangen. Die Bundesversammlung wird ihn mit Vorwürfen überhäufen, aber innerlich zufrieden sein, dass sie nur ein fait accompli gutzuheissen hat.»⁶² La procédure proposée aurait le double avantage de court-circuiter l'opposition des salariés, tout

en faisant l'économie d'un accroissement du protectionnisme agricole exigé par la paysannerie. Comme le constate un journal de gauche, à l'occasion du débat sur l'initiative douanière, les convictions et les pratiques antidémocratiques n'ont pas seulement pris racines à l'étranger: «Das Selbstbewusstsein mit dem die Reaktion heute auftritt, kann das schlechte Gewissen doch nicht ganz unterdrücken. Man ahnt, dass man unter Umständen bald gezwungen werden könnte, die demokratische Maske abzustreifen und zum brutalen Mittel der Gewalt zu greifen. Parole: Fascismus! Wenn auch entsprechend unsfern Verhältnissen in andern Formen als in Italien: die Entwicklung ist doch in den Grundsätzen durchaus dieselbe.»⁶³ En s'opposant aux pratiques autoritaires du bloc bourgeois-paysan par une initiative, la gauche a joué avec une arme à double tranchant. De fait, la lourde défaite enregistrée lors de la votation procure une légitimité populaire à la politique du Conseil fédéral. Echus au 30 juin 1923, les pleins pouvoirs douaniers sont alors renouvelés pour une durée indéterminée. Conçu comme une solution provisoire, le «Dreimännertarif» reste ainsi en vigueur jusqu'en 1959. Sorti renforcé des luttes plébiscitaires fiscales, le bloc bourgeois-paysan n'hésite pas à étendre ses pratiques autoritaires à d'autres domaines. Durant l'Entre-deux-guerres, la clause d'urgence est appliquée à 148 des 293 lois et arrêtés votés par les Chambres.⁶⁴ L'initiative contribue aussi à la polarisation durable de la vie politique suisse. En permettant au bloc bourgeois de sublimer ses contradictions dans le combat antisocialiste, elle fournit une pierre à la construction du ghetto dans lequel la gauche est maintenue durant l'Entre-deux-guerres. Appelée à répondre aux défis financiers et commerciaux issus de la Première Guerre mondiale, la politique douanière a donc servi de laboratoire expérimental à la politique autoritaire et antisocialiste du bloc bourgeois-paysan.

Notes

- 1 Humair Cédric, *Développement économique et Etat central 1815–1914. Un siècle de politique douanière suisse au service des élites*, Berne 2004; Dérobert Eugène, *La politique douanière de la Confédération suisse*, Genève 1926.
- 2 Baumann Werner, *Bauernstand und Bürgerblock. Ernst Laur und der schweizerische Bauernverband 1897–1918*, Zurich 1993.
- 3 Humair Cédric, *Politique douanière de la Confédération suisse 1919–1925. Les paysans montent aux barricades*, mémoire de licence, Lausanne 1990.
- 4 Tous les chiffres utilisés dans ce chapitre sont tirés de Guex Sébastien, *La politique monétaire et financière de la Confédération suisse 1900–1920*, Lausanne 1993, p. 447 s., 456–460. L'analyse de la politique financière du Conseil fédéral doit aussi beaucoup à cet ouvrage.
- 5 Guex (cf. note 4), p. 190–192.
- 6 Archives fédérales suisses (AFS), E 1004, Procès-verbaux (PV) des séances du Conseil fédéral, no 273, octobre–décembre 1919, 27. 10. 1919.
- 7 Musy Jean-Marie, *La réforme des finances fédérales*, Bulle 1916.
- 8 Humair (cf. note 3), p. 89–108.

- 9 Müller Renate, *Volk, Parlament und schweizerische Zollpolitik um 1900*, Bern 1966.
- 10 Gux Sébastien, «L'introduction du droit de timbre sur les coupons 1919–1921», in: Gux Sébastien, Körner Martin, Tanner Jakob (éd.), *Financement de l'Etat et conflits sociaux (14^e–20^e siècles)*, Zurich 1994, p. 209–239.
- 11 Schweizerisches Wirtschaftsarchiv, Basel (SWA), ASB, PV des 6^e et 7^e Assemblées générales ordinaires.
- 12 Sur la stratégie fiscale de l'industrie d'exportation: Schmid Hanspeter, *Wirtschaft, Staat und Macht. Die Politik der schweizerischen Exportindustrie im Zeichen von Staats- und Wirtschaftskrise (1918–1929)*, Zurich 1983.
- 13 Sur la stratégie fiscale de l'USP: Mani Benedikt, *Die Bundesfinanzpolitik des schweizerischen Bauernstandes in der neueren Zeit*, Romanshorn 1928; Humair Cédric, «L'influence de l'Union Suisse des Paysans sur la politique douanière de la Confédération durant les années 20», in: Tanner Albert, Head-König Anne-Lise (éd.), *Les paysans dans l'histoire de la Suisse*, Zurich 1992, p. 219–241.
- 14 Sur la stratégie douanière de l'USAM: Tschumi Hans, Jaccard Robert, *L'Union Suisse des Arts et Métiers, 1879–1929*, Lausanne 1929, p. 349–363.
- 15 Sur la stratégie fiscale de la gauche socialiste: Meierhans Paul, *Zur Steuerpolitik der schweizerischen Sozialdemokratie*, Zurich 1922.
- 16 *Bulletin sténographique officiel du Conseil national*, septembre 1920, p. 553.
- 17 Humair (cf. note 3), p. 100–105.
- 18 *La réforme des finances fédérales. Discours de W. Boveri et A. Georg au IIIème Congrès de l'industrie et du commerce*, Berne 1920, p. 16.
- 19 AFS, EVD KW 20/1, carton 87–88, «Verhandlungen betr. Zolltarifrevision», lettre de Laur, 6. 9. 1920.
- 20 «L'impôt sur l'importation et l'exportation», *Le Paysan Suisse*, novembre 1920.
- 21 Il le fait à l'occasion d'une conférence d'experts informelle convoquée par Musy et relatée dans une lettre de Gassmann à Mosimann, 9. 11. 1920. AFS, E 6350 B/3, carton 185, «Tabakzölle».
- 22 AFS, E 6350 B/3, carton 185, «Tabakzölle», Lettre de Schulthess à Musy, 10. 12. 1920.
- 23 AFS, E 6350 B/3, carton 185, «Tabakzölle», Lettre de Gassmann à Mosimann, 9. 11. 1920.
- 24 AFS, E 6350 B/3, carton 184, Lettre de Schulthess à Motta, 24. 11. 1919.
- 25 De nombreuses solutions sont envisagées: augmentations douanières, coefficients de change, contingentement des importations, système de compensation. Voir Humair (cf. note 3), p. 109–142.
- 26 AFS, E 6350 B/3, carton 186, «Vorläufige Abänderung des Zolltarifes», PV des conférences d'experts, 18 et 19. 1. 1921.
- 27 AFS, E 6350 B/3, carton 186, «1921 Gebrauchtarif», rapport de Gassmann à Musy, 24. 5. 1921.
- 28 AFS, E 6350 B/3, carton 186, «1921 Gebrauchtarif», PV des conférences des 13, 14, 20, 25, 30. 5. 1921.
- 29 «A choix», *Le Paysan Suisse*, mai 1921.
- 30 «Initiative populaire concernant un prélèvement unique sur la fortune», *Le Paysan Suisse*, mai 1921.
- 31 AFS, EVD KW 20/1, carton 87–88, «Verhandlungen betr. Zolltarifrevision», PV de la conférence du 4. 6. 1921.
- 32 «Rapport du CF à l'AF concernant la modification provisoire du tarif douanier (15 juillet 1921)», *Feuille fédérale III* (1921), p. 769–781.
- 33 Pour une analyse détaillée du tarif, Humair (cf. note 3), p. 150–167.
- 34 Leuthold Hedwig, *Strukturwandlungen der schweizerischen Zolleinnahmen 1848–1935*, Zurich 1927, p. 89.
- 35 Gux (cf. note 4), p. 460; les revenus en termes réels sont calculés sur la base d'un déflateur composé pour moitié de l'indice des prix de gros et, pour moitié, de l'indice des prix à la consommation.
- 36 Ritzmann-Blickenstorfer Heiner (éd.), *Statistique historique de la Suisse*, Zurich 1996, p. 668.

- 37 Sigg Oswald Georg, *Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892–1939*, Einsiedeln 1978, p. 125–127.
- 38 Ruffieux Roland, *La Suisse de l'Entre-deux-guerres*, Lausanne 1974, p. 64.
- 39 Sigg (cf. note 37), p. 138–144; Schmid (cf. note 12), p. 271–277.
- 40 AFS, EVD KW 20/1, «Verhandlungen betr. Zolltarifrevision», PV de la conférence du 27. 8. 1919.
- 41 AFS, E 6350 B/3, carton 184, «Augmentation des revenus douaniers», requête de la section de La Chaux-de-Fonds du PSS.
- 42 Humair (cf. note 3), p. 168–200.
- 43 La liste complète est la suivante: USC, PSS, Société du Grütli, USS, Association des fédérations suisses d'employés, Union Suisse des employés à traitement fixe, Union fédérative des fonctionnaires, employés et ouvriers fédéraux, Jeunes radicaux, Parti du Progrès (radicaux bernois), Dé-mocrates soleurois et st-gallois, Radicaux-démocrates de Bâle-Ville. Baumberger Geo, *L'initiative douanière*, s. l. 1923, p. 6.
- 44 «Un ultimatum», *Journal du Jura*, 5. 10. 1921.
- 45 «A propos du Congrès radical», *Journal de Genève*, 2. 9. 1921.
- 46 «L'initiative douanière», *Le Paysan Suisse*, août 1921.
- 47 «Das Bündnis», *Berner Tagwacht*, 12. 10. 1921.
- 48 Il s'agit d'Alfred Georg (assurances, GE), Rudolf Sarasin-Vischer (rubannerie, BS), Carl Sulzer-Schmid (machines, ZH), R. Stehli-Zweifel (soie, ZH), C. Girard-Callet (horlogerie, NE); SWA, Berufsverbände D1 SHIV, PV de la Chambre suisse du commerce, nos 78 et 79, 18. 11. et 10. 12. 1921, p. 13–26 et 2–20.
- 49 Schmid (cf. note 12), p. 330–337.
- 50 Laur Ernst, *L'initiative douanière socialiste*, Brougg 1923, p. 7.
- 51 Voir par exemple le discours tenu par Rudolph Sarasin devant le Congrès du parti libéral bâlois. «Zollpolitik und Zolltarif», *Basler Nachrichten*, 22. 12. 1921.
- 52 SWA, Berufsverbände D1 SHIV, PV de la Chambre suisse du commerce du 12. 1. 1923, no 82, p. 4 s. Le 16 mars 1923, une assemblée extraordinaire des délégués de l'USCI adopte par ailleurs une résolution condamnant l'initiative à l'unanimité. SWA, Berufsverbände D1 SHIV, PV de l'Assemblée extraordinaire des délégués de l'USCI du 16. 3. 1923 à Zurich, p. 30–32.
- 53 Guex Sébastien, «L'initiative socialiste pour une imposition extraordinaire sur la fortune en Suisse 1920–1922», *Regards sociologiques* 8 (1994), p. 101–116.
- 54 «Rapport du CF à l'AF sur l'initiative concernant la garantie des droits populaires dans la question douanière (28 décembre 1922)», *Feuille fédérale* I (1923), p. 77–128, ici 116.
- 55 Humair (cf. note 3), p. 230–238.
- 56 Grimm Robert, *Der Kampf um die Zollinitiative*, Berne 1923, p. 12 s.
- 57 Guex (cf. note 4), p. 460.
- 58 Schmid (cf. note 12), p. 342–367; Humair (cf. note 3), p. 287–318.
- 59 Les termes sont tirés du discours tenu par Auguste Schirmer, dirigeant de l'USAM, lors d'une manifestation à St-Gall. *Arboner Tagblatt*, 29. 9. 1921.
- 60 Humair (cf. note 3), p. 351–362.
- 61 Discours tenu devant le Comité central du parti radical. *Thurgauer Zeitung*, 29. 8. 1921.
- 62 *La réforme* (cf. note 18), p. 17.
- 63 *Basler Vorwärts*, 17. 4. 1923.
- 64 Jost Hans Ulrich, «Menace et repliement», in: *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses*, Lausanne 1986, p. 683–770, ici 690.