

Sebastien Guex

Le livre
politique

L'argent de l'Etat

*Parcours
des finances publiques
au XX^e siècle*

**réalités
sociales**

L'argent de l'État

Parcours des finances publiques
au XXe siècle

Remerciements

Par leur amitié, leur soutien, leur aide, leurs critiques ou encore leurs conseils, de nombreuses personnes ont contribué à l'élaboration de cet ouvrage. Qu'elles en soient toutes remerciées. J'aimerais exprimer ma gratitude particulière à Jean Batou, François Bavaud, Dominique Dirlewanger, André et Danielle Guex, Brigitte Hevin, Hélène Joly, Hans Ulrich Jost, Jean-François Marquis, François Masnata, Malik Mazbouri, Eric Mottu, Monique Pavillon, Stéphanie Prezioso, Alfred Rey, Yves Sancey, Charles-André Udry, François Valloton et Bernard Voutat. Selon la formule consacrée, je reste bien évidemment seul responsable des analyses exposées dans ce livre.

La rédaction de ce livre a été achevée à la fin du mois de juin 1997.

Cet ouvrage est publié avec l'aide de la Société Académique Vaudoise.

Sébastien Guex

L'argent de l'État

Parcours des finances publiques
au XXe siècle

Les Éditions «Réalités sociales»
publient des études et des travaux portant sur
les divers aspects de l'activité sociale en Suisse.
Leur but est de stimuler
les échanges et les débats entre les personnes
engagées dans ce champ d'action.

Pierre Gilliard
Jean-Pierre Fragnière

Responsable d'édition : Madeleine Rouiller Gilliard

Diffusion auprès des libraires :
Albert le Grand SA, rue de Beaumont 20, 1700 Fribourg

© 1998. Éditions Réalités sociales.
Case postale 1273. CH-1001 Lausanne
ISBN 2-88146-095-5
Reproduction interdite. Tous droits réservés.
Imprimé en Suisse.

Table des matières

| | |
|---|----|
| Liste des abréviations | 10 |
| Chapitre 1 | |
| Introduction | 11 |
| Chapitre 2 | |
| Les origines de la crise financière de la Confédération suisse : une approche | 17 |
| 2.1 Le déficit budgétaire est la norme. L'équilibre, l'exception | 17 |
| 2.2 Les parlementaires sont-ils responsables de la crise financière de l'État? | 19 |
| 2.3 Aux sources de la crise financière de la Confédération suisse ... | 41 |
| 2.3.1 Les causes de la croissance des dépenses fédérales | 42 |
| 2.3.1.1 La politique sociale | 46 |
| 2.3.1.2 Les subventions à l'agriculture | 57 |
| 2.3.1.3 Les dépenses d'infrastructure | 59 |
| 2.3.2 État fiscal et déficits budgétaires | 60 |
| 2.4 La politique des caisses vides : un autre ferment de la crise financière de l'État fédéral | 75 |
| 2.4.1 Pourquoi une politique des caisses vides? De certains avantages des déficits | 85 |
| 2.4.2 Les limites de la politique des caisses vides | 97 |

| | |
|--|-----|
| Chapitre 3 | |
| Fédéralisme et dumping fiscal | 101 |
| 3.1 La pérennité du fédéralisme | 101 |
| 3.2 Le fédéralisme fiscal et le dumping fiscal | 105 |
| 3.3 Les bienfaits du fédéralisme fiscal | 112 |
| 3.3.1 Modération de la pression fiscale sur les milieux aisés | 112 |
| 3.3.2 Fraude fiscale | 121 |
| 3.3.3 Faiblesse de la redistribution opérée par l'État et développement de la place financière suisse | 126 |
| Chapitre 4 | |
| Vers la contre-réforme financière | 129 |
| 4.1 Les objectifs à long terme des milieux industriels et financiers . | 129 |
| 4.2 La charge fiscale suisse en comparaison internationale | 133 |
| 4.3 L'État social helvétique en comparaison internationale | 144 |
| 4.4 Le poids des impôts directs est-il insupportable? | 148 |
| 4.5 Le rôle des cheveau-légers du néolibéralisme | 152 |
| Chapitre 5 | |
| L'échec du projet de réforme des finances fédérales de décembre 1990 | 155 |
| 5.1 Le projet de réforme du régime fiscal fédéral de décembre 1990 | 155 |
| 5.1.1 Allègement des droits de timbre | 157 |
| 5.1.2 Remplacement de l'ICHA par la TVA | 158 |
| 5.2 Le grand patronat divisé | 168 |
| 5.3 Le vote du 2 juin 1991 | 178 |
| Chapitre 6 | |
| La marche de la contre-réforme financière s'accélère | 179 |
| 6.1 Politique des caisses vides et succession de programmes d'austérité | 181 |
| 6.1.1 Le premier programme d'assainissement des finances fédérales | 187 |
| 6.1.2 Le deuxième programme d'assainissement des finances fédérales | 191 |
| 6.1.3 Le troisième programme d'assainissement des finances fédérales et la démission de Otto Stich : ou de l'utilité, de l'usure et de l'élimination d'un Conseiller fédéral social-démocrate | 194 |

| | | |
|--|---|-----|
| 6.2 | Démantèlement des droits de timbre et introduction de la TVA | 207 |
| 6.2.1 | L'allégement des droits de timbre | 207 |
| 6.2.2 | L'introduction de la TVA | 211 |
| 6.2.3 | La TVA, un impôt socialement juste? | 216 |
| 6.2.4 | L'application de l'article constitutionnel sur la TVA | 227 |
| 6.3 | Allègement de l'imposition des possédants | 235 |
| 6.3.1 | L'offensive contre l'IFD et ses méandres | 235 |
| 6.3.2 | Le « projet Villiger » d'allègement de l'imposition des sociétés | 242 |
| 6.3.3 | L'allègement de l'impôt anticipé : histoire d'un enlèvement | 247 |
| 6.3.4 | L'amnistie fiscale : histoire d'un autre enlèvement | 251 |
| Chapitre 7 | | |
| Conclusion : survol de la sociologie financière | | 257 |
| 7.1 | Un aperçu | 257 |
| 7.2 | Les thèmes centraux de la sociologie financière | 270 |
| 7.2.1 | La sociologie financière comme analyse des composantes sociales des finances publiques | 271 |
| 7.2.2 | La sociologie financière comme analyse des composantes financières de la société | 274 |
| 7.3 | Finances publiques et pouvoir | 278 |
| Bibliographie | | 281 |
| Liste des graphiques et des tableaux | | 303 |
| Annexes | | 305 |

Liste des abréviations

| | |
|-------------|---|
| ASB | Association suisse des Banquiers |
| AVS | Assurance-vieillesse et survivants |
| BoCE | Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale — Conseil des États |
| BoCN | Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale — Conseil national |
| IA | Impôt anticipé |
| ICHA | Impôt sur le chiffre d'affaires |
| IFD | Impôt fédéral direct |
| JAP | Journal des Associations patronales |
| NQ | Le Nouveau Quotidien |
| NZZ | Neue Zürcher Zeitung |
| PIB | Produit intérieur brut |
| PSS | Parti socialiste suisse |
| SLI | Service libre d'information |
| TVA | Taxe sur la valeur ajoutée |
| UCAP | Union centrale des Associations patronales |
| USAM | Union suisse des Arts et Métiers |
| USS | Union syndicale suisse |

Chapitre 1

Introduction

Cette étude entend décrire et expliquer les évolutions, certaines achevées, d'autres encore en cours au moment où ces lignes sont écrites, sur le plan des finances publiques suisses de la fin des années 1980 à la mi-1997. Dans ce but, elle essaie d'éclairer ce passé très proche en l'inscrivant dans une perspective de longue durée, celle de l'histoire financière de la Suisse au XXe siècle. Ce faisant, elle aboutit à mettre en évidence un certain nombre de continuités et de changements qui ont marqué et marquent encore cette histoire. Et ainsi, elle parvient — objectif principal de cet ouvrage — à dégager quelques clés permettant de mieux comprendre la marche récente, mais aussi plus lointaine, des finances publiques helvétiques.

À l'origine de ce livre se trouvent deux considérations étroitement liées. L'une s'inscrit dans une réflexion sur les problèmes financiers actuels. L'autre relève d'une problématique peu explorée, mais particulièrement pertinente, celle initiée par la sociologie financière.

La première de ces considérations est assez évidente. Depuis la fin des années 1980, les questions financières prennent une place de plus en plus grande dans les débats et les conflits politiques en Suisse. Les discussions et les luttes autour du volume et de la destination des dépenses étatiques ainsi que du volume et de la répartition de la charge fiscale deviennent toujours plus âpres. Cette focalisation sur les finances publiques tient en partie au fait que l'on entre — à nouveau — dans une phase de déséquilibres budgétaires, dont déficits et croissance de l'endettement constituent les manifestations les plus visibles. Mais une telle focalisation ne tient pas seulement à cet aspect. L'importance et l'intérêt de la période qui s'ouvre

à la fin des années 1980 résident aussi, et peut-être surtout, dans le fait que les dispositions et les agencements mis en place au cours des décennies précédentes dans le domaine des finances publiques sont attaqués de façon fondamentale par de puissantes forces sociales. Cette période inaugure donc de profondes mutations.

Les deux aspects qui viennent d'être mentionnés ne sont d'ailleurs pas spécifiques à la Suisse. La très grande majorité des pays a vu, et généralement plus tôt qu'en Suisse, les finances virer au rouge et les mêmes forces sociales passer à l'offensive. La position centrale acquise par les questions financières dans les discussions et les confrontations publiques représente un phénomène largement répandu, en Europe et dans le monde. Au cœur des critères de convergence fixés par le traité de Maastricht, pour ne prendre que cet exemple, ne trouve-t-on pas précisément ceux qui ont trait au niveau de la dette publique et du déficit budgétaire? Et ne sont-ils pas les plus controversés?

Au vu des enjeux soulevés, un tel phénomène n'a rien d'étonnant. En Suisse comme dans la plupart des autres pays, chaque année, et cela approximativement depuis la Première Guerre mondiale, une part considérable, de l'ordre de 25 % à 50 % voire davantage, de la richesse nationale produite est prélevée et (re) distribuée par l'État. Ce mouvement d'appropriation et de (re) distribution constitue ce que l'on peut appeler, par analogie avec l'activité guerrière, le nerf de l'activité étatique. Mais son ampleur et son sens entraînent des conséquences qui vont bien au-delà du champ étatique proprement dit. En fait, rares sont les secteurs de la vie sociale qui ne sont pas affectés par les mesures prises dans le domaine des finances publiques. Aussi les choix opérés dans ce domaine exercent-ils une profonde influence, directe et indirecte, sur l'évolution de la société dans son ensemble. Ils jouent, par exemple, un rôle sensible dans le rythme et les modalités du développement économique. Ils entraînent surtout de considérables transferts de valeurs de couches sociales vers d'autres, contribuant ainsi à l'enrichissement de certaines d'entre elles et à l'appauvrissement des autres, avec leur cortège de conséquences immédiates et médiatees sur le plan socio-économique et politique, ou encore culturel.

C'est ici qu'intervient la seconde considération à l'origine de cette étude. Il y a trois quarts de siècle déjà, au sortir de la Première Guerre mondiale, le célèbre économiste Joseph Schumpeter écrivait que « *l'histoire financière de chaque peuple constitue une part importante de son histoire en général* », phénomène qui confère au champ des finances publiques une grande « *signification symptomatique* ». Autrement dit, si les domaines de

1. Joseph Schumpeter, « Die Krise des Steuerstaats », [1re édition : 1918], reproduit in R. Hickel (éd.), *Die Finanzkrise des Steuerstaats. Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen*, Frankfurt, 1976, p. 331.

la vie sociale qui ne sont pas touchés par les mesures financières sont rares, l'inverse est aussi vrai : rares sont les faits sociaux, économiques, politiques, etc. qui n'ont pas de répercussions financières. Dès lors, l'évolution propre aux différents domaines de la vie en société se reflète, ou mieux, se réfracte sur le plan des finances publiques, dont l'étude offre alors un angle d'approche particulièrement fructueux pour approfondir la connaissance de l'histoire d'un pays dans son ensemble.

Malheureusement, la réflexion de l'économiste autrichien — pour pertinente qu'elle soit — n'a guère trouvé d'écho jusqu'à aujourd'hui, exception faite des quelques travaux inspirés d'un courant de pensée très marginal, la sociologie financière. La seconde ambition de cet ouvrage, qui s'inspire du point de vue de J. Schumpeter, ne consiste donc pas seulement à présenter une lecture explicative de l'histoire récente des finances publiques suisses, mais aussi, à travers cette lecture même, à enrichir la compréhension de certains aspects marquants de l'histoire helvétique, comme par exemple le maintien d'un système politique fortement fédéraliste.

L'histoire des finances publiques peut être abordée sous deux angles : soit à travers le discours et l'action dans le domaine financier, bref à travers la politique financière, soit sous l'angle des résultats d'une telle politique, c'est-à-dire de la comptabilité publique, des flux chiffrés de recettes et de dépenses étatiques. L'étude qui va suivre emprunte moins la seconde voie que la première. Certes, le côté quantitatif est utilisé. À maintes reprises, l'analyse porte et s'appuie sur des données chiffrées. Toutefois, elle ne va pas au-delà de limites relativement étroites sur ce plan. Elle ne tente pas, par exemple, de disséquer année après année les dépenses et recettes de l'État fédéral selon leur nature, ainsi que leur destination ou provenance finales, afin d'établir avec minutie leurs effets précis, à travers le temps, sur les divers secteurs économiques ou les diverses couches sociales. Cela nécessiterait de passer au crible le fouillis de la comptabilité fédérale, travail qui constituerait l'objet d'une recherche en soi. L'étude se centre donc sur la politique financière, c'est-à-dire sur la manière dont, à travers les conflits opposant les différents acteurs sociaux dans des circonstances historiques concrètes et singulières, des options précises et particulières en matière de finances publiques sont adoptées et mises en pratique.

À cet égard, il faut signaler que, parmi les nombreux acteurs intervenant dans le champ des finances publiques, l'étude tient prioritairement compte de l'attitude et de l'action de trois d'entre eux. D'abord, elle accorde une large place à ce que l'on appellera les autorités fédérales, soit un ensemble formé du Conseil fédéral, des Chambres et du sommet de l'administration fédérale. Ensuite l'analyse se centre sur ce que l'on nommera les milieux d'affaires, et plus particulièrement le grand patronat : soit les dirigeants des grands établissements industriels et bancaires du pays, dont les associations faitières, le Vorort surtout, mais aussi l'Union cen-

trale des Associations patronales et l'Association suisse des Banquiers, ainsi que parfois le Parti radical suisse, constituent l'expression. Enfin, elle traite des principales organisations représentant les salariés, le Parti socialiste et l'Union syndicale suisses. Les autres acteurs, comme le petit patronat, regroupé notamment au sein de l'Union suisse des Arts et Métiers, les agriculteurs, défendus par l'Union suisse des Paysans, ou encore les autorités financières cantonales, apparaissent également, mais leur attitude et leur action ne figurent pas au centre de l'analyse.

Avant de donner un rapide aperçu des différents chapitres de cet ouvrage, ses principales limites et lacunes méritent d'être relevées. Certaines proviennent de l'impossibilité pour un chercheur isolé de travailler et de maîtriser dans son ensemble une matière protéiforme et très enchevêtrée. D'autres correspondent au souci de réduire la complexité d'un domaine déjà aride. Quoi qu'il en soit, l'étude porte essentiellement sur les finances publiques fédérales et n'aborde guère ce qui relève du niveau communal ou, malgré son importance, cantonal. Les quelques brèves incursions effectuées sur le plan cantonal laissent cependant penser que les tendances à l'œuvre dans le domaine fédéral sont également valables à ce niveau. Les entreprises appartenant à la Confédération, les régies fédérales (avant tout les CFF et les PTT), sont aussi laissées de côté. Dès lors, il conviendrait peut-être d'utiliser l'expression « finances étatiques » à la place de « finances publiques ». Afin d'éviter de trop fréquentes répétitions, cette dernière expression est malgré tout employée. À souligner enfin que plusieurs thématiques ne sont pas touchées, ou ne sont qu'effleurées. C'est notamment le cas de la mise en œuvre de nouvelles techniques de gestion du secteur public, désignées sous le nom de « New Public Management », du mouvement en cours de privatisation d'un certain nombre d'entreprises publiques, ou encore de l'introduction de taxes qualifiées d'écologiques.

Cette étude commence, dans le chapitre 2, par tenter de dégager les origines des déficits que les pouvoirs publics suisses, en particulier la Confédération, connaissent depuis le tournant de la décennie 1990. Toutefois, elle défend la conception selon laquelle ces origines ne sont pas seulement d'ordre conjoncturel, mais aussi structurel. En effet, il s'avère que, dans la société de marché généralisée du XXe siècle, les finances de l'État tendent vers un déséquilibre chronique. Dès lors, il s'impose de conclure que les déficits ne peuvent pas être pleinement compris s'ils sont analysés de façon isolée, comme la résultante de phénomènes purement ou essentiellement conjoncturels. Ils doivent également être considérés comme la manifestation de phénomènes plus profonds, qui renvoient à la structure même de la société de marché. Aussi l'examen embrasse-t-il d'emblée une problématique assez vaste : il aborde certes les causes immédiates de la situation déficitaire actuelle. Mais il s'attache encore davantage à identifier

les sources profondes de ce déséquilibre chronique des finances publiques auquel est donné, pour mieux faire ressortir sa composante structurelle, le nom de crise financière de l'État.

À ce propos, l'analyse critique l'idée, très en vogue depuis plus d'une décennie, selon laquelle l'une de ces sources profondes résiderait dans la propension des responsables politiques élus, appartenant aux gouvernements ou aux parlements, à accroître de façon démesurée les dépenses afin d'être réélus. Elle avance et discute ensuite une série de facteurs qui semblent nettement plus convaincants. Parmi ceux-ci, un élément notamment se voit mis en exergue et problématisé. Non qu'il joue un rôle plus important que les autres, mais parce qu'il est presque toujours laissé dans l'ombre par les études traitant de la question des déficits : le fait que les milieux d'affaires optent fréquemment, suffisamment fréquemment en tout cas pour que l'on puisse établir certaines régularités, pour une politique de restriction des recettes que l'on peut qualifier, parce qu'elle est conduite dans le but de pousser ou de maintenir l'État dans les chiffres rouges, de politique des caisses vides.

Le chapitre 3 traite des rapports entre une particularité du système politique suisse — la structure fortement fédéraliste de l'organisation de l'État — et l'évolution des finances publiques. Toutefois, cette question n'est pas seulement examinée, comme c'est généralement le cas des études qui l'abordent, sous l'angle de l'influence du premier aspect sur le second. La relation inverse est aussi explorée. Une telle perspective amène ce chapitre notamment à la conclusion que la pérennité de la structuration fédéraliste du système politique suisse s'explique en partie par les avantages considérables qu'une telle structuration entraîne, du point de vue financier, pour les milieux d'affaires et les couches aisées de la population, en particulier parce qu'elle incite cantons et communes à pratiquer un véritable dumping fiscal à leur profit.

Les trois chapitres suivants sont consacrés à analyser, sur le plan fédéral avant tout, les principales évolutions que la période entamée à la fin des années 1980 a connues dans le domaine des finances publiques. Dans cette optique, le chapitre 4 présente le programme financier à moyen et long terme que se sont fixé les milieux qui se trouvent clairement à l'offensive durant cette période, le grand patronat industriel et bancaire. Ce programme, dès lors qu'il vise à revenir en arrière sur une série d'éléments acquis à la suite des luttes sociales des nombreuses décennies précédentes, peut être qualifié de contre-réforme financière. Le chapitre 4 discute également de façon assez approfondie les arguments que ces milieux avancent pour justifier une telle contre-réforme.

Le chapitre 5 décrit le processus qui a conduit à la mise sur pied, puis à l'échec lors du vote populaire du 2 juin 1991, du projet de refonte du

régime financier de la Confédération centré sur l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Il tente notamment d'expliquer les raisons qui ont amené les milieux d'affaires à se diviser en deux camps opposés sur ce projet, désaccord qui a puissamment contribué à son rejet final.

Quant au chapitre 6, il analyse les développements postérieurs à ce rejet, jusqu'en juin 1997. Il étudie d'abord l'orientation suivie face à la réapparition de déficits relativement substantiels dès 1991; ensuite le processus, couronné de réussite celui-là, menant à l'introduction de la TVA; enfin les succès et les échecs des principales autres démarches avancées par les cercles patronaux dans le cadre de leur politique de contre-réforme financière.

En guise de conclusion, le chapitre 7 présente un bref survol de l'approche méthodologique qui sous-tend les analyses concrètes exposées dans le corps de l'ouvrage : la sociologie financière. En effet, pour deux raisons au moins, il apparaît très opportun d'attirer l'attention sur ce courant de pensée. Premièrement, parce qu'en dépit de sa fécondité heuristique, il est resté très marginal, et donc extrêmement peu connu dans le champ de la recherche, surtout de langue française, consacrée aux finances publiques. Deuxièmement, parce que depuis plus d'une décennie, ce champ s'appauvrit sous l'effet de la domination pratiquement sans partage d'un nombre très restreint de paradigmes issus de l'individualisme méthodologique. Un tel chapitre n'a évidemment pas la prétention de fournir un exposé exhaustif sur l'histoire et le contenu de la sociologie financière. Il se contente de mettre en évidence plusieurs facteurs, notamment certaines de ses filiations intellectuelles, qui ont favorisé son émergence à l'issue de la Première Guerre mondiale, puis de proposer quelques éléments factuels et analytiques sur son évolution au cours du XXe siècle, et pour finir de résumer ses thèmes de réflexion essentiels.

Chapitre 2

Les origines de la crise financière de la Confédération suisse : une approche

2.1 Le déficit budgétaire est la norme. L'équilibre, l'exception

En Suisse, les finances des collectivités publiques sont en crise¹ depuis le début des années 1990. Les déficits budgétaires s'accumulent, l'endettement étatique s'accroît sensiblement et les plans d'austérité se succèdent à un rythme rapide.

Si les cris d'orfraie intéressés lancés par certains milieux peuvent laisser croire que cette situation tranche radicalement avec le passé, un rapide coup d'œil rétrospectif montre qu'il n'en est rien. Depuis un siècle environ, les déséquilibres financiers des collectivités publiques font partie du paysage normal de la politique helvétique. Alors que de tels déséquilibres demeurent rares entre 1848 et le tournant du siècle, les comptes de la Confé-

1. À noter que le seul emploi de l'expression « crise financière » n'implique pas ici une appréciation sur le degré de gravité de la situation conjoncturelle des finances publiques helvétiques, dans le sens où cette situation serait jugée comme étant actuellement particulièrement grave. Si, de manière générale, je préfère utiliser cette expression plutôt que celle, par exemple, de « déséquilibre budgétaire », c'est parce qu'elle me semble mieux attirer l'attention sur le fait que, tendant à devenir la norme dans le capitalisme du XXe siècle, de tels déséquilibres ne doivent pas être analysés seulement comme des phénomènes conjoncturels, mais aussi comme des phénomènes structurels.

dération, des cantons et des communes clôturent sur des soldes passifs pratiquement deux années sur trois depuis 1900.

En outre, si les déficits restent modiques au XIX^e siècle, ils atteignent rapidement au cours du siècle suivant — la Première Guerre mondiale constituant une césure à cet égard — des proportions peu éloignées de celles que l'on connaît aujourd'hui, même en temps de paix. Ainsi, le déficit du compte financier de la seule Confédération oscille entre 1 % et 2 % du Produit intérieur brut (désormais abrégé PIB) de 1919 à 1923 et touche à nouveau la barre des 1 % en 1936 et 1938.

Les déséquilibres qui affectent aujourd'hui les finances des collectivités publiques helvétiques ne constituent donc pas un phénomène conjoncturel. Ils sont révélateurs d'une tendance plus profonde, qui n'est d'ailleurs pas spécifique à la Suisse mais concerne l'ensemble des pays économiquement développés. Aux États-Unis, alors que les comptes de l'État fédéral bouclent sur des chiffres rouges trois années sur dix durant le XIX^e siècle, la proportion s'élève à sept années sur dix au XX^e siècle. Et les déficits des années 1930 sont tout aussi, voire plus importants, que ceux d'aujourd'hui. Selon une statistique portant sur l'ensemble des pays membres de l'OCDE durant la période 1950-1986, ceux-ci connaissent un déficit budgétaire en moyenne sept années sur dix. Pour de grands pays comme les États-Unis, l'Angleterre, la France, l'Allemagne et l'Italie, cette moyenne est encore plus élevée : elle atteint huit, et même neuf années sur dix.

1. Résultat obtenu en faisant pour chaque année le total des soldes des comptes de la Confédération, des cantons et des communes (depuis 1913 pour ces dernières). Les données sont tirées des différentes éditions de *l'Annuaire statistique de la Suisse* et du *Message concernant le compte d'État*, ainsi que de la publication de l'Administration fédérale des finances, *Finances publiques en Suisse 1992*, Berne, 1995, pp. 1-2.
2. Rappelons qu'entre 1991 et 1996, le déficit du compte financier de la seule Confédération s'élève en moyenne à environ 1,3 % du PIB. Sur le solde du compte financier de la Confédération, cf. *l'Annuaire statistique de la Suisse 1958*, Berne, 1959, p. 417. Il n'existe pas de données relatives au PIB de la Suisse durant ces années. En revanche, on dispose de données sur le revenu national de la Suisse; cf. Rosanna Lorusso, *Note sur la construction d'une série pour le revenu cantonal vaudois*, Lausanne, Cahiers de recherches économiques de l'Université de Lausanne, No 8906, 1989, pp. 14-17. On peut raisonnablement estimer que le PIB est généralement de 10 % supérieur au revenu national, ce qui permet d'en fournir malgré tout une évaluation.
3. Cf. Paul Masson/Michael Mussa, « Long-Term Tendencies in Budget Deficits and Debt », *IMF Working Paper*, 95/128, décembre 1995, pp. 4a et 4b.
4. Cf. Gary M. Anderson, « The US Federal Deficit and National Debt : A Political and Economic History », in J. M. Buchanan et al. (éd.), *Deficits*, New York/Oxford, 1986, pp. 11-13.
5. Cf. Guy Peters, *The Politics of Taxation. A comparative Perspective*, Cambridge (USA)/Oxford (GB), 1991, p. 80.

Si l'on prend le concept de crise des finances publiques dans une acception très élémentaire, soit comme la manifestation d'un écart entre le rythme d'accroissement des dépenses de l'État et celui, plus lent, de l'accroissement de ses recettes, on peut donc affirmer qu'au XXe siècle, les finances publiques en Suisse, comme dans les autres pays semblables, tendent en permanence vers une situation de crise.

Dès lors, la question des déséquilibres budgétaires que connaît actuellement la Suisse se pose sous un autre angle. Le centre d'intérêt de l'analyse doit se déplacer. Si la maladie est chronique, ce qu'il s'agit prioritairement de comprendre n'est plus telle ou telle poussée de fièvre particulière, mais les facteurs qui sont à la source de la chronicité. Autrement dit, on est renvoyé du problème des déficits actuels en Suisse à une problématique beaucoup plus vaste que l'on peut présenter sous la forme de l'interrogation suivante : d'où vient la tendance des finances publiques helvétiques au déséquilibre? Bref, quelles sont les origines de la crise chronique des finances de l'État? L'objet de ce chapitre est une tentative de donner des éléments de réponse à ces questions.

2.2 Les parlementaires sont-ils responsables de la crise financière de l'État?

Il existe plusieurs modèles explicatifs de la crise financière de l'État en dehors de celui auquel je me rattache. Les examiner tous m'emmènerait trop loin. En revanche, je crois qu'il n'est pas inutile de commencer par soumettre l'un d'entre eux à la critique. Non qu'il soit le plus intéressant. Mais, martelé depuis longtemps dans et par les médias en Suisse comme dans de nombreux autres pays, il a acquis aujourd'hui, au moins au sein du large public, une position à ce point dominante qu'il semble quasiment relever du ce qui va de soi.

Selon ce modèle, qui dérive en droite ligne du courant du « Public Choice », l'origine essentielle de la précarité des finances publiques se trouve du côté *des dépenses*, et non des recettes. « *La raison de fond* » des déficits budgétaires, déclarait en février 1995 la Conseillère nationale radicale Vreni Spörry, considérée comme une spécialiste des questions financières, « *doit être cherchée en premier lieu dans les dépenses et non dans des diminutions de recettes.* » Credo repris le même jour par la *Neue Zürcher Zeitung* (abrégée désormais NZZ) qui accusait « *la croissance démesurée des dépenses* ». « *Les vraies raisons* », répétait une fois de plus, en octobre 1996,

-
1. NZZ, 21 février 1995 [souligné dans le texte]. Les citations en langue étrangère ont été systématiquement traduites par mes soins.
 2. *Ibid.*

Kaspar Villiger, chef radical du Département fédéral des finances, « se situe du côté des dépenses. »

Mais quelle est l'origine de ce que James Buchanan, l'un des principaux artisans de ce modèle, appelle lui aussi des « dépenses excessives » ? Les partisans du modèle discuté ici avancent d'abord toute une série de facteurs que l'on peut appeler classiques dans le sens où ils se retrouvent, avec des pondérations et des mises en perspective fort différentes, dans tous les modèles explicatifs : croissance et vieillissement de la population, industrialisation et urbanisation, développement de la technologie et de la culture, armement et guerres, etc. Mais, poursuivent-ils, l'élément le plus important ne se trouve pas là. En effet, affirment-ils, même si de tels facteurs jouent un rôle considérable, ils n'expliquent qu'en partie la croissance des dépenses étatiques. Ces éléments permettent certes de comprendre ce qu'il faudrait appeler l'augmentation normale des dépenses par opposition à la croissance dite « excessive » ou « démesurée ». Or, c'est précisément cet excédent de croissance qu'il s'agit d'élucider car c'est lui, toujours dans cette optique, qui constitue la source essentielle des déficits.

Afin d'expliquer un tel excédent, le modèle met alors en cause certaines caractéristiques formelles de la démocratie parlementaire. Dans sa version populaire destinée au grand public, le noyau de l'explication, au-delà de toutes les nuances et variantes, est le suivant : le monde politique et plus particulièrement les parlementaires sont responsables de cet excédent de croissance, et par conséquent des déficits budgétaires, parce qu'ils augmentent les dépenses étatiques sans se soucier du reste, leur préoccupation centrale pour ne pas dire exclusive étant de se créer une clientèle et d'obtenir ainsi leur (ré) élection.

Citons quelques exemples récents : « Les années électorales sont toujours des années dispendieuses », décrète Otto Stich, chef du Département fédéral des finances. « La démocratie directe », déclare Dick Marty, Conseiller d'État radical tessinois, « favorise une logique de dépense. Pour gagner les élections, on promet beaucoup, on réalise beaucoup aussi et cela coûte. [...] L'année électorale est toujours la plus dispendieuse. » Même écho chez l'« économiste en chef » de la

-
1. NZZ, 21 octobre 1996.
 2. James Buchanan, « Why Does Government Grow? », in Th. Borchering (éd.), *Budgets and Bureaucrats : The Sources of Government Growth*, Durham, 1977, p. 11.
 3. Ainsi, un adepte de ce modèle prétend qu'aux États-Unis seule une proportion de l'ordre de la moitié aux deux tiers de la croissance des dépenses étatiques provient de ces facteurs classiques; cf. Thomas Borchering, « The Sources of Growth of Public Expenditures in the United States, 1902-1970 », in *ibid.*, p. 56.
 4. Le modèle en question se distingue donc par sa dimension fortement normative; je reviens sur cette question un peu plus loin.
 5. *Facts*, No 16, 1995, p. 23.
 6. *L'Hebdo*, 22 septembre 1994, p. 12.

Société de Banque Suisse : « *L'inflation de revendications au gré de ligues d'électeurs qui se font ou se défont pousse nos hommes politiques, dont les visées sont électorales [...], à une surenchère permanente quant à la part des dépenses de l'État dans le produit national.* » Quant à la NZZ, elle martèle ce leitmotiv dans ses colonnes : « *Les politiciens [...] veulent en général être réélus et cherchent donc à procurer à leur clientèle le volume le plus élevé possible de prestations étatiques* » lit-on en janvier 1995. Nouvelle leçon quelques semaines plus tard : « *Que les représentants élus du peuple ne veulent pas se soumettre volontairement à cette discipline [budgétaire, nda], cela va de soi. Il est dans la logique du « marché politique » que ne peuvent manifestement avoir du succès que ceux qui sèment généreusement les bienfaits au tarif nul [c'est-à-dire sans augmenter les impôts, nda].* » En juillet 1995, l'ancien Rédacteur en chef, Willy Linder, prend le relais : « *Les politiciens et les partis "optimisent" leurs chances électorales en se rappelant au bon souvenir de leurs électeurs par un comportement adéquat. Il faut reconnaître que la propension à faire "des cadeaux politiques" constitue une origine essentielle du dérèglement du budget de la Confédération.* » Au même moment, le journal *Finanz und Wirtschaft*, également très proche des milieux d'affaires, affirme : « *La principale origine des déficits budgétaires, qui croissent depuis le début des années 1990, [...] réside dans les largesses du Parlement [...]. Pour les politiciens, il est plus simple d'augmenter les dettes de l'État que de mettre en œuvre d'impopulaires économies ou augmentations d'impôts.* » Comme à son habitude, le Professeur de finances publiques Walter Wittmann n'y va pas par quatre chemins : « *L'endettement de l'État* », affirme-t-il en janvier 1996, « *est indissolublement lié à notre système parlementaire* », car « *les politiciens viennent à Berne pour piller la caisse fédérale afin d'être réélus.* »

La version académique ne fait que reprendre ce schéma en lui donnant une forme un peu plus sophistiquée, ceci au moment où s'ouvre une offensive en règle contre les politiques keynésiennes de l'après-guerre. Elle établit une homologie entre le fonctionnement idéalisé de la démocratie parlementaire et celui, également idéalisé, du marché capitaliste. « *Dans une démocratie — affirme J. Buchanan — la pression qu'exerce sur les politiciens la concurrence de ceux qui aspirent à prendre leur place ressemble à la pression exercée sur les entrepreneurs privés. Les entreprises sont en concurrence entre elles [...] pour s'attacher la clientèle des consommateurs. De manière similaire, les politiciens sont en compétition pour obtenir le soutien de l'électorat...* ». Dès lors, ce modèle considère que l'attitude rationnelle des responsables politiques, en tant qu'individus privés en concurrence sur le marché élec-

1. Société de Banque Suisse, *Le Mois économique et financier*, novembre 1994, p. 13.
2. NZZ, 22 janvier 1995.
3. NZZ, 12 mars 1995.
4. NZZ, 8-9 juillet 1995.
5. *Finanz und Wirtschaft*, 14 juin 1995.
6. Propos cités dans et par le *Tages-Anzeiger*, 18 janvier 1996.
7. James Buchanan/Richard Wagner, *Democracy in Deficit. The Political Legacy of Lord Keynes*, New York/San Francisco/London, 1977, p. 96.

toral, consiste à maximiser les dépenses (et corrélativement à minimiser les impôts), car il s'agit d'une manière particulièrement efficace de conquérir le vote des citoyens. Étant entendu que les députés n'auront pas à payer le « prix » électoral de la croissance de la dette, puisque celle-ci reposera sur les épaules de la génération qui les suivra et qui, actuellement, n'est pas en âge de voter.

Partant de ce modèle, le Professeur américain Guy Peters arrive à la conclusion que les hommes politiques «... tenteront d'augmenter les dépenses publiques [...] peu avant les échéances électorales afin d'accroître la probabilité que les citoyens se souviennent de [leurs] bonnes actions et les élisent à nouveau. [...] Par conséquent, [...] les années les plus proches des élections devraient connaître des déficits budgétaires plus élevés que les autres années ». Trois autres Professeurs américains, dont J. Buchanan, prétendent en commun que «... les déficits naissent parce que les politiciens [...] trouvent qu'il est de leur propre intérêt de prendre la voie la plus facile dans la politique budgétaire. Ces politiciens accroissent leurs perspectives de survie politique en augmentant les dépenses et en engendrant des réductions d'impôts... ». Le Professeur allemand Robert von Weizsäcker énonce quant à lui « une thèse qui ne peut être réfutée empiriquement que difficilement », à savoir que « les dépenses sont élevées, en particulier peu avant les échéances électorales, afin de gagner des voix », attitude qui joue un rôle décisif dans l'apparition des déficits budgétaires dans les États démocratiques. En langage plus imagé, le chercheur américain Edward Tufte explique que « la stratégie des politiciens et d'ouvrir rapidement et sûrement le robinet et de remplir l'abreuvoir de façon à avoir un impact sur les électeurs. » Dans un des livres les plus récents consacrés aux finances publiques en Suisse, on peut lire le passage suivant : « Tout système politique démocratique n'a-t-il pas une propension à accroître les dépenses et à réduire le fardeau des recettes ? [...] L'approche des élections rend la classe politique plus généreuse mais aussi moins prévoyante à propos de la couverture financière de ses décisions. » À relever que le modèle attribue également une certaine responsabilité au comportement de la bureaucratie étatique, censée accroître les dépenses dans l'objectif d'augmenter ses rémunérations, d'agrandir ses pouvoirs, ou encore de maximiser les montants qu'elle gère. Afin de ne pas trop allonger, je laisse cet aspect de côté.

1. G. Peters, *The Politics of Taxation*, op. cit., pp. 11 et 115.
2. James Buchanan et al., « Government by Red Ink », in J. Buchanan et al. (éd.), *Deficits*, op. cit., p. 5.
3. Robert von Weizsäcker, « Staatsverschuldung und Demokratie », *Kyklos*, Vol. 45, 1992, p. 58.
4. Edward Tufte, *Political Control of the Economy*, Princeton, 1980, p. 10.
5. Rémi Jequier, « La décision », in Luc Weber et al., *Les finances d'un État fédératif. La Suisse*, Paris/Genève, 1992, pp. 336 et 337-338.
6. Cf. notamment William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, 1971.

Ouvrons ici une rapide parenthèse pour signaler l'un des corollaires d'une telle conception. Si la précarité des finances publiques est due à la démocratie parlementaire, il est bien évidemment logique de chercher à limiter cette dernière. C'est ainsi que les partis de droite, vigoureusement stimulés par les organisations patronales, se sont récemment battus, en Suisse, afin d'introduire dans la Constitution, sans limitation temporelle, un mécanisme appelé « frein aux dépenses » (*Ausgabenbremse*) visant à restreindre les compétences du Parlement lorsqu'il s'agit d'accroître les dépenses. Cette proposition a été approuvée en votation populaire le 12 mars 1995. Désormais, la majorité qualifiée est requise au sein des deux Chambres fédérales pour engager de nouvelles dépenses uniques ou périodiques de, respectivement, plus de 20 et plus de 2 millions de francs, à l'exception des dépenses qu'entraînent les tâches de la Confédération déjà ancrées dans la législation existante.

Rien de bien dramatique pour le moment. Mais certains projets vont beaucoup plus loin. Le Conseil fédéral projette d'introduire un mécanisme lui octroyant le pouvoir de réduire automatiquement les dépenses. Un quotidien romand suggère de priver les parlementaires fédéraux de leurs compétences budgétaires durant l'année électorale. Les plus hardis, comme R. von Weizsäcker, proposent de retirer la politique financière des mains du Parlement et de la transférer à une institution qualifiée d'« indépendante », comme la Banque centrale.

1. Cf. notamment Paolo Urio/Véronique Mercks, *Le budget de la Confédération. Le système politique suisse face à l'équilibre des finances fédérales*, Lausanne, 1996, pp. 71-73. De tels « freins aux dépenses » ont déjà été introduits dans le passé à plusieurs reprises en Suisse, à chaque reprise pour une période provisoire. Les résultats ont toujours été extrêmement maigres. Cela devrait suffire à démontrer que les sources essentielles de la tendance à la hausse des dépenses étatiques ne se situent pas au niveau des caractéristiques formelles de l'organisation politique mais au niveau des fondements structurels de la société de marché généralisé; cf. Heinz Kneubühler, *Ursachen der Ausgabenmehrung beim Bund insbesondere in der Zeit seit 1913*, Schwarzenbach, 1961, pp. 124-125.
2. Cf. le Rapport du Conseil fédéral sur le Programme de législature 1995-1999, 18 mars 1996, *Feuille fédérale* 1996, Vol. 2, p. 303, ainsi que *Le Nouveau Quotidien* [abrégé désormais *NQ*] du 24 janvier 1995, et la *NZZ* du 22 février 1996.
3. Cf. le *NQ* du 27 janvier 1995.
4. Cf. R. von Weizsäcker, « Staatsverschuldung... », op. cit., p. 64. R. Tufte, *Political Control...*, op. cit., pp. 149-154, évoque des propositions analogues avancées aux États-Unis. Une fois de plus, de telles propositions n'ont rien de nouveau. Au début des années 1930, le programme de l'Association patriotique vaudoise propose de retirer au Parlement l'initiative des dépenses, en raison de la prétendue surenchère électorale; cf. Roland Bütikofer, « Des gardes civiques à l'Association patriotique vaudoise (1918-1947) », in Hans Ulrich Jost et al., *Cent ans de police politique en Suisse (1889-1989)*, Lausanne, 1992, p. 127.

Que faut-il penser de la conception qui vient d'être présentée? Remarquons d'abord qu'elle n'a rien de nouveau. Elle existe au contraire depuis si longtemps qu'on peut la ranger au nombre des stéréotypes constitutifs de l'orthodoxie financière. En 1877 déjà, alors que les dépenses publiques ne représentent qu'une petite fraction de celles d'aujourd'hui, le célèbre Professeur français de science financière Paul Leroy-Beaulieu affirme : « *Il y a dans nos sociétés modernes et démocratiques [...] une cause particulière qui tend à faire hausser [...] les dépenses [...], c'est la dépendance où se trouvent les membres du parlement d'une foule d'intérêts particuliers ou locaux. En principe, le régime parlementaire est regardé comme un frein aux dépenses excessives; c'est là, en effet, ce qu'il devrait être : nous ne pouvons dire qu'il le soit. [...] De toutes parts nos députés fondent sur le budget comme sur une proie; chacun s'efforce d'en arracher un lambeau pour le distribuer à ses commettants.* » Une dizaine d'années plus tard, le Professeur genevois d'économie et de sociologie Louis Wuarin explique qu'en régime de démocratie parlementaire, « *pour durer, les gouvernements se voient contraints de [...] plaire à la masse des électeurs [...], plaire partout, plaire toujours* », attitude qui les amène à promettre « *monts et merveilles, des routes aux uns, des bâtiments publics aux autres* » et constitue donc « *une menace constante pour l'équilibre budgétaire.* » En 1912, un autre Professeur, français celui-là, réitère que « *le régime parlementaire [...] est [...] enclin à des prodigalités fâcheuses. Il se prête [...] à la surenchère électorale. Les membres du parlement se piquent d'émulation pour obtenir le vote de crédits destinés à servir des intérêts politiques et électoraux [...]. Le dépouillement des crédits législatifs pendant un certain nombre d'années permet assez facilement à un œil exercé de découvrir celles qui sont contemporaines d'élections générales.* »

On peut ensuite objecter qu'elle ne soutient guère une mise en perspective historique, même rapide. Prenons le cas de l'Allemagne impériale entre 1881 et 1913. Durant cette période, alors que les pouvoirs parlementaires sont pratiquement inexistants, les dépenses étatiques passent de 9,9 % du PIB à 17 %, ce qui correspond à un accroissement annuel moyen de 1,7 %. Entre 1956 et 1995, les dépenses étatiques passent de 30,8 % du PIB à 49,5 %,

-
1. Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, Paris, 1877, Vol. 2, p. 573.
 2. Louis Wuarin, *Le contribuable ou comment défendre sa bourse*, Paris/Genève, 1889, pp. 42-45.
 3. Edgard Allix, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, Paris, 1912, p. 5. On trouve une argumentation analogue dans des publications suisses comme, par exemple, le *Journal de Genève*, 21 décembre 1911, et le *Bulletin mensuel de la Société de Banque Suisse*, No 7, juillet 1923, p. 129.
 4. H. Kneubühler, *Ursachen...*, op. cit., pp. 121-124, conteste aussi la pertinence d'un tel modèle sous l'angle d'une mise en perspective historique.

soit une augmentation annuelle moyenne de 1,2 %. Le rythme de croissance est donc plus lent durant la phase parlementaire. En Italie, il n'y pas de différence significative entre le rythme de croissance annuel moyen des dépenses de l'État central durant la période fasciste allant de 1923 à 1938 (1,6 %) et celui de la période démocratique allant de 1948 à 1975 (1,5 %).

Enfin et surtout, ce modèle explicatif ne s'appuie guère sur une démonstration empirique solide. Tout semble se passer comme si l'évidence du modèle était établie par le simple sens commun à un point tel qu'il ne soit même pas indispensable de l'asseoir dans les faits, mais qu'il suffise, en paraphrasant la jolie expression d'Edgard Allix, de s'exercer quelque peu les yeux. Ou encore d'affirmer sans l'ombre d'une vérification, comme le fait ci-dessus R. von Weizsäcker, qu'il « ne peut être réfuté empiriquement que difficilement. »

Rares sont les adeptes d'un tel schéma qui se soient donné la peine de chercher à le fonder sur le plan empirique. À ma connaissance, l'ouvrage d'E. Tufté cité précédemment constitue l'une des principales, si ce n'est la principale tentative dans ce sens. Aussi est-il assez fréquemment invoqué comme fournissant la preuve palpable de l'existence d'un lien de causalité entre parlementarisme, croissance des dépenses et déficits budgétaires.

1. Il s'agit de l'ensemble des dépenses étatiques (de l'État central, des Länder et des communes), y compris des institutions de sécurité sociale. Pour les données chiffrées, cf. Peter Flora, *State, Economy, and Society in Western Europe 1815-1975*, Vol. 1, Frankfurt/London/Chicago, 1983, pp. 383-384, ainsi que le *Message du Conseil fédéral concernant le compte d'État 1996*, Berne, 1997, p. 639.
2. Les résultats ne changent pas significativement si on prend d'autres périodes en considération. Entre 1860 et 1913, le rythme de croissance annuel moyen des dépenses étatiques allemandes atteint 1,2 % (rapportées au produit national). Pour la période 1925-1995, durant laquelle l'Allemagne a connu un régime de démocratie parlementaire sauf pendant les douze années de nazisme, le chiffre correspondant est également de 1,2 %. Pour les données chiffrées de la phase 1860-1913, cf. Walther Hoffmann, *Das Wachstum der deutschen Wirtschaft seit der Mitte des 19. Jahrhunderts*, Berlin/Heidelberg/New York, 1965, p. 108. Les données relatives à la période 1925-1995 sont tirées des ouvrages cités à la note précédente.
3. Cf. P. Flora, *State, Economy...*, op. cit., p. 400.
4. À relever que même certains des initiateurs de ce genre de modèles semblent commencer à mettre en doute leur pertinence; cf. Dominique Lafay, « Théorie économique de la bureaucratie : du mea culpa de Niskanen à l'examen des faits », *Problèmes économiques. Sélection d'articles français et étrangers*, No 2.373, 27 avril 1994, pp. 27-30.
5. E. Tufté, *Political Control...*, op. cit., p. 56, se plaint d'ailleurs lui-même de l'absence de recherches empiriques dans ce domaine.
6. Ainsi, G. Peters, *The Politics of Taxation*, op. cit., p. 115, renvoie à deux publications comme preuves empiriques de ses affirmations : l'ouvrage de E. Tufté et l'article de Andrew Cowart, « The Economic Policies of European Governments. Part II : Fiscal Policy », *British Journal of Political Science*, Vol. 8, 1978, pp. 425-440. Or, cet article traite de problèmes très différents et ne fournit donc aucune démonstration factuelle de la corrélation discutée ici. Il irait d'ailleurs plutôt dans le sens contraire en réfutant une idée voisine de celle dont il est question ici, selon laquelle les gouvernements « de gauche » tendent à produire des déficits budgétaires plus lourds que leurs homologues « de droite ».

Le travail du chercheur américain fait cependant problème sur plusieurs points importants.

E. Tufte, comme tous les adeptes de ce modèle, part de l'hypothèse que les effets économiques positifs entraînés par l'accroissement des dépenses publiques avant les élections, effets à la fois limités et éphémères, seraient malgré tout susceptibles d'exercer une forte influence sur le comportement des électeurs. Autrement dit, une modification modique et dans le court terme de la conjoncture économique serait capable de modifier le comportement électoral de larges couches de citoyens dans un sens favorable aux responsables politiques. Le chercheur américain n'apporte toutefois aucune preuve à l'appui de cette hypothèse; quant aux recherches menées sur cette question, elles semblent l'infirmer.

Par ailleurs, les séries temporelles étudiées par E. Tufte sont si brèves qu'il semble pour le moins hasardeux d'en tirer des conclusions définitives. Le très rapide survol qu'il consacre à la situation dans 27 pays ne prend en considération que les années 1961 à 1972. Dans les chapitres plus détaillés traitant du cas des États-Unis, E. Tufte élargit quelque peu son éventail temporel, mais dans le meilleur des cas il ne tient compte que des années 1946-1976. La plupart du temps, l'analyse traite seulement une période d'une quinzaine d'années.

À cela s'ajoute que les conclusions du chercheur américain sont souvent tirées non pas d'une analyse portant directement sur le budget étatique mais sur d'autres variables. Parmi celles-ci, l'une des principales est le revenu disponible par tête d'habitant. E. Tufte étudie si ce revenu connaît une croissance plus forte durant les années électorales que durant les années sans élections. Si cela se produit, il en déduit indirectement que les dépenses étatiques ont également connu une accélération car, selon lui, seule cette dernière peut expliquer la hausse de ce revenu. La démonstration de l'auteur repose donc ici sur une série d'opérations intermédiaires et d'hypothèses discutables. Notamment celle d'un lien direct, dont il ne fonde empiriquement ni l'existence ni la force, entre l'augmentation des dépenses de l'État et la croissance du revenu disponible par habitant.

1. « Si l'on essaie de corrélérer les changements que connaissent à court terme avant les élections les grandes variables économiques avec les modifications dans le soutien aux partis gouvernementaux et aux partis d'opposition, il n'apparaît aucune corrélation significative », écrit Paul Whiteley, « Public Choice : A Dissenting View », in J. Buchanan et al., *The Economics of Politics*, London, 1978, pp. 153-154. On peut tirer une conclusion analogue de la recherche menée par Bruno Frey, « Politometrics of Government Behavior in a Democracy », *Scandinavian Journal of Economics*, No 81, 1979, pp. 308-322. Certes, on pourrait objecter que les responsables politiques agissent malgré tout comme si ce lien existait. Mais E. Tufte n'apporte pas non plus d'éléments étayant de façon probante que cela soit le cas. Par ailleurs, une telle supposition nous ferait passer définitivement dans le domaine de la politique-fiction.

Enfin, lorsque E. Tufte étudie l'évolution des dépenses étatiques en tant que telles, il introduit également un sérieux biais. Il ne prend en compte que les dépenses sociales et celles pour les vétérans de guerre, soit une partie seulement des dépenses totales. Le chercheur américain se montre d'ailleurs lui-même beaucoup plus prudent dans ses conclusions quand il s'agit non plus des seules dépenses sociales, mais de l'ensemble des dépenses ou des recettes étatiques. Il convient du «... *manque d'évidence du lien entre [...] années électorales et [...] stratégies macro-économiques générales (réductions des impôts, accroissement des dépenses).* »

Le travail du chercheur américain présente donc, me semble-t-il, trop de lacunes pour constituer une démonstration factuelle probante de la valeur du schéma explicatif discuté ici. Celui-ci reste encore aujourd'hui dépourvu de base empirique solide. Ce que reconnaissait implicitement le Directeur de l'Administration des finances du canton de Saint-Gall lorsque, se référant récemment à ce schéma, il insistait sur la nécessité de procéder à une étude empirique afin de « *clarifier si les années électorales favorisent particulièrement la propension à dépenser [die Ausgabenfreudigkeit].* »

Dans ces conditions, il m'a paru utile de tenter de répondre moi-même à l'incitation du haut fonctionnaire saint-gallois, c'est-à-dire d'essayer de vérifier si, dans le contexte suisse, un tel modèle correspond à la réalité. Précisons que, disposant de moyens de recherche réduits, je me suis limité à des hypothèses et des instruments statistiques simples. À relever toutefois que le choix de techniques statistiques simples présente l'avantage non négligeable d'éviter de multiplier les hypothèses de départ, peu voire non réalistes, telles qu'on les rencontre si souvent lors de l'utilisation de techniques plus sophistiquées. J'ai dû également me restreindre aux finances de la Confédération. Prendre en compte les dépenses d'autres organes étatiques, comme les cantons, aurait extraordinairement compliqué ma tâche dans la mesure où les échéances électorales varient de canton à canton. Enfin, j'ai aussi été obligé de me rabattre sur l'indice des prix à la consommation pour déflater les données, un indice spécifique remontant loin dans le temps n'existant pas en Suisse.

1. E. Tufte, *Political Control...*, op. cit., p. 58.
2. Pour ne pas allonger, je n'ai pas voulu présenter dans le détail un autre exemple d'étude empirique disponible sur ce sujet, celle qui conclut le livre de Bruno Frey, *Economie politique moderne*, Paris, 1985, pp. 169-196. Dans l'ensemble, elle souffre de lacunes analogues à celle d'E. Tufte. Parmi celles-ci, mentionnons la brièveté des séries temporelles, la prise en compte d'une partie seulement des dépenses et l'inclusion d'une série de variables — destinées à mesurer la popularité et les orientations idéologiques du gouvernement, par exemple — dont le contenu et la manipulation sont particulièrement sujettes à caution. Elles sont d'ailleurs mises en doute par les partisans même de la « Public Choice School »; cf. la discussion qui suit l'exposé de Bruno Frey, « The Political Business Cycle: Theory and Evidence » in J. Buchanan et al., *The Economics...*, op. cit., pp. 108-115.
3. NZZ, 27-28 août 1994.

Si le schéma discuté ici était pertinent, on devrait constater une accélération des dépenses fédérales durant les années électorales elles-mêmes. En effet, l'idée est que les dépenses étatiques sont augmentées pour des raisons électoralistes dans un délai relativement bref avant les élections. Or, en Suisse, les élections sur le plan fédéral ont lieu en octobre. Si par délai relativement bref on entend une période de quelques mois, cela signifie que ce sont bien les années électorales qui devraient se caractériser par une poussée des dépenses fédérales. Étant donné que cette conception est de loin la plus fréquemment évoquée sur le plan politique et académique, je lui ai accordé une importance toute particulière.

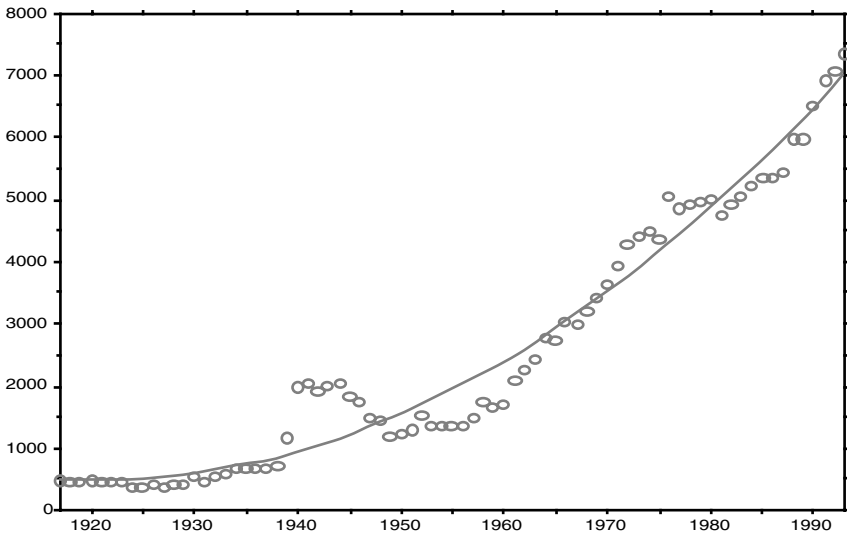
Il m'a paru intéressant de tester un tel modèle sur deux étendues temporelles différentes. D'une part, la période 1917-1993 et d'autre part 1950-1993. Le choix du point de départ de la première période s'explique par le fait que les élections fédérales de 1919 sont les premières où les parlementaires fédéraux sont désignés selon le système de la représentation proportionnelle et non plus majoritaire. L'avantage de cette période est qu'elle permet de prendre en compte un nombre élevé d'années électorales. En revanche, elle comporte un inconvénient : elle comprend la phase de la Deuxième Guerre mondiale durant laquelle, pour des raisons évidentes, les dépenses fédérales ont connu une évolution extraordinaire qui introduit un très fort biais dans les statistiques effectuées sur l'ensemble de la période. C'est pourquoi j'ai défini une deuxième période, les années 1950-1993, qui présente un nombre beaucoup moins élevé d'années électorales, mais a le mérite de ne pas subir l'influence exercée par la situation exceptionnelle engendrée par le dernier conflit mondial.

Pour tester les données à ma disposition, j'ai utilisé un premier modèle statistique (appelé désormais modèle statistique 1).

-
1. Les modèles se basent sur les dépenses effectives et non sur les promesses de dépenses.
 2. Je tiens à remercier chaleureusement le Professeur François Bavaud, qui enseigne les méthodes d'analyse quantitative à l'Université de Lausanne. L'aide qu'il m'a apportée pour tout l'aspect statistique de la partie qui va suivre m'a été extrêmement précieuse.

Comme le montre le graphique 1, avec ce modèle, on cherche à représenter, par une courbe simple, l'ensemble des dépenses fédérales au plus près de leur évolution observée entre 1917 et 1993.

Graphique 1 *Représentation de l'ensemble des dépenses fédérales observées entre 1917 et 1993 par la courbe selon modèle statistique 1 (en millions de francs constants; base = 1917)*



Cette courbe définit des valeurs attendues. Autrement dit, en fonction de l'allure de l'ensemble des dépenses fédérales observées durant la période considérée, elle indique le montant des dépenses auquel on devrait normalement s'attendre telle ou telle année.

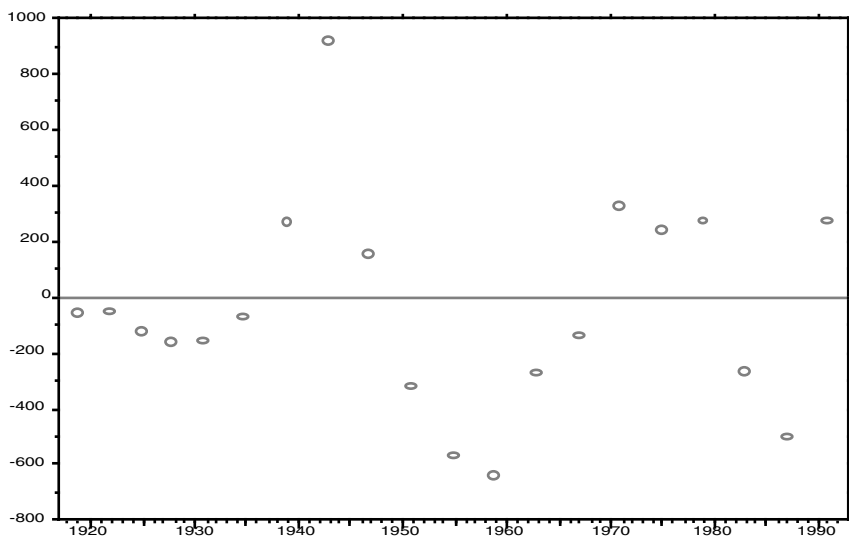
L'écart entre le montant observé dans la réalité (les points qui figurent sur le graphique) et le montant attendu chaque année (représentée par la courbe) constitue ce qu'on appelle le résidu annuel. Par construction, la somme des résidus de l'ensemble des années est nulle, valeur nulle repré-

1. Les données ayant servi de base pour l'élaboration des graphiques qui suivent ainsi que les explications relatives aux aspects techniques figurent dans les annexes 1 et 2. Relevons encore trois choses importantes : premièrement, dans le graphique 1 comme dans tous ceux qui suivent, les dépenses fédérales sont exprimées en francs constants de 1917. C'est-à-dire que les montants nominaux de ces dépenses ont été déflatés à l'aide de l'indice des prix à la consommation de façon à annuler la part de leur croissance due à la simple augmentation des prix. En second lieu, il faut préciser que la courbe présentée dans le graphique 1 est, de fait, quadratique. Mentionnons enfin que la modélisation a porté uniquement sur la structure globale, générale, des dépenses observées. Cela signifie que l'auto-corrélation locale, évidente entre les dépenses d'une année à une autre, n'a pas été analysée, ne faisant pas partie de la problématique discutée ici.

sentée par le trait horizontal dans les graphiques ci-dessous. En effet, puisque la courbe construite définit une progression **moyenne** tenant compte de l'ensemble des dépenses fédérales, les valeurs observées supérieures à cette moyenne compensent les valeurs observées inférieures. En d'autres termes, si l'on prend en considération la totalité des années, les résidus positifs compensent les résidus négatifs, et la valeur moyenne des résidus est donc nulle.

Il suffit maintenant de sélectionner les résidus des seules années électorales (les points figurant dans le graphique 2). Si le résidu est positif, cela signifie que l'année électorale en question a connu dans les faits une augmentation des dépenses fédérales supérieure à celle à laquelle on devait s'attendre sur la base de la totalité des années retenues dans la période considérée. Bref, un résidu positif indique que durant l'année électorale en question, il s'est effectivement produit une accélération, une augmentation supplémentaire, des dépenses. Un résidu négatif témoigne du contraire, c'est-à-dire d'une décélération des dépenses. On peut également calculer la valeur moyenne des résidus des années électorales, valeur qui représente en quelque sorte la tendance générale de ces années.

Graphique 2 Résidus, obtenus selon le modèle statistique 1, des dépenses fédérales lors des 20 années électorales comprises entre 1917 et 1993 (en millions de francs constants ; base = 1917)



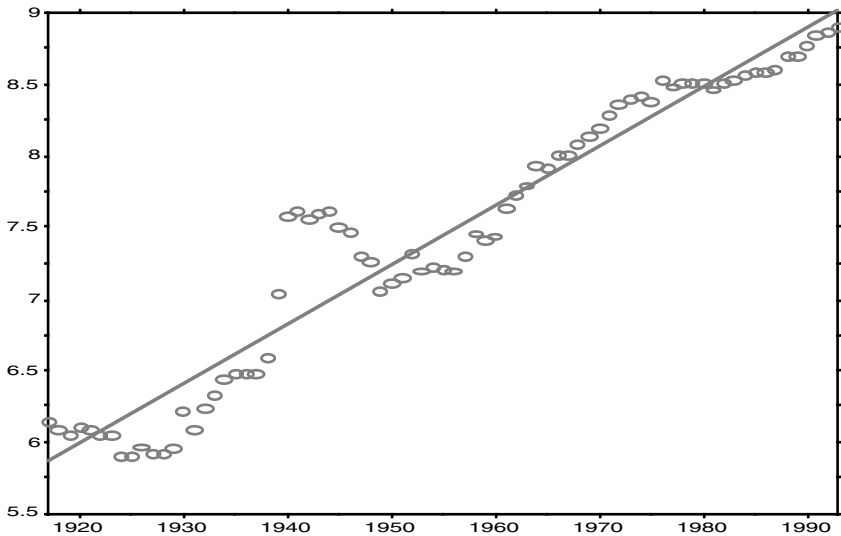
Le graphique 2 présente visuellement le résultat obtenu à partir de ce modèle. On constate que sur les 20 années où des élections fédérales ont eu lieu entre 1917 et 1993, 13 présentent un résidu négatif, c'est-à-dire un ralentissement de la croissance des dépenses. En outre, la valeur moyenne des résidus des années électorales est négative : elle se monte à - 44,4 millions de

1

francs (en francs constants de 1917). Cela signifie que, durant les années électorales, la croissance des dépenses fédérales a été en moyenne inférieure à ce qu'elle aurait été, selon ce modèle, s'il s'était agi d'années « normales ».

Afin d'étayer la recherche, les mêmes données ont été analysées en utilisant un second modèle statistique (appelé désormais modèle statistique 2). Comme le montre le graphique 3, il s'agit d'un modèle où le taux d'augmentation des dépenses par année (en francs de 1917) est postulé comme constant durant toute la période, d'où la présence d'une droite à la place d'une courbe. À noter que ce taux constant est calculé en tenant compte non seulement des valeurs respectives de la première et de la dernière année mais de toutes les années comprises entre 1917 et 1993.

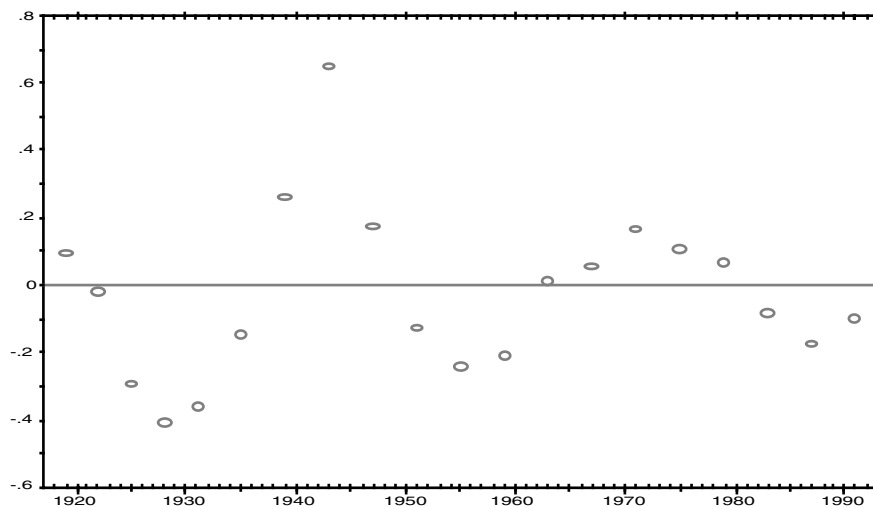
Graphique 3 Représentation de l'ensemble des dépenses fédérales observées entre 1917 et 1993 par la droite selon le modèle statistique 2 (en logarithmes de millions de francs constants; base = 1917)



Pour le reste, ce modèle fonctionne comme le précédent. Il définit des résidus annuels, c'est-à-dire des écarts entre les valeurs observées dans les faits et les valeurs attendues pour chaque année. Le graphique 4 présente les résidus obtenus pour les seules années électorales.

1. Pour le calcul de la moyenne des résidus, cf. l'annexe 3. Il est très difficile d'établir ce que ces 44,4 millions de francs de 1917 représentent en francs de 1997. Disons, pour donner un ordre de grandeur, qu'il s'agit d'un montant de l'ordre d'un milliard de francs de 1997.

Graphique 4 Résidus, obtenus selon le modèle statistique 2, des dépenses fédérales lors des 20 années électorales comprises entre 1917 et 1993 (en logarithmes de millions de francs constants; base = 1917)

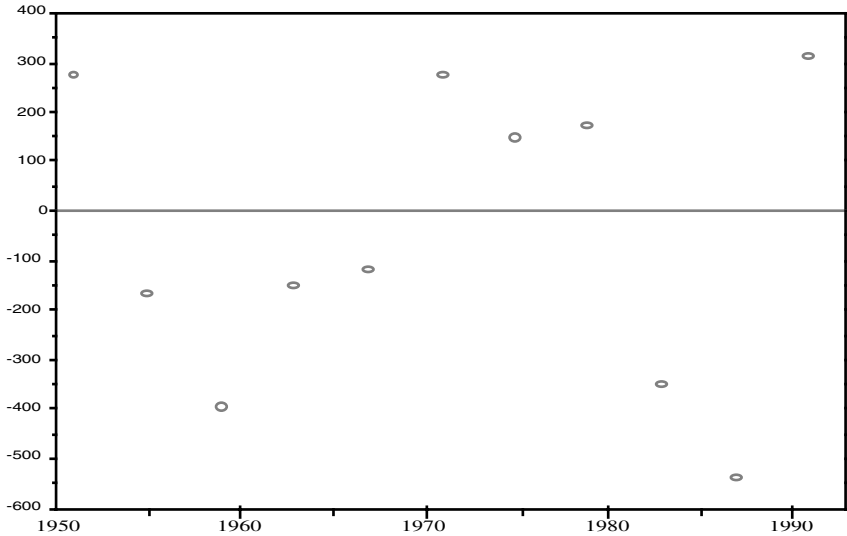


On observe que sur les 20 années électorales entre 1917 et 1993, 11 connaissent un résidu négatif. Par ailleurs, la valeur moyenne des résidus de ces 20 années est à nouveau négative (-.029 logarithme de millions de francs constants de 1917). Autrement dit, l'augmentation des dépenses fédérales durant une année électorale a été en moyenne plus faible que celle lors d'une année « normale ».

Les deux modèles statistiques aboutissent donc à des résultats semblables. Mais cette similitude est peut-être due au fort biais introduit par les valeurs exceptionnelles enregistrées durant la Seconde Guerre mondiale. Aussi ai-je effectué un test de comparaison des dépenses entre années électorales et non électorales mais, comme je l'ai signalé plus haut, sur les seules années 1950-1993. Je n'ai utilisé cette fois-ci que le modèle statistique 1, par souci de brièveté et parce qu'il me semble meilleur du point de vue statistique.

1. Cf. l'annexe 4.

Graphique 5 Résidus, obtenus selon le modèle statistique 1, des dépenses fédérales lors des 11 années électorales comprises entre 1950 et 1993 (en millions de francs constants; base = 1917)



Comme le montre le graphique 5, sur les 11 années électorales ayant eu lieu entre 1950 et 1993, 6 ont connu une décélération des dépenses. En outre, la valeur moyenne des résidus des années électorales est ici aussi négative : — 48,6 millions de francs (en francs constants de 1917).

Reste un problème. Il se peut que l'idée de départ, selon laquelle les dépenses étatiques sont accrues peu avant les élections, soit trop restrictive. Peut-être les parlementaires desserrent-ils les cordons de la bourse fédérale dans un délai nettement plus long, en espérant que leur clientèle en gardera le souvenir jusqu'aux élections? En d'autres termes : peut-être ce phénomène se produit-il durant les années préélectorales, de telle sorte que la prise en compte de ces années modifie complètement les résultats obtenus jusqu'ici?

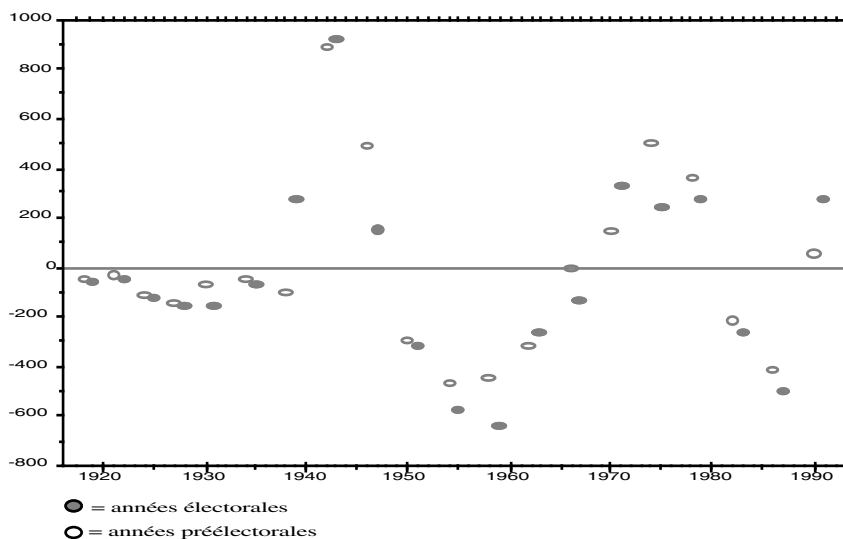
J'ai donc repris, dans le graphique 6, les valeurs dégagées selon le modèle statistique 1 sur la période 1917-1993, mais en examinant cette fois non seulement les résidus des années électorales mais aussi ceux des années préélectorales.

Cette nouvelle observation ne remet pas en cause les résultats précédents, bien au contraire. Sur 40 années prises en compte, 27 connaissent des résidus négatifs (soit 13 années électorales et 14 préélectorales). Quant à la valeur moyenne des 40 résidus en question, elle est encore une fois négative : — 30,6 millions de francs constants. Cette moyenne est un peu

1. Cf. l'annexe 5.

moins élevée que dans le cas des seules années électorales. Cela signifie que les années préélectorales se caractérisent également par une décélération de la croissance des dépenses fédérales, mais une décélération moins forte que pour les années électorales (la valeur moyenne des résidus des années préélectorales s'élève à -16,9 millions contre -44,4 millions pour les électorales).

Graphique 6 Résidus, obtenus selon le modèle statistique 1, des dépenses fédérales lors des 40 années électorales et préélectorales comprises entre 1917 et 1993 (en millions de francs constants; base = 1917)



À l'issue de l'examen empirique qui vient d'être effectué, on peut donc tirer une conclusion générale : les résultats obtenus infirment l'idée selon laquelle les perspectives électorales donneraient un coup de fouet aux dépenses fédérales. En fait, il semble bien qu'il se passe plutôt le contraire : les parlementaires ralentiraient la croissance des dépenses en période électorale. Sans vouloir suivre plus avant cette piste, ce qui constituerait une

1. Cf. l'annexe 6.
2. Certes, les niveaux de signification obtenus pour chacune des quatre expérimentations sont relativement faibles (cf. les annexes 3, 4, 5 et 6). Autrement dit, les différences observées entre périodes électorales et non électorales ne sont pas suffisamment nettes pour exclure complètement l'hypothèse que ces différences sont simplement dues au hasard. Mais n'oublions pas que le schéma explicatif discuté ici affirme l'existence d'une liaison **positive évidente** entre périodes électorales et accélération de la croissance des dépenses. Une chose est claire : la liaison se trouvant en fait être **négative**, ce schéma est infirmé. La significativité de cette liaison négative étant faible, on ne peut toutefois pas conclure avec certitude qu'il existe une liaison inverse, c'est-à-dire que les périodes électorales entraînent un ralentissement des dépenses.

étude en tant que telle, notons cependant qu'elle paraît nous rapprocher du fonctionnement réel de la démocratie parlementaire en Suisse. De manière extrêmement rapide et rudimentaire, disons que dans ce système, d'une part la droite domine très largement les deux Chambres, d'autre part le soutien politique et financier de l'élite économique augmente sensiblement les chances d'être (ré) élu. Or, ce soutien tend à se porter davantage sur ceux qui se montrent partisans, en parole et en pratique, d'une limitation du poids de l'État et d'une gestion économe des deniers publics. À cet égard, il est significatif qu'en mars 1995, alors que se profilent des élections fédérales à l'automne 1995, le chef du Département fédéral des finances apostrophe les représentants parlementaires des partis bourgeois, qui viennent de déposer une série de motions exigeant du gouvernement de fortes réductions des dépenses, par ces mots : « Avec vos motions [...], vous pourrez vous présenter devant vos électeurs et leur dire : nous allons économiser. » Significatif également le fait que la coalition des trois principaux partis bourgeois se présentant aux élections cantonales de Zurich en mars 1995 ait inscrit au premier rang de son programme électoral la promesse de réduire draconiquement les dépenses étatiques, alors même que le déficit budgétaire zurichois se caractérise par sa modicité.

Cependant, la vérification empirique du schéma explicatif discuté ici ne peut se limiter à examiner *les dépenses*. Certes, la grande majorité des partisans d'un tel schéma mettent l'accent sur le lien entre les seules dépenses et l'électoratisme. Toutefois, en dépit du fait que la plupart ne développent pas cet aspect, ou ne le mentionnent même pas explicitement, ils partent de l'idée que les perspectives électorales n'agissent pas seulement du côté des dépenses mais aussi du côté des recettes. Autrement dit, ils pensent que si de telles perspectives poussent les responsables politiques à ouvrir le cordon de la bourse étatique, elles les incitent en même temps à bloquer, voire à diminuer les impôts, et donc les recettes de l'État. Par conséquent, ils affirment qu'il existe une très forte liaison positive entre périodes électorales et *déficits budgétaires*.

Aussi ai-je soumis cet autre schéma à un examen empirique, en procédant comme dans les cas précédents. J'ai appliqué le modèle statistique 1 à la totalité des soldes annuels (différences positives ou négatives entre les recettes et les dépenses) du compte financier de la Confédération, en prenant successivement les deux périodes de 1917-1993 et 1950-1993. Puis j'ai analysé les résidus des seules années électorales et préélectorales.

Cette analyse dégage une image moins claire que lorsqu'il s'agissait des dépenses. Dans ce dernier cas, les résultats allaient tous dans le même sens, alors que dans celui des soldes budgétaires les résultats vont dans un

-
1. NZZ, 10 mars 1995.
 2. Cf. par exemple la NZZ du 27 janvier 1995.

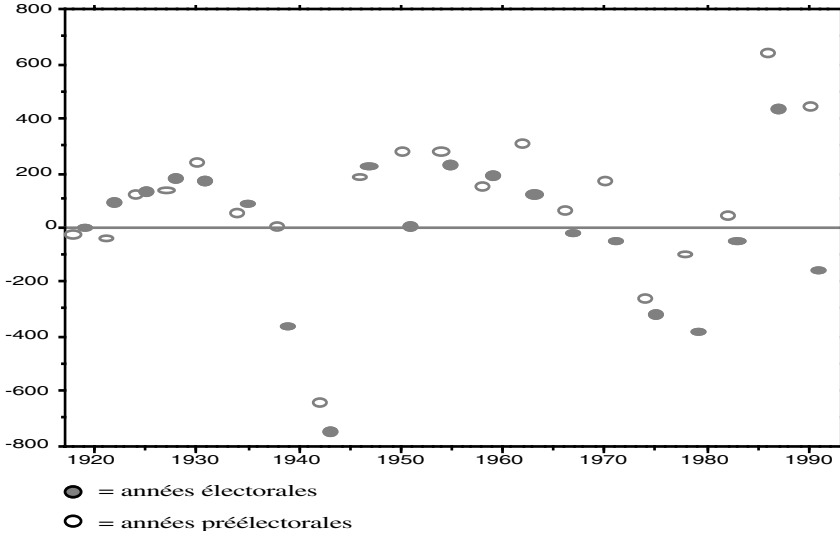
sens contraire selon qu'il s'agit des années électorales ou préélectorales. Avant d'interpréter les résultats relatifs aux soldes budgétaires, il faut cependant préciser un point important. Sous l'angle temporel, l'instrument de la pression fiscale est beaucoup plus approximatif que celui des dépenses. En d'autres termes, les effets d'une modification des impôts sur les recettes, et donc sur le solde budgétaire, se font sentir avec un délai qu'il est très difficile de déterminer avec précision. Il est donc logique de penser que si cet instrument est utilisé dans des visées électoralistes, on cherche à obtenir une réduction effective des impôts dans une période que l'on ne peut prévoir avec exactitude mais qui se situe en gros avant les élections. Dès lors, les résultats des années préélectorales doivent être, me semble-t-il, autant si ce n'est davantage pris en considération que ceux des années électorales.

Voyons cela plus précisément en examinant le graphique 7. Si l'on prend exclusivement les 20 années électorales entre 1917 et 1993, 9 d'entre elles présentent des résidus négatifs, c'est-à-dire une aggravation des comptes des finances fédérales, alors que 11 voient une clôture des comptes meilleure que la normale. La valeur moyenne des résidus est négative, mais très faiblement : -13,6 millions de francs constants de 1917. Autrement dit, les années électorales semblent plutôt coïncider, en moyenne, avec une très légère dégradation de la situation budgétaire. Cependant, l'image s'inverse dès que l'on tient compte des 20 années préélectorales. Seules 5 de ces dernières connaissent une aggravation, alors que 15 se distinguent par une amélioration de la situation financière fédérale. Quant à la valeur moyenne des résidus, elle est assez fortement positive : +99,4 millions de francs constants.

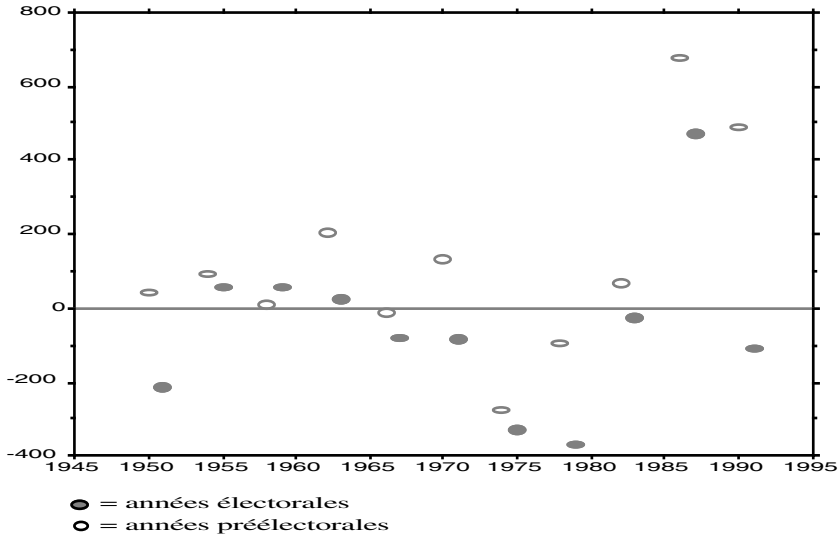
Ces résultats sont confirmés par le graphique 8 qui, afin d'éviter les biais introduits par la Seconde Guerre mondiale, analyse la période 1950-1993.

-
1. On pourrait certes objecter qu'il est suffisant de décider une baisse des impôts durant la période électorale pour modifier le comportement des électeurs, sans que cette décision produise des effets concrets avant même les élections. Dans ce cas, on devrait observer une liaison entre les deux années postélectorales et une péjoration de la situation financière de la Confédération. Un coup d'œil à l'annexe 2 montre qu'une telle liaison est loin d'être établie par les résultats empiriques. Sur les 20 années qui suivent immédiatement l'année électorale, 7 seulement connaissent une péjoration des comptes de la Confédération; et la valeur moyenne des résidus est légèrement positive. Quant aux 20 années qui se situent deux ans après l'année électorale, 6 seulement se distinguent par une dégradation de la situation financière fédérale; en revanche, cette dégradation paraît forte, en moyenne, puisque la valeur moyenne des résidus est nettement négative. Aucune tendance nette ne se dégage donc des résultats des années postélectorales.
 2. Cf. l'annexe 7.

Graphique 7 Résidus, obtenus selon le modèle statistique 1, des soldes des comptes de la Confédération lors des 40 années électorales et préélectorales comprises entre 1917 et 1993 (en millions de francs constants; base = 1917)



Graphique 8 Résidus, obtenus selon le modèle statistique 1, des soldes des comptes de la Confédération lors des 22 années électorales et préélectorales comprises entre 1950 et 1993 (en millions de francs constants; base = 1917)



Sur 11 années électorales, 7 connaissent une péjoration des finances fédérales. La valeur moyenne des résidus est clairement négative : – 55,5 millions de francs constants de 1917. Mais l'image s'inverse à nouveau lorsqu'on examine les 11 années préélectorales. Parmi celles-ci, 8 se caractérisent par une bonification de la situation financière de la Confédération. Et la valeur moyenne des résidus est fortement positive : +120 millions de francs constants.

Il n'existe donc aucun lien clairement établi, sur le plan fédéral, entre les perspectives électorales et la péjoration des comptes fédéraux.

Si l'on résume maintenant l'ensemble de ce que nous venons de voir, on aboutit à la conclusion suivante : l'analyse, notamment empirique, ne semble pas confirmer mais infirmer le schéma selon lequel un facteur essentiel de la croissance des dépenses et de la réduction des recettes, et donc de l'apparition corrélative des déficits budgétaires de l'État doit être recherché dans le cycle électoral lui-même, c'est-à-dire dans les caractéristiques formelles de la démocratie parlementaire. Dans le meilleur des cas, un tel modèle ne joue qu'à la marge, comme une sorte de reflet déformé de phénomènes beaucoup plus profonds, en particulier de l'évolution des rapports de force économiques, sociaux et politiques, du degré d'autonomie de l'État, de la structuration et de la composition de la bureaucratie étatique, etc. Une telle conclusion ne signifie pas pour autant que je nie l'influence du phénomène clientélaire, c'est-à-dire de l'utilisation de l'État et des entreprises publiques dans le but de créer des réseaux de fidélité et de dépendance dans la société de marché généralisé (comme d'ailleurs dans toute société de classe). Mais le phénomène clientélaire est largement indépendant du régime politique. Il peut exister aussi bien dans une dictature que dans une démocratie parlementaire. Pour le comprendre, il ne faut donc pas se focaliser uniquement sur certains aspects formels du

-
1. Cf. l'annexe 8.
 2. Ce bilan est d'autant plus justifié que les résultats des tests de significativité effectués sont à nouveau faibles (cf. les annexes 7 et 8).
 3. C'est également la conclusion qui ressort d'une étude portant sur les dépenses, en particulier militaires, des États-Unis entre 1949 et 1976; cf. Larry Griffin/Joel Devine/Michael Wallace, « Monopoly Capital, Organized Labor, and Military Expenditures in the United States, 1949-1976 », *American Journal of Sociology*, Vol. 88 (supplément), 1982, pp. 136-138, ainsi que d'une étude centrée cette fois-ci sur les dépenses, en particulier sociales, de dix-huit pays de l'OCDE entre 1960 et 1982; cf. Alexander Hicks/Duane Swank, « Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960-1982 », *American Political Science Review*, Vol. 86, 1992, pp. 660 et 668.
 4. Sur le clientélisme, cf. notamment David Blackburn/Geoff Eley, *The Peculiarities of German History. Bourgeois Society and Politics in Nineteenth-Century Germany*, New York/Oxford, 1984, pp. 151 ss.

régime politique, comme le fait le modèle explicatif discuté ici, mais il faut descendre jusqu'aux fondements structurels de la société.

Comment se fait-il alors qu'un modèle si peu pertinent soit répandu avec une telle opiniâtreté et bénéficie d'une telle reconnaissance et d'une telle diffusion? Premier élément de réponse, ce schéma permet de mettre le doigt sur et de stigmatiser les alliances hétéroclites et passagères, y compris de nature clientélaire, auxquelles le système parlementaire donne parfois lieu. De telles alliances de représentants de groupes sociaux différents (notables régionaux et locaux, petite-bourgeoisie, paysannerie, voire secteurs du mouvement ouvrier, etc.) peuvent décider de nouvelles tâches étatiques, entraînant ainsi des dépenses qui, dans l'optique des secteurs dominants de l'économie, n'ont pas seulement le défaut d'augmenter les risques d'un alourdissement de la fiscalité mais surtout de ne pas correspondre à leurs propres intérêts. Or, comme l'explique l'économiste Heiner Kleinewefers, même lorsque de telles alliances se rompent ultérieurement, « *il s'avère que des engagements pris une fois ne peuvent plus être démantelés ou extrêmement difficilement...* », car ils tendent à acquérir une certaine légitimité. Toutefois, l'importance réelle de ce phénomène est relativement faible, de telles coalitions demeurant généralement rares et bénignes. La preuve en est que, comme le montre A. Cowart sur la base d'observations empiriques, les modifications apportées par les parlementaires aux projets de budget restent la plupart du temps dans des limites restreintes.

Aussi la véritable clé du succès du modèle que nous venons d'examiner réside-t-elle ailleurs. Un tel schéma a le gros avantage d'être simple. Il se base sur un lieu commun, à savoir que dans une démocratie parlementaire, les élections influencent le comportement des responsables politiques. Mais au lieu de pousser ensuite l'analyse plus loin, jusque dans le domaine des soubassements structurels de la démocratie parlementaire, ce qui impliquerait le risque permanent de déboucher sur le dévoilement critique de ses fondements de classe, il reste à la superficie et se contente de désigner des coupables facilement identifiables. Aussi remplit-il dans l'optique des strates sociales dominantes une fonction idéologique très

1. Heiner Kleinewefers et al., *Die schweizerische Volkswirtschaft. Eine problemorientierte Einführung in die Volkswirtschaftslehre*, Frauenfeld, 1993, p. 405. À relever qu'on touche ici à nouveau la question du « frein aux dépenses » (Ausgabenbremse). Si le Vorort a exercé une très forte pression sur les Chambres, allant jusqu'à menacer de lancer une initiative, pour qu'elles adoptent une telle mesure, c'est bien sûr d'abord en raison de ses vertus sur le plan idéologique : conforter l'idée que l'origine essentielle des déficits réside dans l'attitude irresponsablement dépensière des parlementaires et accentuer ainsi la légitimité d'une politique axée sur les seules économies budgétaires. Mais c'est aussi dans l'objectif d'entraver la formation du type d'alliances citées ci-dessus; cf. la NZZ des 10-11 septembre 1994 et du 19 janvier 1995.
2. A. Cowart, « The Economic Policies... », op. cit., p. 429.

1

utile. Il alimente l'image des pouvoirs publics comme dilapidateurs de l'argent des contribuables. Il contribue ainsi à entretenir à l'égard de la politique de l'État dans les domaines économique, financier et social un réflexe d'emblée hostile, réflexe qui constitue un terreau particulièrement favorable à la stratégie néolibérale. Ainsi, les mesures de privatisation se voient-elles dotées d'une sorte de caution scientifique, ce qui renforce bien sûr leur légitimité. De même, si la croissance des dépenses étatiques depuis très longtemps ne correspond pas, ou peu, au développement de besoins sociaux engendrés par le fonctionnement même du système social, mais provient beaucoup plus du comportement clientélaire de responsables politiques en mal de popularité, il va de soi que de telles dépenses doivent être remises en question. D'où une certaine légitimité aux mesures dites d'austérité, à travers lesquelles toute une série de conquêtes des classes non bourgeoises, en particulier celles des travailleurs salariés, peuvent être rongées.

1. C'est d'ailleurs le cas de l'ensemble des modèles issus du courant du « Public Choice ». Ceux-ci se caractérisent par une approche très normative, dans laquelle les normes ne sont pas implicitement contenues en tant que jugements de valeur mais figurent souvent à la fois comme points de départ de l'analyse et comme objectifs à atteindre. Une telle approche normative est défendue par l'un des « pères » du « Public Choice », J. Buchanan. Résumant son orientation, il écrit qu'il a «...essayé d'aller précautionneusement mais fermement dans la direction d'une compréhension et d'une évaluation normatives, de dépasser l'analyse du seul fonctionnement des règles pour en arriver à déterminer quelles sont les **meilleures règles de fonctionnement** »; James Buchanan, « From Private Preferences to Public Philosophy : The Development of Public Choice », in J. Buchanan et al., *The Economics...*, op. cit., p. 16 [souligné dans le texte]. Le passage suivant, tiré de l'introduction méthodologique d'un article intitulé « La taille du budget en démocratie », constitue une autre illustration significative de la dimension fortement normative de la démarche du « Public Choice » : « Dans ce papier, nous élaborons notre propre conception de ce qu'est un budget correct en le dérivant d'une analyse coûts-bénéfices. Utilisant notre concept de budget correct comme point de départ, nous procédons ensuite à l'analyse du résultat du processus démocratique sur le budget. [...] Nous avons découvert que même dans des conditions de connaissance parfaite des coûts et des bénéfices, le budget en démocratie est plus volumineux que le budget normal »; Ronnie Davis/Charles Meyer, « Budget Size in Democracy », in J. Buchanan/R. Tollison, *Theory of Public Choice. Political Applications of Economics*, Ann Arbor, 1972, pp. 266-267. La fonction politico-idéologique du courant du « Public Choice » apparaît de manière évidente. Elle est d'ailleurs mise en évidence par un auteur très proche de ce courant de pensée : « Buchanan est largement l'homme qui a démystifié l'État, celui qui a apporté à la critique libérale de l'État contemporain les arguments théoriques et la légitimité scientifique qui, d'un certain point de vue, lui faisaient jusque-là défaut » et il est donc l'un de ceux « sans l'œuvre desquels la « Révolution conservatrice » des années quatre-vingt n'aurait probablement jamais vu le jour »; Henri Lepage, introduction au livre de James Buchanan, *Les limites de la liberté entre l'anarchie et le Léviathan*, Paris, 1992, pp. XXIII et XXV.

2.3 Aux sources de la crise financière de la Confédération suisse

Après cette critique du modèle d'interprétation dominant de la crise financière de l'État, j'aimerais présenter l'analyse qui me semble la plus apte à comprendre un tel phénomène, ou en tout cas à ouvrir les chemins menant à cette compréhension. Au préalable, quelques précautions s'avèrent nécessaires. Ainsi, il me faut souligner que l'approche en question soulève des problèmes théoriques et historiques extrêmement complexes. Elle a suscité et suscite toujours une très abondante littérature et un non moins vaste débat. Les pages qui vont suivre ne prétendent en aucune manière présenter et discuter de façon approfondie cette analyse mais seulement restituer de façon schématique ses principaux éléments, en mettant parfois l'accent sur des aspects qui me paraissent particulièrement importants. À cela, je voudrais ajouter que je vais essayer autant que possible de ne pas rester sur un plan abstrait, mais de me servir de l'évolution des finances de la Confédération au XXe siècle pour faire travailler cette approche. Bien entendu, il ne s'agit ici que d'une première esquisse. Aller plus loin dans cette voie nécessiterait un travail gigantesque de reconstruction des séries statistiques disponibles dans ce domaine, travail dépassant d'autant plus mes forces que ces séries se caractérisent davantage par leurs lacunes que par leurs qualités.

Rappelons que la crise financière de l'État a été schématiquement définie plus haut comme la tendance à ce que les dépenses étatiques augmentent plus rapidement que les revenus, ce qui se traduit par l'apparition fréquente de déficits budgétaires. Afin de simplifier l'exposé, je vais donc tenter, dans un premier temps, de cerner les principaux facteurs à l'origine de l'augmentation des dépenses de la Confédération et, dans une seconde étape, de comprendre pourquoi les recettes étatiques ne suivent pas le même rythme de croissance.

2.3.1 Les causes de la croissance des dépenses fédérales

« Pris dans son ensemble, le budget[...] est une représentation en termes monétaires de l'activité gouvernementale » écrit Aaron Wildavsky. Autrement dit, les dépenses constituent l'expression monétaire des tâches de l'État. Aussi est-il nécessaire, pour comprendre leur croissance, de commencer par analyser la nature et les fonctions de l'État dans le capitalisme du XXe siècle.

De manière très générale, on peut définir l'État comme l'institution chargée d'assurer la reproduction du système capitaliste dans son ensemble. Mues par la logique de la recherche du profit privé qui les jette les unes contre les autres et contre le reste de la société, les différentes unités du capital, c'est-à-dire les entreprises, ne sont pas capables de garantir par elles-mêmes les fondements économiques, sociaux et politiques de leur existence. Pire encore, elles tendent à saper de tels fondements. Dès lors, la poursuite du processus d'accumulation privée du capital nécessite l'intervention d'une institution particulière — l'État — qui ne soit pas elle-même directement soumise aux contraintes de cette accumulation, mais qui soit guidée par le souci d'en sauvegarder les conditions générales. Bref, ce processus requiert une institution apte à suppléer aux carences du marché et à limiter les dégâts qu'il provoque, ce qui implique qu'elle échappe — en partie tout au moins — à la logique de ce même marché. De façon analogue, face à la concurrence entre capitaux privés, cette institution doit être capable d'arbitrer entre ces capitaux rivaux dans certaines occasions, et/ou de les unifier dans les moments de crise sociopolitique, ce qui implique et fonde également une certaine autonomie.

Pour ces raisons structurelles, l'État dispose donc d'une autonomie relative. Non seulement par rapport aux strates sociales non capitalistes (saliés, agriculteurs, artisans, etc.) mais aussi vis-à-vis du patronat lui-même, de manière à pouvoir imposer à ce dernier, lorsque cela s'avère indispensable, des mesures qui s'opposent sur le court terme à ses intérêts, ou à ceux de certaines de ses composantes, mais cherchent à sauvegarder le système capitaliste sur le long terme. C'est à cette autonomie que ren-

1. Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston/Toronto, 1979, p. 4.
2. Il serait trop long d'énumérer ici l'ensemble des ouvrages dont s'inspirent les pages qui vont suivre. Je ne mentionnerai que les principaux d'entre eux : James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, 1973; Joachim Hirsch, *Staatsapparat und Reproduktion des Kapitals*, Frankfurt, 1974; Louis Fontvieille, *Evolution et croissance...*, op. cit.; Jürgen Habermas, *Raison et légitimité. Problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*, Paris, 1978; Bruno Théret, « Les grandes tendances de développement des dépenses publiques en France de 1815 à 1971. Pour une approche historique de l'État capitaliste », *Critiques de l'économie politique*, No 3, 1978, pp. 57-87; Ian Gough, *The Political Economy of the Welfare State*, London, 1979; Ralph Miliband, *L'État dans la société capitaliste*, Paris, 1982; Bob Jessop, *State Theory. Putting the Capitalist State in its Place*, University Park, Pennsylvania, 1990.

voie Charles Tilly lorsqu'il définit l'État comme une « *organisation maniant la contrainte, [...] qui bénéficie d'une priorité indiscutée à certains égards sur toute autre organisation, à l'intérieur d'un territoire important.* »

Il découle de cette analyse que les fonctions de l'État peuvent se regrouper en deux principales catégories. La première catégorie comprend la mise en place et l'entretien, dans la mesure où cela n'est pas garanti par l'activité privée des membres de la bourgeoisie, de ce que l'on peut appeler l'infrastructure technique et juridico-sociale de la production capitaliste : aménagement du territoire, moyens de transport, monnaie, normes juridiques, éducation, hygiène, etc. Dans la seconde catégorie peut se ranger tout ce qui contribue à protéger le système sociopolitique existant contre les menaces qu'engendrent ses propres antinomies : protection de la classe dominante contre le danger intérieur, les classes dominées, ou extérieur, les classes dominantes d'autres pays ; prévention ou atténuation des crises économiques et de leurs conséquences sociales ; frein à la destruction de la nature, etc.

C'est ici que se situe, analysée à un niveau élevé d'abstraction, l'origine essentielle de l'accroissement considérable des dépenses étatiques durant le XXe siècle. Au cours de ce siècle les contradictions de la société de marché généralisé se sont approfondies au point de prendre parfois un caractère explosif. En réponse, l'État n'a pu remplir les deux grandes fonctions évoquées plus haut qu'en faisant subir un véritable changement d'échelle à certaines de ses mesures et en adoptant de nouvelles. L'ampleur exacte de ce changement dépendant de l'évolution propre de chaque pays, en particulier des rapports de force sociaux et politiques.

Ce phénomène peut être schématiquement illustré à travers l'exemple de la Confédération. En 1913, à la veille du premier conflit mondial, les dépenses fédérales totales, selon le compte financier, se montent à 121,2 millions de francs, soit à peu près 2,4 % du PIB de l'époque. En 1996 elles s'élèvent à 43,8 milliards, ce qui représente 12,2 % du PIB. La quote-part de la Con-

-
1. Charles Tilly, *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe 990-1990*, Paris, 1992, p. 18.
 2. Cf. *l'Annuaire statistique de la Suisse 1958*, Berne, 1958, p. 417. Répétons qu'en l'absence de données relatives au PIB de la Suisse en 1913, ce dernier a été estimé à partir des données sur le revenu national helvétique à cette date; cf. R. Lorusso, *Notes sur la construction...*, op. cit., p. 15. Le revenu national s'élevant à 4,5 milliards de francs en 1913, et le PIB étant généralement supérieur de 10 %, ce dernier peut donc être évalué à 5 milliards.
 3. Cf. le *Message concernant le compte d'État 1996*, Berne, 1997, p. 2. Le PIB de la Suisse s'élève à 359,5 milliards de francs en 1996; cf. *La Vie économique. Revue de politique économique*, mars 1997, tableaux A1 et B1.3.

1

2

fédération a donc été multipliée approximativement par cinq. Essayons maintenant de répartir, de façon très schématique, les dépenses de la Confédération selon différents groupes de tâches, pour 1913 et pour 1996.

Pour 1913, on constate que les dépenses militaires s'élèvent à 67,7 millions (55,9 % des dépenses fédérales totales), soit environ 1,4 % du PIB. Les dépenses consacrées à l'infrastructure (transport, enseignement/recherche, protection/aménagement du territoire et de l'environnement, hygiène/santé, etc.) atteignent 16,8 millions (13,9 % des dépenses fédérales totales), soit 0,3 % du PIB. Les dépenses pour l'administration générale de la Confédération (salaires du personnel, entretien des bâtiments, etc.) s'élèvent à 11,7 millions (9,7 % des dépenses fédérales totales), soit légèrement plus de 0,2 % du PIB. Les seules dépenses qu'il soit possible d'identifier clairement, au sein dudit compte ordinaire de la Confédération,

1. La quote-part étatique désigne le rapport exprimé en pour-cent entre les dépenses de l'État et le PIB. Systématiquement utilisée aujourd'hui, elle représente une sorte de mesure de l'ensemble des activités étatiques, mesure très médiocre et très discutable, pouvant notamment faire l'objet de toutes sortes de manipulations. En l'absence d'autres indicateurs disponibles, elle reste malgré tout utile, en particulier pour étudier l'évolution dans le temps de l'activité de l'État. Pour une présentation et une critique de la quote-part étatique, cf. Konrad Littmann, *Definition und Entwicklung der Staatsquote*, Göttingen, 1975, et Stéphane Rossini, *Les institutions de sécurité sociale en Suisse. Panorama statistique 1915-1990*, Berne, 1992, pp. 130-131.
2. Ici, on pourrait soulever un problème : la croissance des dépenses de la Confédération est-elle réellement due à une augmentation des activités de l'État ou ne provient-elle pas plutôt de ce que des tâches autrefois remplies par les cantons ou les communes ont été transférées à l'État central? Autrement dit, la croissance des dépenses de la Confédération ne serait-elle pas simplement l'expression d'une centralisation des tâches étatiques, le volume global de ces dernières n'ayant quant à lui pas subi de modification notable? Tel n'est pas le cas. S'il y a eu effectivement centralisation entre 1913 et aujourd'hui, celle-ci est demeurée faible, voire très faible. Les dépenses des cantons et des communes ont connu une augmentation comparable à celles de la Confédération.
3. Les chiffres qui suivent ne prétendent pas à l'exactitude absolue. Pour cela, il aurait fallu reconstruire entièrement les données statistiques à disposition dans la mesure où elles contiennent certains biais, voire certains camouflages. D'autre part, il n'est parfois pas possible de décider sans une part d'arbitraire de l'attribution d'une dépense fédérale précise à telle ou telle catégorie de tâches, certaines dépenses relevant de plusieurs catégories à la fois. Malgré leur relative imprécision, de tels chiffres permettent cependant de dégager des tendances qui, elles, sont indiscutables.
4. Les chiffres pour 1913 sont tirés principalement de Patrick Halbeisen/Roman Lechner, *Öffentliche Finanzen in der Schweiz von 1850-1913 : Finanzstatistik des Bundes, des Kantons Zürich und des Kantons Bern. Wertschöpfung des öffentlichen Sektors*, Lizentiatsarbeit der Universität Zürich, 1990, pp. 32-34, et aussi du *Compte d'État pour l'année 1913*, Berne, 1914, pp. I-V et 224-225, et de l'*Annuaire statistique de la Suisse 1923*, Berne, 1924, p. 395.

comme des dépenses sociales atteignent un montant de 0,5 million, classé sous la rubrique « *politique sociale* ». Toutefois, à partir du début du XXe siècle, la Confédération effectue certaines années des versements extraordinaires, enregistrés dans ce qu'on appelle le compte capital, destinés à un fonds pour l'assurance-maladie. En 1913, il s'agit d'une somme de 5 millions. Si l'on fait le total des dépenses sociales de 1913, on obtient donc 5,5 millions (4,5 % des dépenses fédérales totales), soit environ 0,1 % du PIB. Enfin, les subventions à l'agriculture se montent à 5,4 millions (4,4 %), soit 0,1 % du PIB. Le solde des dépenses, 14,1 millions (11,6 % des dépenses fédérales totales), comprend deux postes relativement importants, le paiement des intérêts de la dette (4,2 millions, soit 3,5 % des dépenses totales) et les dépenses pour les douanes, la justice et la police (3,6 millions, soit 3 % des dépenses totales), et pour le reste une série de dépenses, soit très difficiles à répartir, soit d'un montant insignifiant.

Examinons la situation actuelle, sur la base des résultats du compte financier de 1996. Les dépenses militaires se montent à 5,6 milliards (12,8 % des dépenses fédérales totales), soit 1,6 % du PIB. Les dépenses d'infrastructure (transport, enseignement/recherche, protection/aménagement du territoire et de l'environnement, santé/hygiène) atteignent 10,8 milliards (24,7 % des dépenses totales), soit 3 % du PIB. Les dépenses pour l'administration générale s'élèvent à 1,5 milliard (3,4 % des dépenses totales) soit 0,4 % du PIB. Les subventions accordées à l'agriculture se montent à 4 milliards (9,1 % des dépenses totales), soit 1,1 % du PIB. Les dépenses sociales (pour l'essentiel, les subventions fédérales à l'assurance-vieillesse, à l'assurance-invalidité, à l'assurance-chômage et à l'assurance-maladie) se montent à 12,7 milliards (29 % des dépenses totales), soit 3,5 % du PIB. Le solde restant de quelque 9,2 milliards (21 % des dépenses totales) comprend encore trois postes relativement importants, mais très difficilement classables : le service de la dette (3 milliards, soit 6,8 % des dépenses totales), les parts cantonales aux recettes de la Confédération (3,1 milliards, soit 7,1 % des dépenses totales), et les relations avec l'étranger, en particulier l'aide au développement (2,1 milliards, soit 4,8 % des dépenses totales).

Les principaux résultats de ce que nous venons de voir sont résumés dans le tableau 1 qui suit. Comme on le constate, si les dépenses consacrées à la défense nationale ou à l'administration générale de la Confédé-

1. *Annuaire statistique de la Suisse 1923*, Berne, 1924, p. 395. Cf. également Thomas Gross, *Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Schweiz mit besonderer Berücksichtigung des Kantons Zürich 1860-1910*, Bern/Frankfurt/Las Vegas, 1980, pp. 27 et 119.
2. Cf. le *Compte d'État pour l'année 1913*, Berne, 1914, p. V, et le *Message du Conseil fédéral à l'assemblée fédérale concernant le budget de l'exercice 1915*, Berne, 1914, p. II.
3. Cf. le *Message concernant le compte d'État 1996*, Berne, 1997, pp. 14-60 et 214-221.

ration ont progressé, c'est à un rythme beaucoup plus lent que celui de la quote-part fédérale. En revanche, les dépenses consacrées à l'infrastructure, à la paysannerie et surtout à la prévoyance sociale ont crû à une allure beaucoup plus rapide. Dès lors, il s'agit d'examiner, en restant toujours très sommaire, les raisons qui ont amené les autorités fédérales à développer si vigoureusement leur intervention dans ces trois champs.

Tableau 1 *Répartition des dépenses de la Confédération par destinations en 1913 et en 1996*

| | 1913 | | 1996 | |
|------------------------------|--|----------------|--|----------------|
| | En % des dép. fédérales totales | En % du PIB | En % des dép. fédérales totales | En % du PIB |
| Dépenses militaires | 55,9 % | 1,4 % | 12,8 % | 1,6 % |
| Dépenses d'infrastructure | 13,9 % | 0,3 % | 24,7 % | 3,0 % |
| Administration générale | 9,7 % | 0,2 % | 3,4 % | 0,4 % |
| Subventions à l'agriculture | 4,4 % | 0,1 % | 9,1 % | 1,1 % |
| Dépenses sociales | 4,5 % | 0,1 % | 29 % | 3,5 % |
| Autres (service dette, etc.) | 11,6 % | 0,3 % | 21 % | 2,6 % |
| Dépenses fédérales totales | 100 % | 2,4 % | 100 % | 12,2 % |

2.3.1.1 *La politique sociale*

Commençons par le domaine qui a connu la plus forte extension, celui de la politique sociale. Pour comprendre le développement des assurances sociales et plus généralement de la politique sociale, il faut partir de la modification des besoins socialement construits, en particulier de ceux des travailleurs salariés. La salarisation, l'urbanisation, la mobilité spatiale croissante, l'allongement de l'espérance de vie, l'amélioration du niveau de qualification, la dislocation des liens familiaux traditionnels, etc. ont profondément transformé à la fois ces besoins et la manière de les satisfaire. Pour ne prendre qu'un exemple, le besoin de sécurité matérielle de l'individu s'est considérablement modifié. D'une part, les phénomènes mentionnés ci-dessus ont accru les sources d'insécurité : accident, maladie, vieillesse, chômage, divorce. D'autre part et surtout, ils ont disloqué les anciens cadres sociaux, en particulier la famille élargie, qui venaient au secours de l'individu lorsque celui-ci n'était plus en mesure d'assurer lui-même son existence. D'où la nécessité d'une intervention de l'État afin d'organiser une prise en charge collective de tels besoins, notamment par

la socialisation des coûts. Dans l'optique des cercles dirigeants, l'intervention de l'État apparaissait d'autant plus nécessaire qu'il s'agissait d'empêcher que cette prise en charge fût mise en œuvre — comme cela était de plus en plus fréquemment le cas dans la seconde moitié du XIXe siècle — par les organisations de salariés elles-mêmes, donnant ainsi une puissante impulsion au mouvement ouvrier.

On aborde ici un élément fondamental. La politique sociale de l'État ne s'est pas imposée puis développée d'elle-même, progressant par la force de ses seules vertus. Certes, au sein des milieux dominants, certaines fractions n'étaient et ne sont pas entièrement hostiles à une telle politique, sensibles notamment aux avantages d'une main-d'œuvre qualifiée et fidélisée, ou encore d'une armée efficace. Mais, dans l'ensemble, ils ont été et sont toujours réticents à l'égard de la législation sociale. Dès lors, le développement de la politique sociale, l'extension de ce qu'on appelle l'État social, dépend étroitement d'une variable : l'évolution des rapports de force sociaux et politiques. C'est ce que montre un survol historique rapide du cas de la Suisse.

Commençons par rappeler qu'à la veille de la Première Guerre mondiale, les dépenses de la Confédération consacrées à la prévoyance sociale sont encore extrêmement faibles. Il s'agit pour l'essentiel de dépenses effectuées dans la perspective de la mise en vigueur d'une Loi fédérale sur l'assurance-maladie et accidents qui est finalement adoptée en 1912, après un « *chemin de croix* » de trente ans. Or, si l'on examine ces trente années,

1. Sur ce point, cf. par exemple, Ian Gough, « State expenditure in advanced capitalism », *New Left Review*, No 92, 1975, pp. 72-75; Michael Krätke, « Zur Politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates — und ihrer überfälligen Kritik », *Probleme des Klassenkampfes*, No 49, 1982, pp. 103-117.
2. Sur ce point, cf. par exemple Gerhard Ritter, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München, 1969, pp. 60-112; René Knüsel, « Genèse de l'«État social» en Suisse au XIXe siècle », in P. Gilliard (éd.), *Les défis de la santé. Les coûts et l'assurance*, Lausanne, Vol. 1, 1986, pp. 252-255.
3. Cf. par exemple Gaston Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*, New York, 1971; même auteur, « Sozialpolitik und wirtschaftliche Entwicklung : ein historischer Vergleich », in R. Braun et al. (éd.), *Gesellschaft in der industriellen Revolution*, Köln, 1973, pp. 113-126; Angus Maddison, « Origins and Impact of the Welfare State, 1883-1983 », *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, Vol. 37, 1984, pp. 55-67.
4. Il est intéressant de relever qu'une étude cherchant à identifier à partir de méthodes purement statistiques les facteurs déterminants pour l'évolution de l'État social dans dix-huit pays de l'OCDE entre 1960 et 1982 aboutit à une conclusion semblable; cf. A. Hicks/d. Swank, « Politics... », op. cit., pp. 665-670; cf. également Patrick de Laubier, *La politique sociale dans les sociétés industrielles : 1800 à nos jours. Acteurs — Idéologies — Réalisations*, Paris, 1984, pp. 66-162.
5. C'est ainsi que Erich Gruner et al., *Arbeiterschaft und Wirtschaft in der Schweiz 1880-1914*, Zürich, Vol. 3, 1988, p. 621, intitule son chapitre consacré à la Loi sur l'assurance-maladie et accidents.

on remarque qu'elles coïncident avec de profonds changements sociaux et politiques. Entre 1880 et 1910, la proportion de la main-d'œuvre salariée travaillant dans les fabriques et la construction passe de 17 % à presque 30 % de la population active. En revanche, celle des agriculteurs régresse de 42 % à 27 %. En 1880 et 1888 sont créées les deux principales organisations du mouvement ouvrier, respectivement l'Union syndicale suisse et le Parti socialiste suisse. Enfin, parallèlement au renforcement de ces organisations, sur le plan numérique et électoral, on assiste dès la fin du XIXe siècle à une multiplication des grèves. Le phénomène qui, en 1912 précisément, culmine dans une grève générale paralysant Zurich, est tellement impétueux que la Suisse se trouve, de ce point de vue, placée parfois devant des pays comme la France ou l'Allemagne.

Si, avec nombre d'hésitations et de réticences, une assurance-maladie et accidents finit par être instituée, la pression exercée par la montée du mouvement ouvrier y est pour beaucoup. Comme l'écrit E. Gruner, il s'agissait aux yeux de l'élite économique et politique helvétique, influencée par les mesures de Bismarck en Allemagne, d'une « tentative d'émousser le potentiel conflictuel créé par la croissance du mouvement ouvrier grâce à une contre-politique sur le plan social. » En d'autres termes, les milieux dirigeants suisses font là leurs premiers pas dans le long processus d'apprentissage de ce que l'on a appelé une « gestion de crise préventive », c'est-à-dire d'une stratégie visant à éviter que les tensions socio-politiques atteignent un point dangereux pour leur légitimité et leur pouvoir.

Dans cette perspective, les deux guerres mondiales ont constitué autant d'étapes décisives. En effet, les deux conflits ont engendré de profondes modifications des rapports de force, aussi bien sur le plan national qu'international.

Ainsi, dans de nombreux pays d'Europe, la Première Guerre mondiale débouche sur de véritables tremblements de terre politiques. Rappelons pour mémoire la révolution russe d'octobre 1917, la révolution allemande de novembre 1918 et la révolution hongroise de mars 1919. En Suisse aussi, on assiste à un mouvement de radicalisation extraordinaire des sa-

1. Cf. Francesco Kneschaurek, « Wandlungen der schweizerischen Industriestruktur seit 1800 », in *Ein Jahrhundert schweizerischer Wirtschaftsentwicklung 1864-1964*, Bern, 1964, p. 139.
2. Cf. E. Gruner et al., *Arbeiterschaft...*, op. cit., Vol. 2/2, pp. 851-857.
3. *Ibid.*, Vol. 3, p. 621. Dans ce sens, cf. également René Knüsel/Félix Zurita, *Assurances sociales : une sécurité pour qui? La Loi Forrer et les origines de l'État social en Suisse*, Lausanne, 1979.
4. Cf. Elmar Altvater, « Zur einigen Problemen des « Krisenmanagement » in der kapitalistischen Gesellschaft », in M. Jänicke (éd.), *Herrschaft und Krise*, Opladen, 1973, pp. 170-196; Martin Jänicke, « Die Analyse des politischen Systems aus der Krisenperspektive », in M. Jänicke (éd.), *Politische Systemkrisen*, Köln, 1973, pp. 14-50.

lariés. L'effervescence provient notamment de l'absence, que ne compense pas une solde dérisoire, de toute indemnité pour perte de gain aux hommes mobilisés. Elle se nourrit encore davantage de la dégradation considérable des conditions de vie de l'immense majorité des salariés. Parce que les autorités fédérales financent les dépenses de mobilisation de façon inflationniste, les prix s'envolent. Leurs gains n'augmentant que péniblement, les salariés subissent entre 1913 et 1918 une perte de pouvoir d'achat qui va de 25 % à 30 %. En juin 1918, presque un habitant sur cinq se trouve dans la misère et se voit obligé de recourir à l'assistance publique.

Cette situation provoque ce que Hans Ulrich Jost qualifie de «... *plus grand conflit social que notre pays ait traversé au cours de ce siècle* », soit les cinq jours de grève générale de novembre 1918. Même si le mouvement ouvrier subit une défaite — le travail est repris sans qu'aucune concession n'ait été faite — sa démonstration de force a été impressionnante et les milieux dominants suisses, comme le dit André Lasserre «... *ne peuvent désormais plus dissimuler la nécessité de réformes. Grâce à elles, on pourrait au moins éviter le pire...* ». C'est ainsi que, dans l'année qui suit la Grève générale, les salaires sont augmentés et la journée de travail de huit heures adoptée. La Confédération introduit une série de subventions destinées à réduire le coût des biens de première nécessité, à favoriser la construction de logements bon marché ou encore à lutter contre le chômage et ses effets. Enfin et surtout, les autorités fédérales acceptent ce qu'elles refusaient depuis des décennies : elles entament les préparatifs conduisant à l'institution de ce qui constitue le pilier de « l'État social » en Suisse : l'assurance-vieillesse et survivants (désormais abrégée AVS).

1. Cf. Sébastien Guex, « La pauvreté en Suisse durant l'entre-deux-guerres », *Cahiers d'histoire du mouvement ouvrier*, No 4, 1987, pp. 53-54.
2. Hans Ulrich Jost, *Die Altkommunisten. Linksradikalismus und Sozialismus in der Schweiz 1919-1921*, Frauenfeld, 1977, p. 7.
3. André Lasserre, « L'institution de l'assurance-vieillesse et survivants (1889-1947) », in R. Ruffieux et al., *La démocratie référendaire en Suisse au XXe siècle*, Fribourg, 1972, p. 264.
4. Cf. notamment Jürg Sommer, *Das Ringen um die soziale Sicherheit in der Schweiz. Eine politisch-ökonomische Analyse der Ursprünge, Entwicklungen und Perspektiven sozialer Sicherung im Widerstreit zwischen Gruppeninteressen und volkswirtschaftlicher Tragbarkeit*, Diessenhofen, 1978, pp. 127-134, et Hanspeter Schmid, *Wirtschaft, Staat und Macht. Die Politik der schweizerischen Exportindustrie im Zeichen von Staats- und Wirtschaftskrise (1918-1929)*, Zürich, 1983, pp. 135-216. Il me semble indiqué d'utiliser des guillemets pour l'expression « État social » en Suisse car il n'y existe pas de véritable État social au sens de système global et cohérent de protection sociale; cf. R. Knüsel, « Genèse... », op. cit., p. 248.

Les milieux dirigeants reconnaissent d'ailleurs eux-mêmes ouvertement que leur « *galop de politique sociale* » répond à la menace du mouvement ouvrier et a pour objectif de rétablir une légitimité mise à mal. En témoigne l'attitude du plus grand industriel suisse de l'époque, Carl Sulzer, au lendemain de la Grève générale. Contre les réticences de plusieurs de ses pairs, il défend cette politique comme le meilleur moyen sur le long terme de garantir le maintien de l'ordre établi. Durant la guerre, explique-t-il, «... nous avons trop peu fait attention à la conservation de rapports sociaux sains. [...] Nous n'avons pas été assez généreux et nous avons eu une vision à trop court terme »; aussi faut-il se montrer désormais « plus généreux » car, plaide-t-il, « il y a des cas où la générosité représente le meilleur moyen d'économiser, en particulier lorsqu'il s'agit [...] de se défendre préventivement contre un mal. »

Un autre grand patron et Président de la Banque nationale suisse, Johann Hirter, va dans le même sens. Si nous ne faisons pas une série de concessions, déclare-t-il au même moment, «... nous risquons de nous retrouver face à un mouvement populaire qui obtienne finalement davantage que ce que nous [...] proposons actuellement. » Quant au Conseil fédéral, il se montre encore plus explicite. Dans le projet d'article constitutionnel sur l'AVS qu'il présente en juin 1919, il écrit que « l'assurance sociale [...] sert [...] à l'atténuation des inégalités et par là à la paix sociale — en un mot, à l'État lui-même. »

Cependant, l'ardeur réformiste de l'élite économique et politique suisse se tempère rapidement. Dès que la menace représentée par le mouvement ouvrier s'estompe, à partir de 1920, elle revient en arrière sur une série de concessions sans pouvoir toutefois les remettre totalement en cause. C'est en particulier le cas pour la principale réforme, l'assurance-vieillesse. L'élan suscité par la Grève générale est encore suffisamment fort pour faire inscrire le principe de l'AVS dans la Constitution, en 1925, mais il ne permet pas d'aller plus loin. Emmené par le même C. Sulzer, chez qui le naturel revient au galop et qui stigmatise maintenant l'« hypertrophie de l'assurance » , censée conduire tout droit au socialisme d'État, le patronat

1. L'expression est de Roland Ruffieux, *La Suisse de l'entre-deux-guerres*, Lausanne, 1974, p. 85.
2. *Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale — Conseil national*, [abrégé désormais BoCN], Berne, 1919, p. 67.
3. *Ibid.*, p. 73.
4. Message du Conseil fédéral concernant l'attribution à la Confédération du droit de légiférer en matière d'assurance-invalidité, vieillesse et survivants, et la création des ressources nécessaires à la Confédération pour les assurances sociales, 21 juin 1919, *Feuille fédérale 1919*, Berne, Vol. 4, p. 11.
5. Sur ce point, cf. A. Lasserre, « L'institution... », op. cit., pp. 269-318; J. Sommer, *Das Ringen...*, op. cit., pp. 134-139, et H. Schmid, *Wirtschaft...*, op. cit., pp. 216-285.
6. Procès-verbal de la commission du Conseil national sur l'AVS, 3-5 février 1930, Archives fédérales (Berne), E 3340 (A) 1, fascicule 159.

mène une tactique dilatoire. Et surtout, il obtient que le projet de Loi sur l'AVS se caractérise par son extrême modération. Un exemple : alors que les autorités fédérales envisageaient, au lendemain de la Grève générale, d'aller jusqu'à 800 francs par année pour les rentes (soit près de 30 % du salaire annuel moyen d'un ouvrier de l'époque), les rentes finalement prévues se montent à 200 francs (soit moins de 10 %). En dépit de cette modération, la version définitive du projet est finalement combattue par une fraction notable de la droite pour laquelle il va encore trop loin. Un secteur du mouvement ouvrier fait de même, pour des raisons exactement inverses. Le projet subit donc un cuisant échec lors de la votation populaire, en 1931. Dès lors, sauf changement considérable des rapports de forces, la réalisation de l'AVS semble renvoyée aux calendes grecques.

Survient la Deuxième Guerre mondiale. De manière générale, les milieux dirigeants suisses entament le conflit en faisant preuve d'un peu plus de prudence sur le front social que durant la Première. Afin d'éviter la paupérisation de couches entières de la population, ils instituent rapidement un système d'allocations permettant de compenser en partie la perte de revenu subie par les hommes appelés sous les drapeaux. En revanche, ils se montrent inflexibles dans le domaine de l'AVS. Le radical Walther Stampfli, chef du Département de l'économie publique, et les milieux économiques font chorus pour affirmer que « *l'heure de l'AVS n'est pas encore venue* ». En avril 1943, Stampfli répète une fois de plus que la question de l'assurance-vieillesse ne figure pas à l'ordre du jour.

Changement complet à peine neuf mois plus tard. Dans une allocution retentissante prononcée à l'occasion du Nouvel An 1944, le même W. Stampfli annonce que la réalisation de l'AVS constitue une priorité. Le 21 janvier, il confirme dans un nouveau discours que certaines réformes « *s'imposent d'emblée en raison de leur urgence; je mets au premier plan l'introduction d'une assurance-vieillesse et survivants.* » Désormais, le mouvement est relancé, et les choses vont aller rapidement : trois ans plus tard, une Loi est adoptée; le 1er janvier 1948 déjà, l'AVS entre en vigueur. Comment ex-

1. Cf. *Expertenkommission für die Einführung des Alters-, Invaliden- und Hinterlassenversicherung. Protokoll der Sessionen vom 4. bis 7. und 19. bis 22. März 1919*, Bern, 1919, pp. 160 ss., ainsi que la Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, 17 juin 1931, *Feuille fédérale 1931*, Vol. 1, p. 1032.
2. Cf. J. Sommer, *Das Ringen...*, op. cit., pp. 178-186.
3. Georg Hafner, *Bundesrat Walther Stampfli (1884-1965). Leiter der Kriegswirtschaft im Zweiten Weltkrieg. Bundesrätlicher Vater der AHV*, Olten, 1986, p. 368.
4. Cf. Christian Gruber, *Die politischen Parteien der Schweiz im Zweiten Weltkrieg*, Wien/Frankfurt/Zürich, 1966, pp. 31-38, et G. Hafner, *Walther Stampfli...*, op. cit., pp. 373-374.
5. Walther Stampfli, « Problèmes économiques et sociaux de l'après-guerre. Exposé de M. le Conseiller fédéral W. Stampfli présenté à l'École polytechnique fédérale le 21 janvier 1944 », *Revue universitaire suisse*, Vol. 17, 1944, p. 350.

pliquer le brusque tournant de 1943? Et comment expliquer qu'après s'être enlisée durant vingt ans, toute l'affaire ait été menée si rondement?

Il faut chercher l'explication dans ce que W. Stampfli souligne en personne lors de son discours de janvier 1944 : la nécessité de savoir reconnaître le « *signe des temps* ». Par cette formule, le Conseiller fédéral fait référence à deux phénomènes partiellement liés, sur lesquels il vaut la peine de s'arrêter quelques instants. Le premier phénomène est aussi le plus marquant. Il s'agit du gigantesque changement des rapports de force qui s'opère à l'échelle internationale et, dans une moindre mesure, nationale, à partir de 1943.

Dès la bataille de Stalingrad (décembre 1942 — janvier 1943), et davantage encore du débarquement allié en Italie (juillet 1943), il devient clair que les puissances fascistes vont perdre la guerre. Les milieux dirigeants suisses doivent alors affronter une situation extrêmement délicate.

Sur le plan international, ils se retrouvent très isolés. Les États-Unis et l'Angleterre considèrent la Suisse avec une grande méfiance et s'appêtent à lui demander des comptes en raison de son intégration profonde à l'économie de guerre allemande. L'URSS, elle, est encore plus hostile. Au grief susmentionné s'ajoute le fait que la Suisse n'a jamais accepté, durant tout l'entre-deux-guerres, de la reconnaître et de renouer des relations diplomatiques avec elle. Un tel isolement risque d'avoir de graves répercussions économiques : la Suisse court par exemple le danger de subir des discriminations sur le plan commercial au moment où son appareil de production intact lui permettrait justement de conquérir des marchés. Dès lors, l'un des problèmes cruciaux auxquels l'élite économique et politique helvétique se voit confrontée durant la période de la fin de la guerre et de l'immédiat après-guerre consiste, selon l'expression d'un très haut fonctionnaire fédéral, à redevenir « *salonfähig* », à réintégrer sans trop de dommages le nouvel ordre international dominé par les États-Unis et l'URSS. Par ailleurs, dans deux des pays qui entourent la Suisse, la France et l'Italie, les mouvements de résistance connaissent un développement extraordinaire.

1. *Ibid.*
2. L'expression est utilisée par le Directeur de l'Administration fédérale des finances en septembre 1946, lorsqu'il tire devant la Chambre suisse du Commerce le bilan de la politique étrangère de la Suisse à l'issue de la guerre; cf. Referat gehalten am 20. September 1946 in Zürich vor den Sekretären der Schweiz. Handelskammern von Herrn Direktor Dr. Reinhardt, Archives fédérales, E 2801/1968/84, carton 34. Sur la problématique générale de l'isolement international de la Suisse à la fin de la guerre, cf. notamment Walter Spahni, *Der Ausbruch der Schweiz aus der Isolation nach dem Zweiten Weltkrieg. Untersuchung anhand ihrer Aussenhandelspolitik 1944-1947*, Frauenfeld, 1977, pp. 21-92, et Hans Ulrich Jost, « Switzerland's Atlantic Perspectives », in M. Miliivojevic/P. Maurer (éd.), *Swiss Neutrality and Security. Armed Forces, National Defence and Foreign Policy*, New York/Oxford/Munich, 1990, pp. 110-120.

Grèves et mouvements sociaux se multiplient. On est obligé d'admettre des Communistes au gouvernement. En Angleterre, les Travailleurs gagnent les élections de 1945 et mettent sur pied un système de sécurité sociale de grande envergure.

Sur le plan intérieur, les choses ne vont guère mieux. Comme le relève A. Lasserre, « on se retrouv[e] dans une situation analogue à celle des années 1920 où l'on avait affirmé si grandiosément l'urgence de l'AVS. » La classe ouvrière se radicalise. Aux élections fédérales d'octobre 1943, le Parti socialiste remporte un net succès. Le fait qu'il axe sa campagne sur la revendication de l'AVS n'y semble pas étranger. Dès 1943, il se produit une vigoureuse poussée des organisations communistes. Leurs résultats électoraux sont parfois étincelants. Alors que le Parti communiste comptait tout au plus quelques centaines de membres en 1940, au moment de son interdiction, le Parti du Travail qui lui succède revendique 20 000 membres en 1945. Depuis 1943, on assiste également à une forte croissance des luttes ouvrières, en particulier des grèves.

Aussi n'est-il guère surprenant qu'un spectre hante les milieux dirigeants, celui d'une répétition de la Grève générale de 1918. Par exemple, nous savons à propos de W. Stampfli que cette Grève « avait constitué un événement clé pour lui. [II] voulait à tout prix éviter une répétition de ces conflits sociaux. » Combien le danger est jugé sérieux, c'est ce que montre également le passage suivant tiré d'un rapport adressé au Général Guisan, en janvier 1945, par le chef du Service de renseignements et de sécurité de l'Armée, Roger Masson : « Les victoires russes [...] suscitent dans tous les pays un « enthousiasme révolutionnaire ». C'est le règne de la confusion entre les conquêtes militaires de l'armée russe et la valeur de la doctrine communiste. Nous serons [sic] à l'aube d'un vaste mouvement social, dont il est difficile de prévoir l'aboutissement. [...] Il est peu probable que notre pays échappe à cette intoxication collective, le virus communiste existant déjà chez nous. Les événements de novembre 1918 prouvent que [...] l'épreuve de force aura lieu à l'intérieur de

1. À propos des origines politiques du Plan Beveridge et du système de sécurité sociale créé en Angleterre à l'issue de la guerre, et sur l'influence de ce Plan en Europe continentale, cf. G. Rimlinger, *Welfare Policy...*, op. cit., pp. 148-154.
2. A. Lasserre, « L'institution... », op. cit., p. 319.
3. En mai 1943, en raison de la victoire de l'URSS à Stalingrad, les autorités tolèrent la présentation d'une dénommée Liste ouvrière, appuyée par Léon Nicole, aux élections communales de Genève; malgré diverses entraves, elle remporte 24 sièges sur 64; cf. Pierre Jeanneret, *Un itinéraire politique à travers le socialisme en Suisse romande. La vie du Dr Maurice Jeanneret-Minkine (1886-1953)*, Lausanne, 1991, pp. 454 ss.
4. Cf. *ibid.*, p. 482.
5. Cf. *Le mouvement ouvrier suisse. Documents de 1800 à nos jours*, Genève, 1975, pp. 399-400.
6. G. Hafner, *Walther Stampfli...*, op. cit., p. 371; cf. également p. 294.

notre pays. Son résultat dépendra de la fermeté du gouvernement et de la discipline de l'armée, si cette dernière devait intervenir sous la forme d'un service d'ordre, en cas de troubles intérieurs. »

Aux yeux des milieux dominants suisses, la conjoncture apparaît d'autant plus délicate qu'il existe un danger non négligeable de voir tensions externes et internes entrer dans une dynamique combinatoire. Les critiques adressées par les Alliés à la Suisse officielle risquent de renforcer celles qui viennent de la gauche helvétique elle-même, et vice versa. De même, certaines exigences alliées — en particulier celles qui s'attaquent au secret bancaire afin d'empêcher la fuite des capitaux nazis — constituent des revendications traditionnelles du mouvement ouvrier suisse et peuvent donc parfaitement être appuyées par lui.

Prises en tenailles sous cette double menace, les autorités helvétiques n'ont guère d'autres solutions que de lâcher du lest. Sur le front « extérieur », elles font une série de pas en direction des Alliés. À leur corps défendant, elles rétablissent des relations diplomatiques avec l'URSS. Elles acceptent d'entrouvrir la porte du secret bancaire afin de permettre la liquidation des avoirs allemands en Suisse. Enfin, elles paient aux Alliés une sorte d'amende, ou de réparation morale, en leur versant une somme de 250 millions de francs (approximativement 1,6 % du PIB de l'époque, ce qui représente actuellement un montant de l'ordre de 5 milliards de francs).

Sur le front « intérieur », on accorde pour la première fois un siège du Conseil fédéral au Parti socialiste : en décembre 1943, Ernst Nobs, ancien dirigeant de la Grève générale, est élu. Mais cette mesure d'ordre politique n'est pas jugée suffisante pour calmer les tensions. Il faut la compléter par une concession sociale d'envergure, c'est-à-dire par la concrétisation sans délai d'une assurance-vieillesse. Écoutons une fois de plus W. Stampfli

1. *Documents diplomatiques suisses*, Berne, Vol. 15, 1992, pp. 850-851. Sur la hantise d'un nouveau 1918 au sein des cercles dirigeants, cf. également André Rauber, « Les révélations des archives », *Le Courrier*, 9 novembre 1993.
2. Sur ces différents points, cf. entre autres Marco Durrer, *Die schweizerisch-amerikanischen Finanzbeziehungen im Zweiten Weltkrieg. Von der Blockierung der schweizerischen Guthaben in den USA über die « Safehaven »-Politik zum Washingtoner Abkommen (1941-1946)*, Bern/Stuttgart, 1984; Linus von Castelmur, *Schweizerisch-Alliierte Finanzbeziehungen im Übergang vom Zweiten Weltkrieg zum Kalten Krieg. Die deutschen Guthaben in der Schweiz zwischen Zwangsliquidierung und Freigabe (1945-1952)*, Zürich, 1992; Sophie Pavillon, *L'ombre rouge. La tentative d'établissement de relations diplomatiques avec l'URSS par la Confédération helvétique et le débat politique en Suisse 1943-1944*, Mémoire de licence de l'Université de Lausanne, 1994, manuscrit.
3. Cf. J. Sommer, *Das Ringen...*, op. cit., pp. 194-198, et Bernard Degen, *Sozialdemokratie : Gegenmacht? Opposition? Bundesratspartei? Die Geschichte der Regierungsbeteiligung der schweizerischen Sozialdemokraten*, Zürich, 1993, pp. 50-54.

lorsqu'il explique devant le Conseil national, en mars 1944, pourquoi le gouvernement fédéral est décidé à réaliser promptement l'AVS : « *Nous nous sommes souvenus du vieux dicton : "c'est du trop plein du cœur que la bouche parle". Nous voulons soulager les nombreux cœurs prêts à éclater tant ils réclament impérieusement l'assurance-vieillesse et survivants. Lorsque la pression devient trop forte, il est toujours utile d'ouvrir une soupape* » ; or, précise-t-il, la situation politique montrant qu' « *il est grand temps d'ouvrir une soupape [...] nous l'avons donc ouverte.* »

Savoir reconnaître le « *signe des temps* ». Ce que le chef du Département de l'économie entend par là apparaît maintenant plus clairement. Il me semble cependant que cette expression ne renvoie pas seulement au renversement formidable des rapports de force politiques correspondant à la victoire sur le fascisme, mais également à un second phénomène. La création de l'AVS est aussi la conséquence d'un changement d'attitude important des milieux dirigeants vis-à-vis des crises économiques. Expliquons-nous.

Sans entrer dans une explication détaillée des crises économiques, disons que, dans la société capitaliste, il est dans l'intérêt de chaque entrepreneur de réduire ses coûts de production. Ce qui implique de maintenir les salaires aussi bas que possible. Sur un plan général, il s'ensuit une limitation de la demande solvable. D'un autre côté, chaque entrepreneur ne peut écouler sa production que s'il trouve un pouvoir d'achat en face de ses marchandises. Ces deux exigences contradictoires, tendant à provoquer un déséquilibre entre la capacité de production et la demande solvable, constituent l'une des principales origines des crises périodiques affectant l'économie capitaliste depuis la fin du XIX^e siècle.

Face à l'ampleur croissante des crises économiques et à leurs conséquences sociopolitiques de plus en plus explosives, il était de moins en moins possible à l'élite économique et politique de se contenter de poursuivre dans la voie suivie jusque-là, soit un mélange hétéroclite de laisser faire et d'expédients inefficaces voire contre-productifs. À cet égard, la dépression des années 1930 a constitué un tournant. Sous l'influence de cette expérience traumatisante, une nouvelle stratégie est adoptée. Théorisée par John Maynard Keynes, elle dominera à partir de la guerre et durant plusieurs décennies la politique économique dans l'ensemble des pays dé-

1. *BoCN 1944*, pp. 121-122.

2. Les mécanismes des crises économiques, qui sont l'expression d'une désynchronisation entre trois exigences, celle de la rentabilité suffisante pour les capitaux, celle de la réalisation, par la vente des marchandises produites, de la plus-value contenue dans celles-ci, et enfin celle de la concordance entre gains de productivité et croissance de la demande solvable dans les différents secteurs économiques, sont bien évidemment infiniment plus complexes que la version ultra-simplifiée qui en est donnée ici.

veloppés. *Grosso modo*, cette stratégie, dite de relance, cherche à atténuer l'intensité des crises économiques en créant une demande supplémentaire solvable. L'un des instruments, si ce n'est le principal instrument utilisé à cet effet, consiste à gonfler les dépenses publiques.

En Suisse, les autorités fédérales, échaudées par la dépression des années 1930, commencent à se rallier majoritairement à une telle orientation peu avant la guerre. Il est significatif qu'en juin 1938, dans un message très important, le Conseil fédéral justifie une très forte hausse des dépenses militaires non seulement par les tensions internationales, mais souligne sa « *résolution d'appliquer [...] méthodiquement [le texte allemand emploie le terme plus explicite de planmässig] les ressources et les énergies de l'État en vue de surmonter les maux d'ordre économique : chômage et autres, engendrés par une longue crise de sept ans.* »

Le conflit lui-même donne une impulsion additionnelle à un tel tournant. Les autorités craignent en effet comme la peste que la guerre débouche, comme l'avait fait le premier conflit mondial, sur une grave crise économique. Elles redoutent en particulier les troubles sociaux qui s'ensuivraient. Aussi toute la fin de la guerre est-elle dominée par l'idée que la Confédération doit se tenir prête à mettre en œuvre une vaste politique de relance.

Sans qu'on puisse s'appuyer sur des déclarations, explicites tout au moins, des acteurs de l'époque, on peut penser que l'existence d'une telle atmosphère au sein des milieux dirigeants a favorisé l'adoption de l'AVS. En effet, l'assurance allait doter une partie considérable de la population d'un pouvoir d'achat supplémentaire. Elle devait donc stimuler la demande, contribuant ainsi à éviter la crise tant redoutée. En tout cas, cet aspect de politique conjoncturelle jouera ultérieurement un rôle non négligeable dans les révisions apportées à l'AVS, en particulier dans les fortes hausses des rentes, et donc des dépenses, décidées à la fin des années 1960 et au tout début de la décennie suivante.

Reste un point très important à préciser. J'ai abordé la thématique de la politique de relance dans le cadre du chapitre consacré au développement des dépenses sociales. Cela ne signifie pas que le domaine social soit la voie privilégiée empruntée par la politique de relance. Celle-ci se traduit tout autant, si ce n'est davantage, par une hausse des dépenses dans des

-
1. Sur ces questions, cf. notamment Ernest Mandel, *Le troisième âge du capitalisme*, Paris, 1976, Vol. 3, pp. 9-81.
 2. Message du Conseil fédéral concernant le renforcement de la défense nationale et la lutte contre le chômage, 7 juin 1938, *Feuille fédérale 1938*, Vol. 1, p. 862 [souligné dans le texte].
 3. Cf. par exemple G. Hafner, *Walther Stampfli...*, op. cit., pp. 326-391.
 4. Cf. J. Sommer, *Das Ringen...*, op. cit., pp. 287-341, et S. Rossini, *Les institutions...*, op. cit., p. 18.

domaines différents, comme les équipements collectifs, les commandes de biens et de services au secteur privé, ou encore l'armement. En d'autres termes, et cela mérite d'être souligné, la croissance des dépenses étatiques que l'on constate dans l'ensemble des champs d'activité de l'État ne s'explique pas seulement par la logique propre à ces champs. En tout cas depuis la Deuxième Guerre mondiale, elle est aussi l'expression du fait qu'il existe au sein de la classe dominante un large consensus sur l'utilisation de l'instrument budgétaire dans le souci d'atténuer la violence des crises économiques.

2.3.1.2 Les subventions à l'agriculture

On ne peut pas comprendre le formidable développement des subventions étatiques aux agriculteurs sans décrire rapidement l'évolution de leur poids sociopolitique. En 1850, la paysannerie représente encore 57 % de la population active. En 1900, cette part n'est plus que de 31 %. Le déclin est brutal. Il suscite un vaste mouvement d'organisation, mouvement couronné par la création, en 1897, d'une association faïtière, l'Union suisse des Paysans. Pour mesurer la force de cette association, il faut savoir qu'en 1914, dix-sept ans seulement après sa création, elle regroupe environ la moitié des agriculteurs.

Durant le même demi-siècle, je l'ai déjà mentionné, le mouvement ouvrier s'organise et se radicalise. Rappelons seulement qu'entre 1900 et 1914, les arrêts de travail sont proportionnellement aussi fréquents en Suisse qu'en France ou en Allemagne. En 1902 éclate à Genève la première grève générale locale.

Confrontés à la montée du mouvement ouvrier, les secteurs centraux de l'industrie et de la banque helvétiques cherchent de plus en plus l'appui de la paysannerie. Aussi adoptent-ils une stratégie orientée autour de deux axes complémentaires : premièrement, le ralentissement du déclin de la paysannerie. Et deuxièmement, la conclusion avec celle-ci d'une alliance à long terme, conçue comme une digue face au socialisme, alliance qui prend le nom de « *bloc bourgeois* ». L'octroi de subventions de plus en plus substantielles constitue l'un des principaux instruments au service de cette stratégie : maintenir une paysannerie étoffée et fidèle. En 1929, un grand banquier résume de façon saisissante : « *Bien que les subventions soient économiquement néfastes, elles peuvent parfois se justifier d'un point de*

-
1. Cf. Benedikt Mani, *Die Bundesfinanzpolitik des schweizerischen Bauernstandes in der neueren Zeit*, Romanshorn, 1928, pp. 11-22, et Werner Baumann, *Bauernstand und Bürgerblock. Ernst Laur und der Schweizerische Bauernverband 1897-1918*, Zürich, 1993, pp. 125-126.
 2. Cf. E. Gruner et al., *Arbeiterschaft...*, op. cit., Vol. 2/2, pp. 853-857.
 3. Sur la formation du bloc bourgeois, cf. *ibid.*, Vol. 3, pp. 517 ss., et W. Baumann, *Bauernstand...*, op. cit., pp. 179-186.

vue politique ou social. Chez nous, par exemple, il est clair qu'il y a un avantage général à ce que les paysans, auxquels notre pays est, partiellement tout au moins, redevable de sa stabilité politique, qui est intimement liée à son crédit à l'étranger et à la confiance dont bénéficient ses banques, reçoivent l'aide qui leur est nécessaire. Cette aide serait en quelque sorte la rémunération de ce service d'ordre. »

À cet égard, il existe une véritable continuité qui court de 1884 jusqu'à nos jours. L'année 1884 voit l'adoption de l'« Arrêté fédéral relatif à l'encouragement de la paysannerie par la Confédération », sur la base duquel sont octroyés les premiers subsides fédéraux dignes de ce nom. Dès le départ, la générosité est de mise. Jusqu'à la fin du siècle, ces subsides sont multipliés par dix. La Première Guerre mondiale conforte cet élan en renforçant notablement l'influence politique de la paysannerie. D'abord en raison des problèmes d'approvisionnement vécus durant la guerre. Ensuite et surtout en raison de l'efficace mobilisation — au propre et au figuré — des milieux agricoles contre le mouvement ouvrier pendant la Grève générale. Aussi n'est-il guère étonnant de voir peu après Alfred Frey, le Président du Vorort, sceller en quelque sorte l'alliance entre le grand patronat et la paysannerie. Devant ses pairs réunis en juin 1919, il déclare qu'«...à la suite des expériences réunies pendant la Grève générale de 1918 où les milieux agricoles [...] ont apporté la preuve de leurs convictions patriotiques », l'orientation « des représentants autorisés de l'industrie » doit consister plus que jamais à les soutenir en tant qu'« éléments à la base de notre État. »

Dans ces conditions, les subventions fédérales poursuivent leur rapide ascension pour atteindre un niveau comparable à l'actuel. En francs constants, elles sont multipliées par sept entre 1913 et le début des années 1930 alors que les dépenses d'ensemble de la Confédération sont à peine multipliées par trois durant le même laps de temps. Représentant approximati-

-
1. Déclaration de A. Brandenburg, Directeur du Comptoir d'Escompte de Genève, l'une des grandes banques suisses de l'époque, devant l'assemblée générale de l'Association suisse des Banquiers (abrégée désormais ASB) du 7 septembre 1929, citée par Yves Sancey, *Le Gentlemen's Agreement de 1927. Lutte autour de la (non)-politisation de l'exportation du capital*, Lausanne, Travaux de science politique de l'Université de Lausanne, No 9, 1995, pp. 64-65.
 2. Cf. Hans Brugger, *Die schweizerische Landwirtschaft 1850 bis 1914*, Frauenfeld, 1979, p. 350, et W. Baumann, *Bauernstand...*, op. cit., p. 53.
 3. Sur cet aspect, cf. notamment Bernard Chevalley, « L'attitude des organisations paysannes : l'Union suisse des Paysans et la Société d'Agriculture du canton de Zurich », in *La Grève générale de 1918 en Suisse*, Genève, 1977, pp. 211-254, et Willi Gautschi, *Der Landesstreik 1918*, Zürich, 1988.
 4. Discours d'Alfred Frey devant l'assemblée des délégués de la Chambre suisse du Commerce du 14 juin 1919 cité dans Bernhard Wehrli, *Le Vorort : mythe ou réalité. Histoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie 1870-1970*, Neuchâtel, 1972, p. 141.

vement 4 % à 5 % du budget fédéral pendant les années précédant la guerre, elles touchent voire dépassent la cote des 10 % vingt ans plus tard.

La Deuxième Guerre mondiale va donner une impulsion supplémentaire à ce processus. En focalisant à nouveau l'attention sur la production alimentaire (Plan Wahlen) et la prévention des tensions sociales, le conflit confère à la paysannerie un énorme capital de légitimité. En témoigne notamment l'introduction dans la Constitution suisse, en 1947, d'un article spécifique dont l'objectif est de « *conserver une forte population paysanne [...] et consolider la propriété rurale.* » La paysannerie obtient donc le privilège unique, en tant que groupe social particulier, de voir sa propre sauvegarde élevée désormais au rang de principe constitutionnel. Sur la base d'un rapport de forces aussi favorable, il n'a été guère difficile jusqu'à aujourd'hui, même si cela est en train de changer, d'obtenir la conversion d'un tel principe en espèces sonnantes et trébuchantes.

2.3.1.3 Les dépenses d'infrastructure

Il n'est pas nécessaire d'insister longuement sur la croissance de ce type de dépenses. Il suffit de souligner que les structures socio-économiques du capitalisme engendrent au cours de leur évolution des besoins croissants en infrastructures. Avoir à disposition un réseau dense et de qualité en matière d'infrastructure, en particulier dans certains domaines, représente en effet un facteur toujours plus décisif dans la concurrence internationale. Prenons seulement deux exemples.

De façon générale, les innovations technologiques prennent une place de plus en plus centrale dans le processus de production. Aussi la formation de la main-d'œuvre et la qualité de la recherche scientifique deviennent-elles des composantes cruciales de la productivité et donc de la compétitivité. « *La production industrielle au sens strict du terme* », déclarait récemment le patron de Sulzer, l'un des fleurons de l'industrie helvétique, « *n'a aucune chance de perdurer en Suisse. En revanche, si elle est l'instrument d'une science technique, d'un ensemble de compétences, [si] nos ingénieurs sont les meilleurs dans leur domaine, [...] alors elle a tout son sens.* » L'innovation technologique, surenchérisait un Directeur de Reuters, le plus grand groupe mondial d'informations financières, « *...constitue le centre névralgique de l'agenda de l'entreprise; il n'existe aucun autre sujet plus crucial. Quel qu'en soit le coût, nous le paierons.* »

1. Pour les données de base, cf. le *Manuel statistique du marché financier suisse*, Berne, 1944, p. 203, et l'*Annuaire statistique de la Suisse* 1954, Berne, 1955, p. 423. Pour déflater les données, j'ai utilisé l'indice suisse des prix à la consommation.
2. Cf. Peter Maurer, *Anbauschlacht. Landwirtschaftspolitik, Plan Wahlen, Anbauwerk 1937-1945*, Zürich, 1985.
3. *Constitution fédérale de la Confédération suisse*, Article 31bis, Berne, 1974, p. 17.
4. *NQ*, 1er septembre 1995.
5. Cité dans le *Financial Times*, 22 juin 1995.

Ainsi s'explique l'impressionnant déploiement de l'activité de l'État dans le domaine de l'enseignement et de la recherche, en particulier depuis la Seconde Guerre mondiale. En francs constants, les fonds engagés par la Confédération dans ce domaine (dont les dépenses pour les hautes écoles et la recherche scientifique constituent l'essentiel) sont multipliés à peu près par vingt entre 1950 et 1996. Alors qu'ils représentaient approximativement 0,2 % du PIB en 1950, ils tournent aujourd'hui autour de 0,9 % du PIB.

Second exemple : l'urbanisation croissante, la séparation grandissante entre les lieux de travail et les lieux d'habitation, l'accélération de la circulation des marchandises, autant de phénomènes qui nécessitent le développement d'infrastructures en matière de transport. Les dépenses fédérales affectées à ce type d'infrastructures (avant tout la construction et l'entretien des routes et les subventions aux chemins de fer fédéraux) sont également multipliées à peu près par vingt, en francs constants, entre 1950 et 1996. Équivalant à près de 0,4 % du PIB en 1950, elles se situent actuellement aux alentours de 1,8 %.

2.3.2 État fiscal et déficits budgétaires

Ce sommaire tour d'horizon consacré aux dépenses fédérales étant achevé, il est temps d'aborder le versant des recettes. Il s'agit maintenant d'examiner pourquoi celles-ci tendent à rester inférieures aux dépenses. Il me semble que cette tendance s'explique par la combinaison de deux raisons de fond. Pour comprendre la première, il est indispensable de commencer par quelques considérations abstraites.

En fin de compte, l'État ne peut se procurer des revenus durables et substantiels qu'à travers trois moyens : par l'impôt, en se lançant lui-même dans des activités lucratives, et enfin par l'emprunt. Je laisserai de côté l'emprunt, à la fois pour ne pas trop compliquer l'exposé et parce que si le recours au crédit joue, quantitativement parlant, un rôle relativement important, il reste un moyen subsidiaire de se procurer des revenus dans le sens où il se fonde sur, et dépend de, l'existence des deux autres types de ressources, fiscales et entrepreneuriales. Voyons d'abord ce second type de recettes. À cet égard, un constat s'impose : dans l'ensemble des pays développés à économie marchande généralisée, les revenus que l'État se crée en se transformant lui-même en entrepreneur, produisant et s'appropriant ainsi directement une partie de la plus-value sociale globale, demeurent sur le

1. Les chiffres figurant ci-dessus ont été calculés par mes soins à partir des données livrées par Georges Piotet/Clive Loertscher, *La crise fiscale en Suisse*, Lausanne, 1977, manuscrit, pp. 23 et 28, et le *Message concernant le compte d'État 1996*, Berne, 1997, pp. 23 et 33. Le déflateur utilisé est l'indice des prix à la consommation. Sur l'accroissement des dépenses d'infrastructure, cf. également Antonio Manzini, « La taille du secteur public », in L. Weber et al., *Les finances...*, op. cit., pp. 53-54.

long terme d'ordre accessoire. En Suisse, la part de ce type de recettes au total des revenus des différents échelons de l'État (Confédération, cantons, communes) ne dépasse guère 20 %, cela depuis la fin du XIXe siècle.

Les origines d'une telle situation ne se situent pas principalement sur le plan technique — l'État est parfaitement capable d'exploiter rationnellement et avec profit des entreprises productives — mais économique et politique. Si l'État voulait couvrir la majeure partie de ses dépenses en devenant lui-même producteur de marchandises, il serait obligé de s'engager dans de multiples secteurs et de fixer ses prix très amplement au-dessus de ses coûts de production. Dès lors, il stimulerait de nombreux entrepreneurs privés à investir dans les secteurs considérés. Afin de se soustraire à une telle concurrence, qui le contraindrait à réduire ses prix, l'État devrait alors s'en réserver le monopole. Ce faisant, il désorganiserait l'ensemble de la production et de la distribution marchandes, notamment en désavantageant durement les entrepreneurs obligés de s'adresser à lui par rapport à ceux qui ne le seraient pas.

À cela s'ajoute le fait que non seulement l'État retirerait ainsi des domaines d'investissement rentables aux milieux bourgeois, mais qu'il accroîtrait ainsi considérablement la concurrence sur les champs restants. Enfin, le nombre des employés de l'État devrait très sensiblement augmenter. Aussi l'attitude observée par les pouvoirs publics à l'égard de la main-d'œuvre qu'ils emploient exercerait-elle une influence grandissante sur les rapports entre le patronat et le salariat, accentuant le danger d'une politisation de ces rapports, que le patronat tient au contraire à conserver sur un plan strictement privé.

1. Cf. P. Halbeisen/R. Lechner, *Öffentliche...*, op. cit., pp. 41, 106, 194, et Katrin Cornevin-Pfeiffer/Antonio Manzini, « Le financement de l'État », in L. Weber et al., *Les finances...*, op. cit., p. 88.
2. Une étude de l'OCDE publiée en 1995 affirme qu'il n'existe pas véritablement de matériel empirique probant appuyant l'idée selon laquelle les entreprises publiques seraient, par nature, moins efficaces que les entreprises privées. Tout dépend des conditions dans lesquelles les unes et les autres fonctionnent; cf. OCDE, *Tendances des marchés des capitaux*, Paris, février 1995, p. 17. Même avis chez le Professeur Walter Wittmann, ce qui ne l'empêche pas d'être un farouche partisan de la privatisation; cf. Walter Wittmann, « Ansätze zu einer langfristigen Reform der Bundesfinanzpolitik » in S. Borner et al. (éd.), *Schweizerische Stabilisierungs- und Finanzpolitik*, Diessenhofen, 1978, pp. 41-42. À relever, pour l'anecdote, que selon une étude réalisée par un institut bancaire italien, les entreprises publiques de la Péninsule se sont révélées beaucoup plus rentables, en 1994, que les privées...; cf. la *Süddeutsche Zeitung* du 9 août 1995.
3. Cf. J. O'Connor, *The Fiscal Crisis...*, op. cit., p. 180; Michael Krätke, *Kritik der Staatsfinanzen. Zur Politischen Ökonomie des Steuerstaats*, Hamburg, 1984, pp. 51-52; Herbert Sultan, « Über das Verhältnis vom Steuerstaat und Unternehmerstaat », in H. Teschemacher (éd.), *Festgabe für Georg von Schanz zum 75. Geburtstag*, Tübingen, 1928, pp. 409-434.

Les facteurs susmentionnés entraînent une conséquence d'une grande portée. L'État contemporain est contraint, selon les termes de Michael Krätke, de mener une «... existence économique non capitaliste au sein du capitalisme ». Il doit en permanence se procurer, sous une forme monétaire, une fraction de la valeur produite par la société sans être lui-même — ou seulement dans une faible mesure — un producteur de marchandises (biens ou services) qu'il puisse vendre sur le marché. Ce dilemme est « résolu » par l'imposition, c'est-à-dire par « un transfert de valeur unilatéral des personnes privées vers l'État, transfert qui se répète régulièrement et sur la durée [...] sous la menace du recours à la violence publique. » Dans la société bourgeoise, l'État est donc un État qui se finance fiscalement, ce qu'on peut résumer en le désignant comme « État fiscal ».

L'État fiscal se trouve ainsi dans une situation contradictoire. Certes, il échappe en partie aux règles du système économique en place, puisqu'il peut recourir à la contrainte, mais il est en même temps dépendant de lui. Pour la question qui nous occupe, cette relation de dépendance a une importance cruciale. L'État est en quelque sorte obligé de se greffer de l'extérieur sur la création privée de valeur. Ne tirant pas l'essentiel de ses ressources du produit de sa propre activité économique mais des impôts, c'est-à-dire du produit de l'économie privée, il dépend pour son financement de la bonne marche de cette dernière. La reproduction sans entraves de l'économie de marché généralisée constitue la condition de la reproduction de la substance fiscale, de l'alimentation du réservoir dans lequel il puise. Or, à la base de l'économie de marché se trouve l'accumulation privée du capital. Autrement dit, le moteur de l'économie privée réside

1. M. Krätke, *Kritik...*, op. cit., p. 54.

2. *Ibid.*, p. 57.

3. Sur le concept d'État fiscal et sa valeur heuristique, cf. notamment Jürgen Backhaus, « Die Kategorie des Steuerstaats und die moderne Finanzwissenschaft », in H. Rieter (éd.), *Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie*, Berlin, 1994, pp. 249-279. Caractériser de fiscal l'État bourgeois, celui de la société marchande généralisée, n'implique évidemment pas que l'imposition soit un phénomène récent. Dans des temps extrêmement reculés, certains États se servaient déjà de l'impôt. Ce qui distingue l'État bourgeois en tant qu'État fiscal, c'est la nécessité où il se trouve de « vivre » avant tout par le moyen de l'impôt. Sur le long développement historique menant à travers l'État domaniale de la société féodale à l'État fiscal de la société bourgeoise, cf. entre autres Charles Tilly (éd.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, 1975; Kersten Krüger, « Public Finance and Modernisation : The Change from Domain State to Tax State in Hesse in the Sixteenth and Seventeenth Centuries. A Case Study », in P.-C. Witt (éd.), *Wealth and Taxation in Central Europe*, Leamington Spa/Hamburg/New York, 1987, pp. 49-62; Norbert Elias, *La dynamique de l'Occident*, Paris, 1991; Alain Géry, « Fondements historiques des finances de l'État », in B. Théret (dir.), *L'État, la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne*, Paris, 1995, pp. 390-410.

dans la maximisation des profits, dans la capacité des détenteurs des avoirs industriels, financiers, commerciaux, immobiliers, etc. d'obtenir des profits satisfaisants. On touche au cœur du problème. Comme on va le voir, le fait que l'État dépende pour son financement de l'accumulation privée du capital tend, sous deux aspects, à limiter ses ressources fiscales, et donc à maintenir un « *État pauvre* ».

En premier lieu, une telle tendance ressort clairement lorsque les contractions de l'économie de marché débouchent sur des perturbations sérieuses de la production privée de valeur (récession, dépression, voire guerre). Baisse des revenus des salariés, contraction de la masse des profits, amenuisement des échanges, autant de phénomènes qui entraînent alors une réduction de la base fiscale. Dans ces conditions, si le niveau de l'imposition reste le même, les recettes fiscales de l'État ne peuvent que diminuer.

Ici, il faut s'arrêter un instant. En effet, toute perturbation sur le plan économique incline à restreindre les ressources fiscales de l'État. Mais d'un autre côté, on l'a vu plus haut, elle tend à déboucher sur une conséquence diamétralement opposée : la hausse des dépenses étatiques. Ces deux mouvements opposés se traduisent donc par une évolution des recettes et dépenses en forme de ciseaux, c'est-à-dire par l'apparition de déficits.

La marche des finances fédérales durant la phase actuelle, marquée par de fortes tendances récessives, permet d'illustrer rapidement ce phénomène. Dès le milieu de 1991 la Suisse entre dans une longue période de marasme économique. En francs constants, le PIB helvétique diminue de 1,1 % entre 1991 et 1993. Il connaît une légère reprise en 1994 (+1%), mais stagne en 1995 (+0,1%) et recule à nouveau en 1996 (-0,7 %). Le taux de chômage, insignifiant en 1990, augmente très fortement de 1991 à 1993 et oscille depuis lors entre 4,5 % et 5 % de la population active. Cette phase récessive ne tarde pas à faire sentir ses effets sur les finances publiques. D'une part, elle entraîne une diminution de la base fiscale. De l'autre, et quoi qu'on en dise, les dépenses, en particulier certains transferts sociaux, ne peuvent être réduites au même rythme, si ce n'est au double risque d'étouffer encore davantage le marché intérieur et/ou d'ouvrir une crise

-
1. Selon l'expression de Rudolf Goldscheid, « Staat, öffentlicher Haushalt und Gesellschaft. Wesen und Aufgabe der Finanzwissenschaft vom Standpunkte der Soziologie », paru en 1926 et reproduit dans R. Hickel (éd.), *Die Finanzkrise des Steuerstaats. Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen*, Frankfurt a. M., 1976, p. 265. Cf. également J. O'Connor, *The Fiscal Crisis...*, op. cit., pp. 5-12; Rudolf Hickel, « Krisenprobleme des verschuldeten Steuerstaats », in R. Hickel (éd.), *Die Finanzkrise...*, op. cit., pp. 7-39; Rolf R. Grauhan/Rudolf Hickel, (éd.), *Krise des Steuerstaats?*, Opladen, 1978.
 2. Toutes ces données sont tirées de *La Vie économique. Revue de politique économique*, septembre 1995 et mai 1997.

sociopolitique. Ainsi, entre 1991 et 1996, en francs constants, les recettes fiscales de l'État fédéral ne connaissent qu'une augmentation très faible : +5,3 %. Cette croissance très modérée est largement due à la faiblesse de la progression, sous l'effet conjugué du marasme des affaires et de la réduction du pouvoir d'achat des salariés, du rendement du principal impôt dont dispose la Confédération : l'impôt sur le chiffre d'affaires, auquel succède, en 1995, la taxe sur la valeur ajoutée. En effet, malgré l'extension considérable de la masse des biens et services imposés et malgré l'augmentation du taux d'imposition, de 6,2 % à 6,5 %, lors du passage en 1995 de l'impôt sur le chiffre d'affaires à la taxe sur la valeur ajoutée, le produit de cet impôt ne croît que faiblement entre 1991 et 1996, soit de 8,5 % en francs constants. Durant la même période (1991-1996), les dépenses fédérales augmentent de 16,7 % en francs constants, soit d'environ 8 milliards en francs courants. Or, les versements que la Confédération doit effectuer en raison directe de la croissance du chômage (pour couvrir les déficits de l'assurance-chômage et pour financer les dépenses supplémentaires de l'assurance-invalidité dues au chômage) s'élèvent en moyenne à près de 1,6 milliard par an entre 1993 et 1996. À eux seuls, ils expliquent donc une partie notable de la hausse des dépenses fédérales.

Ce phénomène me paraît crucial. Depuis la fin du XIXe siècle en effet, l'économie de marché connaît de profondes phases récessives qui d'une part, tendent à restreindre la substance fiscale, et d'autre part revêtent un caractère potentiellement explosif sur le plan sociopolitique, suscitant une intervention de plus en plus étendue des pouvoirs publics. Aussi le développement de ces tendances contradictoires doit-il être considéré, me semble-t-il, comme la principale origine de la crise financière chronique de l'État.

Mais, objectera-t-on, une baisse des recettes étatiques en cas de perturbation de l'activité économique n'est inévitable que si le niveau de l'imposition reste le même. Aussi faut-il poser la question suivante : les pouvoirs publics ne peuvent-ils donc pas simplement hausser les impôts ? Existe-t-il un facteur qui s'oppose, notamment en cas d'amenuisement de la substance fiscale, à ce que l'État accentue la pression fiscale, obtienne davantage de recettes et empêche ainsi l'apparition de déséquilibres budgétaires ?

-
1. Tous les chiffres concernant les recettes ont été calculés par mes soins à partir des données fournies par le *Message concernant le compte d'État 1996*, Berne, 1997, p. 257. Le déflateur utilisé est l'indice des prix à la consommation. Pour les chiffres concernant les dépenses, cf. *ibid.*, pp. 217 et 229. Les dépenses fédérales pour l'assurance-chômage se montent en moyenne à environ 1,2 milliard par an entre 1993 et 1996. À quoi il faut ajouter une partie des dépenses supplémentaires, que l'on peut estimer en moyenne à 400 millions par an, pour l'assurance-invalidité, une fraction croissante des chômeurs étant prise en charge par cette dernière assurance.

À cette question, il faut répondre par l'affirmative. Ce facteur, c'est la résistance que les différentes strates sociales, en particulier les couches possédantes, opposent à la fiscalité. On aborde ici le second facteur qui, de par la dépendance financière de l'État de l'accumulation privée du capital, tend à limiter ses ressources. Voyons cela d'un peu plus près, tout en précisant qu'il s'agit d'une problématique si vaste qu'il ne peut être question que d'en esquisser les contours.

En régime capitaliste, les contribuables tendent à payer le moins d'impôts possible tout en profitant du maximum de prestations étatiques. Cela signifie que chaque groupe social essaie d'éviter l'imposition, par exemple en se battant sur le plan politique pour qu'un projet de nouvel impôt le touchant particulièrement ne soit pas réalisé mais remplacé par un autre, visant une catégorie différente de contribuables. Si le projet est réalisé malgré tout, le groupe social en question tentera d'échapper à la charge fiscale supplémentaire par d'autres moyens. Il recourra autant que possible à l'évasion ou à la fraude fiscales. Et il cherchera à transférer cette charge sur d'autres groupes. Or, il n'existe guère d'impôts dont la charge ne soit pas transférable, totalement ou partiellement, de certaines catégories de la population sur d'autres. Un impôt sur les bénéfices peut être translaté sur les salariés par l'intermédiaire d'une hausse des prix. Dans une situation de rapports de force favorables, un impôt sur la consommation peut être transféré par les travailleurs salariés sur d'autres strates sociales par le biais d'une augmentation des salaires. Dans la mesure où il est pratiquement impossible de savoir, surtout à l'avance, si oui ou non, et dans quelle mesure, tel ou tel impôt projeté va être effectivement transféré, chaque contribuable peut a priori se sentir menacé, même par un impôt qui, au premier abord, ne semble pas devoir le toucher. D'où une méfiance très large dans la population face à tout projet d'imposition nouvelle, méfiance qui peut être instrumentalisée relativement facilement.

Par conséquent, les pouvoirs publics éprouvent de grandes difficultés lorsqu'ils veulent accroître les recettes fiscales. Ils doivent prendre garde de ne pas dépasser certaines limites dans le niveau de l'imposition. D'une part, ils risquent de susciter une résistance articulée sur le plan politique, suffisamment forte pour les contraindre à faire marche arrière. (Dans le pire des cas, une telle opposition peut aboutir à une véritable crise de légitimité). D'autre part, même si ce n'est pas le cas, pour diverses raisons, la partie est loin d'être gagnée. En effet, un accroissement de la pression fiscale peut parfaitement passer la rampe sur le plan politique mais ne déboucher finalement sur aucune recette supplémentaire, cela en raison de la résistance fiscale livrée par les contribuables sur le plan économique.

1. Sur ce point, cf. M. Krätke, *Kritik...*, op. cit., pp. 60-61.

L'économie politique insiste depuis très longtemps sur ce dernier phénomène. En 1776 déjà, Adam Smith écrivait : « *L'impôt peut entraver l'industrie du peuple et le détourner de s'adonner à de certaines branches de commerce ou de travail [...]. Ainsi, tandis que d'un côté il oblige le peuple à payer, de l'autre il diminue ou peut-être anéantit quelques-unes des sources qui pourraient le mettre plus aisément dans le cas de le faire.* » Quarante ans plus tard, David Ricardo notait à son tour qu'« *il est peu de taxes qui n'aient une tendance à diminuer la puissance d'accumulation inhérente aux capitaux* » et qu'il fallait donc éviter de prélever des « *impôts exagérés* » sans quoi « *...on attaque [...] le fonds destiné à l'entretien de l'industrie, et on diminue par conséquent la production future du pays.* »

Depuis lors, la littérature financière orthodoxe a repris inlassablement cette réflexion, lui donnant l'apparence de modèles toujours plus sophistiqués et formalisés. Mais l'idée de fond reste la même. On peut la résumer par le vieil adage : « *Trop d'impôt tue l'impôt* ». En d'autres termes, il existe une limite — le « *psychological breaking-point* » de la théorie financière — au-delà de laquelle la pression fiscale devient contre-productive parce qu'elle encourage la résistance au fisc sous toutes ses formes, depuis la fraude jusqu'à la cessation de toute activité économique, obstruant ainsi l'alimentation du réservoir dans lequel puisent les pouvoirs publics.

Cette idée renferme un noyau de vérité. Puisque l'État bourgeois, en tant qu'Etat fiscal, dépend pour son financement de la production privée de valeur, il serait évidemment absurde de son propre point de vue de scier la branche sur laquelle il est assis. Il est impératif que son système d'imposition évite d'étouffer cette production.

Mais attention ! S'il est possible d'affirmer, dans l'abstrait, qu'il existe effectivement une frontière à l'imposition qu'il est contre-productif de dépasser, cela ne résout cependant pas vraiment le problème. Du seul constat qu'un tel plafond existe, on ne peut pas directement tirer la conclusion, comme le fait très souvent la littérature financière orthodoxe, que les pouvoirs publics sont forcément poussés à limiter la charge fiscale. Cela ne serait le cas que si cette frontière était clairement établie et si le niveau existant de l'imposition en était déjà proche. Or, et c'est là que le bât blesse, dans le concret, nul ne peut situer avec précision où se situe cette frontière, ce *psychological breaking-point* à partir duquel la résistance fiscale prend une dimension telle que l'activité économique pâtit et le rendement de l'imposition décline.

La preuve en est que la quote-part fiscale, qui fournit en quelque sorte une mesure du niveau général de l'imposition, varie très fortement dans

-
1. Adam Smith, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, Paris, 1976 [1re édition : 1776], p. 403.
 2. David Ricardo, *Des principes de l'économie politique et de l'impôt*, Paris, 1977 [1re édition : 1817], pp. 132-133.

les pays industrialisés sans que l'on puisse en tirer des conclusions probantes quant à leur dynamisme respectif sur le plan économique. D'autre part, suivant la tradition des physiocrates et de Adam Smith, qui avaient eux-mêmes défini cette limite, la science financière dominante a défendu jusqu'au début du XXe siècle qu'une quote-part fiscale située entre 10 % et 20 % constituait la frontière qu'on ne pouvait pas dépasser sans étouffer l'économie. Puis, dans les années quarante, le célèbre économiste américain Colin Clark fixe cette limite à 25 %. Trente ans plus tard, un autre économiste américain non moins prestigieux, Milton Friedman, élève la barre cette fois-ci à 60 %.

À cet égard, il faut relever que le célèbre modèle conçu par Arthur Laffer, nommé par conséquent « courbe de Laffer », ne présente aucun progrès par rapport aux limites arbitrairement fixées par ses prédécesseurs. D'abord, parce que rien ne permet, à partir du modèle lui-même, de prouver que tel ou tel pays, connaissant tel ou tel niveau de pression fiscale, a effectivement dépassé le plafond d'imposition. Le déclarer relève après comme avant de l'arbitraire. Ensuite, parce que les fondements théori-

1. La quote-part fiscale désigne le rapport exprimé en pour-cent entre l'ensemble des recettes fiscales prélevées, y compris les cotisations de sécurité sociale, et le produit intérieur brut. À propos de cette question (sur laquelle je reviens plus longuement dans le chapitre 4.2.) cf. notamment Rolf Nef, *Populärer Immobilismus dank rechtsbürgerlichem Populismus? Analysen zur Auseinandersetzung um die Neuordnung der Bundesfinanzen*, Zürich, 1992, pp. 22-24, ainsi que le *Financial Times* du 1er novembre 1995.
2. Cf. Richard Bird, *The Growth of Government Spending in Canada*, Toronto, 1970, pp. 103-104; A. Maddison, « Origins... », op. cit., p. 82; Michael Krätke, « Sozialistische Steuerpolitik — gestern und morgen », *Probleme des Klassenkampfes*, No 65, 1986, p. 34.
3. Pour une présentation et une critique de la courbe de Laffer, cf. notamment Arthur Laffer/Jan Seymour, *The Economics of the Tax Revolt : a Reader*, New York/San Diego, 1979; Mary Joan Hiscox, « Le monétarisme en actes : quelques éléments d'interprétation sur les cas britannique et américain », *Critiques de l'économie politique*, No 18, 1982, pp. 13-22; Bruno Théret/Didier Uri, « La pression fiscale : une limite à l'intervention publique? », *ibid.*, No 21, 1982, pp. 7-29; Jean-Marc Fontaine, « L'État-Moins : limites de l'État chez les néolibéraux et les Economistes de l'Offre », *ibid.*, pp. 85-94; Michael Krätke, « Steuern sind zum Steuern da! » in P. Albers et al. (éd.), *Sozialismus der Zukunft*, Berlin, 1988, pp. 122-124; Bruno Théret/Didier Uri, « La courbe de Laffer dix ans après : un essai de bilan critique », *Revue économique*, Vol. 39, 1988, pp. 753-808; Alain Euzéby/Marie-Luise Herschel, *Finances publiques. Une approche économique*, Paris, 1990, pp. 92-94.
4. Selon Jean-Louis Syren, A. Laffer le reconnaît lui-même. Cela ne l'empêche pas pour autant de continuer à prétendre que tel et tel pays ont effectivement dépassé ce plafond, au nom d'un argument pour le moins spécieux : « Prouvez-moi le contraire! »; cf. Jean-Louis Syren, « Les fondements théoriques de la révolte fiscale aux États-Unis », in J. Bouvier/J.-C. Perrot (éd.), *États, fiscalités, économies*, Paris, 1985, p. 146.

ques de la courbe de Laffer sont si réducteurs et si éloignés du fonctionnement réel du système économique contemporain qu'ils en deviennent plus que douteux. Pour ne prendre que cet exemple, il est extrêmement problématique de partir de l'idée que les contribuables disposent de possibilités identiques de se soustraire à l'imposition. Ainsi, dans leur immense majorité, les travailleurs salariés ne sont en aucune mesure libres de réduire draconiennement leur « offre de travail » si la charge fiscale diminue de façon importante leur revenu. Le niveau tolérable en matière d'impôts se situe pour cette strate sociale à un endroit fort différent que pour celle vivant du placement de ses capitaux. Pour cette dernière par exemple, la déréglementation internationale des flux de capitaux, qui s'est accélérée depuis le début des années 1980, ainsi que la création de nouveaux instruments financiers, ont accru les possibilités d'évasion fiscale et ont donc abaissé ce niveau. Si ce genre de modèle a un sens, il ne doit donc en tout cas pas définir un seul profil de courbes. Il doit établir de nombreux tracés de courbes selon les différentes catégories de contribuables et d'impôts. Enfin, aucune des tentatives de vérification de la validité empirique de la courbe de Laffer n'a débouché sur des résultats probants.

Dès lors, il est préférable, comme le font les deux économistes Alain Euzéby et Marie-Luise Herschtel, de reconnaître « *l'impossibilité de fixer des limites précises à la pression fiscale* »; en effet, soulignent-ils, un tel plafond « *est susceptible de varier selon les époques, les pays et le contexte économique, politique et social.* » Ou encore de relever, à l'exemple d'un autre économiste, Alain Schönenberger, que dans les faits, il n'existe pas d'« *indications sur les limites de l'imposition au-delà desquelles le contribuable essaie d'échapper à l'impôt...* ».

La limite de l'imposition, le moment où la résistance fiscale devient telle que le rendement de l'impôt diminue, n'est donc pas une valeur fixe, absolue, que l'on pourrait établir globalement et rationnellement à partir de la théorie ou de la pratique fiscales. Il s'agit d'une *variable dépendante*. La limite de l'imposition varie en fonction de la manière dont les recettes fiscales sont utilisées, cette affectation étant elle-même, il faut le noter, le produit de situations historiques changeantes. Elle dépend également de la structure économique et sociale de chaque pays. Elle varie enfin et surtout en fonction des rapports de force sociaux et politiques entre les différentes strates sociales, rapports de force qui évoluent selon les luttes portant en

-
1. A. Euzéby/M.-L. Herschtel, *Finances publiques...*, op. cit., p. 92.
 2. Alain Schönenberger, « La capacité financière de Genève est-elle épuisée? », *Steuer Revue*, No 11, 1992, p. 536.
 3. En effet, les dépenses de l'État peuvent contribuer à augmenter la base fiscale (par exemple, dépenses d'infrastructure) mais aussi à la diminuer (par exemple, dépenses militaires).

particulier, mais pas exclusivement, sur les impôts. En 1918 déjà, J. Schumpeter expliquait que l'État « ne peut retirer à l'économie privée que ce qui est compatible avec le maintien de [l'] intérêt individuel tel qu'il existe dans chaque situation socio-psychologique concrète. En d'autres termes : l'État fiscal ne peut pas réclamer aux gens une part telle qu'il perdent l'intérêt financier à produire ou qu'ils cessent d'y consacrer le meilleur d'eux-mêmes. Cette part est différente selon la manière dont les gens concrets font face [...] à un État concret dans une situation historique concrète. »

Soixante ans plus tard, Richard Musgrave ne dit pas autre chose lorsqu'il écrit que « la limite supérieure de l'imposition est une affaire de pouvoir sur le plan politique. » Mais le vieux maître de la science financière américaine établie ne s'arrête pas en si bon chemin. Il précise, à propos de cette question du pouvoir, que « les investisseurs peuvent menacer de pénaliser le gouvernement en réduisant leurs investissements, et la menace est efficace [...]. L'imposition des revenus du capital doit rester acceptable pour la communauté des investisseurs. [...] Les travailleurs ne disposent pas d'une menace aussi puissante. » En d'autres termes, et c'est un élément crucial pour pouvoir juger comment, selon les termes de J. Schumpeter, « les gens concrets font face à un État concret », les principaux détenteurs des avoirs industriels et financiers disposent de possibilités de résistance fiscale, sur le plan politique et économique, beaucoup plus grandes que les autres groupes sociaux. Cela est dû en partie à leur domination dans les domaines politique et idéologique. J'y reviendrai. Mais cela est également dû à la dépendance de l'État, pour son financement, de l'économie privée : puisque l'investissement en vue de la maximisation du profit constitue le moteur de l'activité

1. Comme je l'ai signalé dans la note précédente, les luttes portant sur la destination des recettes fiscales, sur l'affectation des dépenses, jouent également un rôle important.
2. J. Schumpeter, « Die Krise... », op. cit., p. 346. En 1877, P. Leroy-Beaulieu écrit qu'« il est impossible de se rendre compte, même par approximation, de la fraction du revenu national que l'État peut prélever à son profit, sans risques de graves désordres politiques, sociaux ou économiques. Il n'y a à ces prélèvements d'autres limites pratiques que celles qui viennent de la résistance des citoyens à payer de nouveaux impôts... » ; P. Leroy-Beaulieu, *Traité...*, op. cit., Vol. 2, p. 118. Sur ce point, cf. également Maurice Duverger, *Finances publiques*, Paris, 1963, pp. 456-457. Il faut ajouter qu'aujourd'hui ce raisonnement doit tenir compte de la mobilité des capitaux et des limites en ce domaine de la souveraineté des États nationaux.
3. Richard Musgrave, « Theories of Fiscal Crisis : an Essay in Fiscal Sociology », in H. Aaron/M. Boskin (éd.), *The Economic Taxation*, Washington, 1980, p. 384.
4. Sur cette question, cf. également M. Krätke, *Kritik...*, op. cit., pp. 156-169 et 263-267, et Duane Swank, « Politics and the Structural Dependence of the State in Democratic Capitalist Nations », *American Political Science Review*, Vol. 86, 1992, pp. 45-53. Ils disposent notamment de marges de manœuvre incomparablement plus grandes dans le domaine de la fraude et de l'évasion fiscales ; cf. entre autres André Hofer, *La fraude fiscale en Suisse*, Genève, 1978 ; André Margairaz, *La fraude fiscale et ses succédanés : comment on échappe à l'impôt*, Blonay, 1987.

économique dans la société de marché généralisé, les pouvoirs publics doivent prendre particulièrement garde de n'incommoder ni l'investissement ni la maximisation du profit.

En effet, si la charge fiscale n'assure pas aux détenteurs de capitaux une rentabilité jugée suffisante, il leur est possible, sauf situation exceptionnelle, de désinvestir, de transférer ailleurs leurs portefeuilles de valeurs mobilières, ou encore de délocaliser, c'est-à-dire de transférer leurs entreprises dans des régions où les conditions fiscales sont plus favorables. Dans tous les cas, le résultat pour l'État et les autres groupes sociaux est négatif : perte de substance fiscale, augmentation du chômage, et par conséquent des dépenses de l'État. Dans une telle situation, les milieux dominants de l'économie et leurs représentants tiennent le couteau par le manche. Leurs amples possibilités de résistance sur le plan économique renforcent leurs possibilités de résistance sur le plan politique. S'appuyant sur la menace, ouverte ou voilée, du désinvestissement et/ou de la délocalisation, ils peuvent exercer sur l'État et sur les autres groupes sociaux — sauf, encore une fois, si le rapport de force politique global leur est très défavorable — une pression d'une efficacité redoutable dans le sens d'une limitation de la charge fiscale, en particulier de celle qui les frappe directement. Inutile de préciser qu'en période de crise économique, l'effet d'une telle pression tend à s'accroître.

Dans son étude sur l'histoire de la fiscalité du canton de Zoug, Michael van Orsouw fournit un exemple de ce qu'il nomme lui-même « *une tentative de chantage* ». Il montre comment, au début des années 1920, les deux plus grandes entreprises industrielles de la ville de Zoug ont menacé les autorités cantonales de prendre une série de mesures conduisant à une lourde perte de recettes fiscales pour le canton si elles n'obtenaient pas de substantiels privilèges fiscaux. Menace qui ne manque pas son but. Les privilèges réclamés sont accordés car, comme l'explique le Directeur des finances cantonales de l'époque, si les deux entreprises mettent leur ultimatum à exécution, « *il en résulterait très certainement une perte de substance fiscale de 5 millions de francs pour l'État, alors qu'en faisant preuve de compréhension [...] la perte ne s'élèverait qu'à 1,5 million.* »

Toutefois, la plupart du temps, les milieux industriels et financiers n'ont pas besoin de recourir au chantage explicite. Comme le relève Charles Lindblom, de simples allusions suffisent : « *Il est rare que les hommes d'affaires*

-
1. Il faut qu'existe un rapport de force très favorable aux salariés pour contrer le chantage des détenteurs de capitaux, par exemple pour contrecarrer la menace des grandes banques de déplacer dans les oasis fiscales leurs opérations touchées par des droits de timbre.
 2. Michael van Orsouw, *Das vermeintliche Paradies. Eine historische Analyse der Anziehungskraft der Zuger Steuergesetze*, Zürich, 1995, p. 54.
 3. Cité in *ibid.*

menacent d'entreprendre une action collective, comme une limitation concertée de leur activité. Généralement, il leur suffit d'attirer l'attention sur les coûts qu'entraînent les affaires, sur la situation de l'économie, sur les liens de dépendance entre la solidité et la croissance de l'économie et leurs profits ainsi que leurs perspectives de vente, et ils n'ont pas besoin de menacer, mais simplement de prédire qu'un refus de leurs demandes sera suivi de conséquences négatives. Officiellement, les hommes d'affaires ne font rien de plus que convaincre. Ils renseignent simplement les autorités sur les faits. Mais les prophéties d'une certaine sorte tendent à s'accomplir d'elles-mêmes. Si les porte-parole des milieux d'affaires prédisent que de nouveaux investissements traîneront sans dégrèvement fiscal, il n'y a qu'un petit pas jusqu'aux décisions des entreprises d'ajourner ces investissements jusqu'à ce qu'un tel dégrèvement soit accordé. »

Prenons un exemple typique. Le Vorort se plaint de ce qu'en Suisse la charge fiscale «... a dépassé la limite de ce qui est supportable. La politique fiscale est assurément une des raisons importantes qui poussent à l'émigration de l'industrie lasse de voir l'État couvrir tous ses nouveaux besoins par des impôts directs fortement progressifs qui parfois se transforment en véritables impôts de classe. » La récrimination de l'organisation faïtière du grand patronat n'a rien de particulier, à un détail près : elle date de 1929. Pourtant, l'économie suisse se trouve alors en pleine santé et la charge fiscale totale (Confédération, cantons et communes) est proportionnellement trois fois inférieure, en moyenne, à son niveau actuel. La quote-part fiscale tourne, dans les années 1920, autour de 10 % contre environ 33 % au début des années 1990. Cela n'empêche pas les griefs relatifs au poids excessif de la fiscalité d'être aussi abondants que septante ans plus tard, démontrant ainsi que *ce n'est pas le niveau en tant que tel de la charge fiscale, mais bien plutôt d'autres facteurs (rapports de force, etc.) qui en constituent l'élément déclencheur*. Quelques aperçus. En 1922, l'un des principaux porte-parole des milieux patro-

1. Charles Lindblom, *Politics and Markets. The World's Political-Economic System*, New York, 1977, p. 185.
2. Vorort, *Rapport sur le commerce et l'industrie de la Suisse en 1928*, Zurich, 1929, p. 23.
3. Cela n'empêche pas le même Vorort d'écrire dans son rapport annuel pour 1944 que «...la Suisse se signalait autrefois — en 1936 déjà moins que précédemment — [...] par des impôts relativement modestes »; Vorort, *Rapport sur le commerce et l'industrie de la Suisse en 1944*, Zurich, 1945, p. 20.
4. Pour parvenir à une estimation de la quote-part fiscale suisse des années vingt, j'ai ajouté aux recettes d'impôt de la Confédération, des cantons et des communes la somme des cotisations aux assurances sociales existant à l'époque; cf. le *Manuel statistique du marché financier suisse*, op. cit., pp. 191 et 209. Pour la quote-part fiscale actuelle en Suisse, cf. le *Message concernant le compte d'État 1996*, Berne, 1997, p. 639. Notons enfin que dans les années 1920, la quote-part fiscale suisse est — déjà — largement inférieure à celle de pays comme l'Allemagne, l'Angleterre ou la France; cf. P. Flora, *State...*, op. cit., Vol. 1, p. 262.

naux, le rédacteur en chef de la NZZ et futur Conseiller fédéral Albert Meyer, déclare qu'« *il existe une surtension notoire de la charge fiscale.* » Au même moment, son camarade de parti, le Conseiller national radical Jean-Théodore Möckli prétend que « *nous sommes déjà arrivés à la limite admissible de la charge fiscale.* » Une année plus tard, un auteur proche de ces milieux parvient à la conclusion qu'en Suisse, les impôts « *...constituent actuellement une charge que l'on pourrait difficilement augmenter encore sans décourager toute activité économique.* » En 1930, la Société de Banque Suisse met l'accent sur le fait qu'« *... il serait actuellement difficile — sinon impossible — de trouver de nouvelles ressources fiscales, la charge des impôts, directs et indirects, [...] étant déjà beaucoup trop lourde.* »

La résistance fiscale de l'élite économique est d'autant plus efficace que ces derniers ont un accès privilégié aux sphères étatiques, aux médias, aux universités, etc. Bref, ils occupent une position dominante sur le plan politique et idéologique. J'aimerais insister brièvement sur cet aspect de domination idéologique. En effet, la résistance fiscale de cette élite bénéficie du fait qu'elle est enveloppée dans un discours, à la production duquel la littérature financière orthodoxe prend une part importante, qui lui confère une forte légitimité. Il est par exemple significatif de voir que la fraude fiscale des milieux possédants est très volontiers banalisée, voire justifiée. Ainsi, en 1911, celui que l'on peut appeler le « pape » de la science financière en France, P. Leroy-Beaulieu, ne trouve pas de mots assez durs pour caractériser les impôts frappant les couches aisées : « *extravagants* », « *confiscations* », « *vols* ». Face à de tels impôts, tonne-t-il, la fraude est « *un acte de légitime défense* ». Propos qu'il faut rapprocher du titre suggestif que, quatre-vingts ans plus tard, Jean-François Cavin, Directeur du Centre patronal vaudois, donne à l'un de ses articles : « *Le refus de l'impôt est un acte de civisme.* » Ou encore de cet éditorial de la NZZ qui relativise et justifie la fraude fiscale en l'attribuant à « *la nature humaine* », et qui en tire la

1. NZZ, 2 octobre 1922.

2. *Ibid.*

3. André Adler, *Le projet socialiste de prélèvement sur la fortune privée en Suisse*, Paris, 1923, p. 71.

4. *Bulletin mensuel de la Société de Banque Suisse*, novembre-décembre 1930.

5. Préface de Paul Leroy-Beaulieu au livre de René Depuichault, *La fraude successorale par le procédé du compte-joint*, Paris, 1911, pp. I-III. On touche ici une question extrêmement intéressante : la mesure dans laquelle la fiscalité met à l'épreuve le rapport des milieux dominants avec la légalité, qu'ils contribuent largement eux-mêmes à définir ; sur ce point, cf. par exemple Ernest Mandel, *Power and Money. A Marxist Theory of Bureaucracy*, London/New York, 1992, pp. 189 ss.

6. *24 heures*, 14 septembre 1994.

7. NZZ, 23-24 avril 1994.

conclusion que le meilleur moyen de la combattre consiste à diminuer la pression fiscale sur les nantis.

Toutefois, couvrir la résistance fiscale de détenteurs de capitaux du manteau des vertus civiques n'est pas suffisant. C'est ici que se révèle l'utilité d'un modèle du genre de la courbe de Laffer. Se basant sur un noyau de vérité, ce qui renforce son apparence de rigueur scientifique, elle débouche sur la conclusion — parfaitement arbitraire — que la limite de l'imposition fiscale est dépassée dans tel ou tel pays ou pour tel ou tel impôt et qu'il s'ensuit un dépérissement sur le plan économique. Un tel modèle fournit donc aux milieux possédants qui réclament une baisse de la pression fiscale le double bénéfice de l'apparence de la scientificité et de l'altruisme, puisqu'une relance économique profiterait à l'ensemble de la collectivité. C'est d'ailleurs ce que reconnaît un adepte enthousiaste de cette courbe, Guy Sorman : « *Mais peu importe, en définitive, que la courbe de Laffer soit mathématiquement douteuse, dès l'instant où elle est politiquement exacte. Elle donne en effet une formidable caution théorique à [...] la révolte fiscale [...]. Avec Laffer, la révolte fiscale est devenue intellectuellement respectable. Ce n'est plus du poujadisme, c'est de la science économique.* » Propos confirmés par Jean-Louis Syren, selon lequel l'élite économique des États-Unis, qui se battait depuis longtemps pour diminuer l'imposition la touchant, « *...a trouvé dans la courbe de Laffer la justification théorique qui lui manquait et a pu grâce à elle donner un contenu positif à une attitude qui était jusque-là essentiellement négative.* » Dès lors, on comprend pourquoi Hans Letsch, Président de l'Union centrale des Associations patronales (désormais abrégée UCAP) durant plusieurs années, cherche systématiquement à fonder ses revendications fiscales sur la même courbe de Laffer. Ce qui ne va d'ailleurs pas sans quelques contorsions plutôt comiques. En effet, en comparaison internationale, H. Letsch est obligé de reconnaître que « *la charge fiscale [en Suisse] apparaît comme raisonnable* » ; aussi fait-il subir quelques retouches au modèle : l'important, explique-t-il en substance, n'est pas « *le niveau absolu de la charge fiscale* », mais toute une série d'autres critères de son cru, parmi lesquels le rythme d'accroissement des impôts, l'esprit d'épargne des autorités politiques, etc.

Résumons-nous. La question à laquelle il s'agissait de répondre est la suivante : existe-t-il un élément qui tend à empêcher les pouvoirs publics d'accroître leurs recettes fiscales de façon à interdire l'apparition de

1. Cette conclusion est illogique : s'il est dans la nature de l'homme de frauder le fisc, on ne voit pas pourquoi un allègement de l'imposition ferait diminuer la fraude. À moins que les taux d'imposition aient le privilège de changer la nature de l'homme. Vaste débat...
2. Guy Sorman, *La solution libérale*, Paris, 1984, p. 122.
3. J.-L. Syren, « Les fondements... », op. cit., p. 135.
4. *Journal des Associations patronales*, (désormais abrégé JAP), 15 juin 1989, p. 467.

déficits? On peut maintenant mieux saisir en quoi la résistance fiscale des différentes classes et couches de la société tend effectivement à limiter les ressources de l'État, et en quoi la résistance des milieux bourgeois joue à cet égard un rôle clé.

D'une part, les couches bourgeoises disposent d'une latitude considérable pour éviter de porter la charge fiscale. En conséquence, en temps normal, la part du revenu de ces milieux que l'État parvient à s'approprier reste faible, proportionnellement à l'ampleur de ce revenu. Ce phénomène tend bien évidemment à restreindre les ressources fiscales de l'État. Deux exemples : une étude américaine fondée sur l'analyse statistique de l'évolution d'une série de variables aux États-Unis entre 1947 et 1978 arrive à la conclusion que plus la concentration du capital se développe, plus les cercles qui contrôlent ce capital sont capables de faire passer politiquement leurs revendications en matière fiscale, et plus la fraction des impôts reposant sur ces cercles tend à être limitée. Une autre étude américaine arrive à la conclusion que l'accroissement de la mobilité du capital depuis la fin des années 1970, due en partie aux mesures néolibérales de déréglementation, a donné encore davantage de poids aux menaces de délocalisation, se traduisant dans l'ensemble des pays de l'OCDE par une baisse de la pression fiscale touchant les grandes entreprises et les milieux sociaux les plus riches.

À ce premier élément s'en ajoute un second. Si la pression fiscale n'affecte que relativement légèrement les détenteurs de capitaux, cela signifie qu'elle pèse d'autant plus fortement sur les autres strates sociales. D'où, je l'ai déjà dit, leur méfiance et leur sensibilité assez marquées en matière de fiscalité. De plus, leur résistance fiscale peut difficilement prendre la voie de l'évitement individuel sur le plan économique (report sur les prix ; évasion et/ou fraude). Elle doit donc s'exprimer sur le plan politique. Aussi toute démarche visant à accroître la charge reposant sur ces strates implique le danger de stimuler des conflits qui, outre leur « coût » en termes politiques, risquent de déboucher sur un (re) transfert, tout au moins partiel, de cette charge. Par exemple, la hausse de l'imposition de la consommation a de fortes chances de déclencher des luttes dans les secteurs où le mouvement ouvrier est bien organisé. Dès lors, en fonction des rapports de force d'ensemble ou sectoriels, les milieux patronaux, ou une partie d'entre eux, peuvent être réticents à ce que la pression fiscale soit augmentée, même lorsqu'ils ne sont pas directement visés. D'autant plus que le maintien de la fiscalité à un niveau relativement bas peut — éventuelle-

1. Cf. David Jacobs, « Corporate Economic Power and the State : A Longitudinal Assessment of Two Explanations », *American Journal of Sociology*, Vol. 93, 1988, pp. 852-881.
2. Cf. Sven Steinmo, *Taxation and Democracy. Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*, New Haven/London, 1993, pp. 29 ss.

ment — accroître leur compétitivité au niveau international et, par conséquent, la rentabilité de leurs entreprises. Quoi qu'il en soit, dans les cas, relativement fréquents, où la résistance fiscale d'autres groupes sociaux, en particulier des travailleurs salariés, se voit appuyée par certaines réticences du côté patronal, il devient très difficile de faire passer une hausse de l'imposition.

La dépendance de l'État, pour son financement, du rythme d'accumulation privée du capital, et de la résistance fiscale, en particulier des détenteurs de ce capital, constituent donc le premier facteur, mieux : le premier complexe de facteurs, expliquant pourquoi la croissance des recettes tend à ne pas suivre le rythme d'augmentation des dépenses étatiques. Il me semble cependant qu'il existe un second facteur à l'origine de ce décalage. Disons d'emblée que ce second facteur me paraît moins important que celui que nous venons de voir. Le lecteur s'étonnera donc peut-être de la place plus ample qui lui est accordée dans cet exposé. La raison en est simple : si la problématique de la dépendance financière de l'État à l'égard de l'économie privée et de la résistance fiscale est largement discutée dans la littérature traitant des finances publiques, la thématique abordée dans les pages qui suivent n'y est, au mieux, qu'effleurée. Même dans les écrits ne se situant pas dans le courant orthodoxe. Il s'agit donc ici bien davantage de tracer une piste, avec tous les risques de fourvoiements que cela comporte, que de suivre une voie déjà balisée. La progression s'en trouve forcément plus tâtonnante, plus lente, plus tortueuse. Elle doit également s'entourer d'un luxe de points d'appui et de précautions qui apparaîtra peut-être demain superflu. C'est en tout cas ce que j'espère.

2.4 La politique des caisses vides : un autre ferment de la crise financière de l'État fédéral

On peut formuler la thèse centrale défendue dans ce chapitre sous la forme suivante : dans un pays comme la Suisse, où il existe une démocratie parlementaire et des droits politiques fondamentaux, et où les groupes sociaux non bourgeois, en particulier les travailleurs salariés, disposent d'une force organisationnelle appréciable et d'une représentation politique significative, la classe dominante est loin d'être hostile aux déficits budgétaires, tant que ceux-ci ne dépassent pas certaines bornes. Bien plus : elle tend vers un « *État pauvre* », un État qui, sans sombrer dans la banqueroute, reste en permanence dans une situation financière instable. Dans ce sens, une constante de la politique bourgeoise consiste à laisser apparaître voire à favoriser les déficits budgétaires, à travers une politique que l'on pourrait appeler d'assèchement des caisses de l'État, ou encore

« une politique des déficits », mais que, faute de mieux et parce que l'expression me semble plus parlante, je préfère appeler une politique des caisses vides.

Une série d'exemples permet d'illustrer la continuité dont les strates dirigeantes helvétiques font preuve à cet égard. En octobre 1992, alors que les comptes de la Confédération sont en train de plonger profondément dans le rouge, la Conseillère nationale radicale V. Spörry, éminente porte-parole de l'élite économique suisse au Parlement, déclare lors d'un débat sur les finances publiques qu'elle est «... *partisane du principe des "caisses vides" [Prinzip der « leeren Kassen »] afin de limiter sainement les ressources [de l'État, nda].* » Quelques mois auparavant, sous le titre « *politique des caisses vides [Politik der knappen Kasse]* », le Secrétaire du Vorort, Fritz Ebner, avait résumé ainsi le credo de son organisation en matière financière : « *À partir de 1986, lorsque des excédents sont à nouveau apparus dans le budget fédéral, la discipline financière s'est de plus en plus estompée. [...] La mentalité s'est répandue que tout pouvait être financé; elle agit encore aujourd'hui* »; aussi, se basant sur une « *vieille expérience* », F. Ebner tire la conclusion suivante : « *À l'État ne doivent être accordés que des revenus calculés parcimonieusement, en cas de doute plutôt pas assez que trop.* » Ligne directrice reprise dans le rapport annuel du Vorort : « *Le seul moyen efficace de comprimer les dépenses est d'alimenter chichement la caisse fédérale.* »

Or, un siècle auparavant, en 1890 exactement, dans un contexte analogue puisque les finances fédérales se péjorent à vue d'œil — des déficits importants apparaissent entre 1891 et 1893 — le Vorort combat violemment plusieurs mesures financières proposées alors par le Conseil fédéral, destinées à assurer un excédent budgétaire durable. « *Une richesse excessive est aussi mauvaise que la misère pour le budget fédéral* », argumente-t-il. La Commission des douanes du Conseil national, dirigée par le Président du Vorort, se montre encore plus explicite; son opposition, explique-t-elle, provient du fait que « *les surplus de recettes de ces dernières années [...] sont apparus [...] comme dommageables [en] ayant pour effet de provoquer les convoitises et d'encourager une utilisation non économique.* » Quant au Conseiller national libéral Paul Speiser, un grand patron bâlois, il prêche le refus en

1. C'est ainsi que l'appelle Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, 1994, p. 154.

2. Propos rapportés par la NZZ, 26 octobre 1992. V. Spörry appartient notamment aux Conseils d'administration du Crédit Suisse, de Nestlé et de Swissair.

3. JAP, 27 février 1992, p. 195.

4. Vorort, *Rapport annuel 1991*, Zurich, 1992, p. 37.

5. Rapport du Vorort cité dans Renate Müller, *Volk, Parlament und schweizerische Zollpolitik um 1900*, Bern, 1966, p. 30.

6. Rapport de la Commission des douanes du Conseil national cité dans *ibid.*, p. 35.

déclarant que « *le ministre des finances le plus heureux n'est pas celui qui a le plus de recettes mais celui qui a le moins de dépenses.* »

Il faut signaler que le même P. Speiser ne se contente pas de la seule adjuration. En tant que chef du Département des finances du canton de Bâle-Ville au début du XXe siècle, il utilise un stratagème dont il dévoilera le mécanisme beaucoup plus tard. Il avait créé, explique-t-il, « *sans que le Grand Conseil l'ait explicitement décidé, un compte de réserves qui, dans les bonnes années, absorbait l'excédent du compte d'État. Cela avait pour conséquence bénéfique qu'en général ce dernier se clôturait sur un déficit apparent, ce qui exerce toujours une impression salutaire sur le peuple.* » Au même moment, les libéraux vaudois pratiquent une politique semblable. Comme André Lasserre nous l'apprend, après plusieurs années de déficits, les comptes de l'État de Vaud bouclent à nouveau sur des excédents en 1903 et 1904. Or, « *devant le retour d'exercices favorables en 1903 et 1904, les libéraux proposèrent de réduire les impôts* », car « *ils voulaient surtout empêcher l'État de recommencer l'ascension des dépenses en cédant à l'appât des caisses pleines.* »

Revenons au plan fédéral. Une nouvelle discussion financière surgit peu avant la Première Guerre mondiale. L'équilibre budgétaire devenant de plus en plus précaire, le Président de la Commission des finances du Conseil des États demande l'autorisation de faire procéder à une étude sur l'ouverture d'une nouvelle source de recettes pour la Confédération car, argumente-t-il, « *il serait trop tard de n'intervenir que lorsque des déficits chroniques auront pris place.* » Malgré l'aspect relativement platonique de cette demande, les réticences sont telles que l'affaire s'enlise rapidement. À nouveau, les motifs des adversaires sont éloquentes. Le radical et grand patron bâlois Paul Scherrer s'oppose à l'accroissement des revenus fédéraux car « *... l'argent serait utilisé trop rapidement; en particulier, le postulat d'une assurance-vieillesse et invalidité devrait alors être réalisé.* » Avis partagé par le dirigeant des conservateurs-catholiques, Friedrich Brügger : « *...de nouvelles sources de recettes ne doivent pas être ouvertes trop vite car sinon de nouvelles convoitises seront réveillées.* »

Les opposants reçoivent l'appui de la NZZ : « *... une augmentation prématurée des recettes ne pourrait amener qu'une augmentation des convoitises au lieu*

-
1. Cité dans *ibid.*, p. 49.
 2. Paul Speiser, *Erinnerungen aus meiner öffentlichen Tätigkeit von 1875-1919*, Basel, 1935, p. 132.
 3. André Lasserre, *Finances publiques et développement. Le canton de Vaud 1831-1913*, Lausanne, 1981, p. 365.
 4. Procès-verbal de la Commission des finances du Conseil des États, 22 mai 1912, p. 299, Archives fédérales (Berne), E 1050.3/II.
 5. *Ibid.*, p. 300.
 6. *Ibid.*

d'une amélioration de la situation financière. » Et du Journal de Genève, très proche des milieux bancaires de l'endroit : « *On en vient presque à croire que ceux qui veulent à tout prix procurer à la Confédération de nouvelles sources de recettes ont quelque pensée de derrière la tête, qu'ils désirent voir la Confédération nager dans l'abondance afin de la pousser à quelque grosse dépense que l'on se réserve de sortir du tiroir au moment opportun.* »

Survient la guerre et avec elle une longue période de déficits. L'année 1924 est la première où les comptes de l'État fédéral retrouvent pratiquement l'équilibre. C'est le moment que choisit Alfred Frey, Président du Vorort, pour se battre avec vigueur, et avec succès, afin de limiter les ressources de la Confédération. « *Si l'État a trop d'argent — explique-t-il — il se charge de tâches qu'il ferait mieux de ne pas accomplir.* » À quelles tâches A. Frey fait-il allusion? On le comprend mieux lorsqu'on sait qu'à la même époque les Chambres fédérales discutent de l'introduction de l'assurance-vieillesse. La position du patron des patrons helvétiques reçoit l'appui de Rudolf Sarasin, membre influent de la Chambre suisse du Commerce : « *Du point de vue fiscal [...], il n'est pas bon de mettre constamment de nouveaux fonds à la disposition de la Confédération, avant que l'on sache à quoi elle veut les utiliser.* »

Voyons maintenant quelques exemples de la politique des caisses vides tirés d'une époque plus récente. La Confédération suisse sort passablement endettée de la Seconde Guerre mondiale. En 1946, la dette brute du seul État fédéral se monte à 9 milliards, ce qui représente environ 60 % du PIB de l'époque. Durant les années qui suivent le conflit, le service de la dette absorbe *grosso modo* 15 % des dépenses fédérales. Une telle situation financière exerce à elle seule une puissante pression et les excédents budgétaires qui se dégagent régulièrement pendant les années 1950 et 1960 trouvent une destination toute « naturelle » : réduire cet endettement. À la fin des années 1960, la dette fédérale ne peut plus guère susciter de soucis, imaginaires ou réels. Depuis 1946, elle a diminué de près de deux tiers en francs constants. En 1970, l'endettement fédéral brut s'élève à 7 % du PIB, et le service de la dette représente 4,8 % des dépenses.

1. NZZ, 9 juin 1912.
2. *Journal de Genève*, 9 juin 1912.
3. Cité dans Cédric Humair, *Politique douanière de la Confédération suisse : 1919-1925*. « *Les paysans montent aux barricades* », Mémoire de licence de l'Université de Lausanne, faculté des Lettres, 1990, manuscrit, p. 286.
4. Protokoll der 90. Sitzung der Schweizerischen Handelskammer, 19 septembre 1925, p. 13. Cette Chambre est en quelque sorte l'organe de surveillance du Vorort.
5. Cf. Heiner Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *Statistique historique de la Suisse*, Zurich, 1996, p. 952.
6. Cf. *l'Annuaire statistique de la Suisse 1958*, Berne, 1959, p. 416.
7. Cf. H. Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *Statistique historique...*, op. cit., p. 952, et le *Message concernant le compte d'État 1996*, Berne, 1997, p. 220.

Dans ce contexte, la problématique des caisses vides qui s'était quelque peu estompée revient progressivement sur le devant de la scène. En 1966, le Vorort relève que « dans le domaine des problèmes financiers et fiscaux, la tâche des associations économiques est avant tout [...] de veiller à ce que l'on sache toujours garder la mesure voulue »; or, précise-t-il, «... le sens de la mesure reprend ses droits dès le moment où la situation financière des pouvoirs publics devient plus difficile. » En 1972, J.-F. Cavin, Secrétaire du Centre patronal vaudois, déclare : « La Confédération a vécu d'une manière luxueuse pendant des années. Une cure d'amaigrissement ferait du bien. La politique des caisses vides [...] apparaît aujourd'hui comme un frein nécessaire pour une machine qui n'en connaît pas d'autres. » Paroles prémonitoires qui se traduisent rapidement en actes. Dès 1971, la Confédération connaît à nouveau des déficits, qui s'accroissent nettement sous l'influence de la récession économique de 1973-1976. Or, résumant la « stratégie » des organisations patronales durant ces années, Jean-Noël Rey écrit qu'elle «... consiste à forcer l'État central à se redimensionner en lui refusant des recettes fiscales supplémentaires, en l'obligeant à faire des économies... ». Balz Hosang note pour sa part que le grand patronat se sert de l'Union suisse des Arts et Métiers (désormais abrégée USAM), l'association faîtière du petit patronat, comme d'un bélier pour appliquer « un concept politique en même temps qu'une déclaration programmatique : "Vivent les caisses vides!" ». Pourquoi cette stratégie? Parce que, relève B. Hosang, dans l'optique des milieux d'affaires, « on n'économise que lorsque les caisses sont vides. » Analysant après coup la politique financière de la droite helvétique, Yvette Jaggi explique qu'à partir des années 1970 un « courant sera dominant » au sein des partis bourgeois, celui favorable à « une politique des caisses vides : moyen reconnu efficace pour dégraisser l'État. Socialement, les réductions furent très dures : diminution des subventions aux caisses-maladie et plafonnement [...] de la contribution [fédérale] aux dépenses de l'AVS. » C'est également ce qui ressort des pages que Gaudenz Prader consacre à l'examen de la politique financière fédérale dans les années 1970.

1. Vorort, *Rapport sur le commerce et l'industrie de la Suisse en 1965*, Zurich, 1966, p. 65.
2. Interview parue dans l'ouvrage édité par la Fondation pour la collaboration confédérale (Soleure) (éd.), *Le fédéralisme réexaminé. Les procès-verbaux des dix consultations publiques à Soleure sur l'état du fédéralisme suisse*, Zurich, Vol. 1, 1973, p. 64.
3. Jean-Noël Rey, *Trop d'État? Essai sur la mise en cause de l'État-protecteur en Suisse*, Lausanne, 1983, p. 71.
4. Balz Hosang, *Die sieben mageren Jahre. Schweizer Finanzpolitik auf dem Buckel der Schwachen*, Zürich, 1978, p. 58.
5. Yvette Jaggi, *L'occasion européenne. Fiscalité communautaire et finances fédérales*, Lausanne, 1988, pp. 33-34.
6. Cf. Gaudenz Prader, *50 Jahre schweizerische Stabilisierungspolitik. Lernprozesse in Theorie und Politik am Beispiel der Finanz- und Beschäftigungspolitik des Bundes*, Zürich, 1981, pp. 358-503.

Sous l'influence des récessions de 1973-1976 et 1982-1983 ainsi que de cette politique des caisses vides, les comptes de la Confédération restent longtemps, de 1971 à 1985, dans le rouge. Mais, à peine la Confédération retrouve-t-elle des excédents, grâce notamment à la forte croissance économique s'installant depuis 1984, que les organisations patronales multiplient les pressions pour limiter ses recettes. En 1985, le Vorort ne semble guère se réjouir de la perspective de voir enfin des chiffres noirs dans les comptes fédéraux. Il écrit : « *La tendance à décider de nouvelles dépenses est d'autant plus marquée que les recettes sont abondantes. La crainte que l'équilibre enfin réalisé du compte financier ne donne une nouvelle impulsion à l'expansion des dépenses [...] n'est donc pas imaginaire* » ; dès lors, le Vorort donne l'orientation générale : « *...le moyen le plus efficace pour limiter les dépenses et réduire la quote-part de l'État consiste à pratiquer une politique de retenue en matière de recettes. Il ne saurait être question, d'une part, d'allouer à la Confédération un surplus d'impôts. D'autre part, la situation plus aisée résultant de l'assainissement des finances publiques devrait être utilisée pour accorder des allègements fiscaux.* »

Quelques mois plus tard, Gerhard Winterberger, Secrétaire du Vorort, plaide à nouveau en faveur d'une politique des caisses vides, argumentant que « *des recettes trop élevées et des excédents budgétaires ne font qu'inciter à des dépenses supplémentaires.* »

Derniers exemples, pour ne pas allonger. En 1988, Hans Letsch, alors Président de l'UCAP, souligne que « *le contribuable, en particulier l'économie, a droit aujourd'hui à des allègements fiscaux ciblés. Ceux-ci auront des conséquences économiques et psychologiques favorables et « n'affameront » pas la Confédération* » ; de tels allègements se justifient en particulier, relève H. Letsch, parce que « *... la discipline en matière de dépenses se relâche d'autant plus que davantage de moyens financiers sont à disposition.* » Même son de cloche au Vorort : « *Le meilleur moyen de limiter l'expansion des dépenses est de limiter les recettes de l'État. Il vaut mieux que celles-ci soient comptées plutôt que trop abondantes. Dans la situation actuelle [...] il s'agit [...] d'ouvrir la voie à des allègements fiscaux absolument indispensables. [...] Il n'est [...] pas indiqué, dans les circonstances présentes, de chercher une compensation à chaque allègement envisagé, comme le ferait un comptable soucieux d'équilibrer à un centime près le doit et l'avoir. Si l'on considère l'état actuel — florissant — des finances fédérales, cette attitude paraît particulièrement hors de propos.* »

1. Vorort, *Rapport annuel 1984/85* Zurich, 1985, p. 32.

2. NZZ, 24 janvier 1986.

3. NZZ, 13-14 février 1988.

4. Vorort, *Rapport annuel 1987/88*, Zurich, 1988, pp. 28 et 30 [souligné dans le texte].

Comme d'habitude, on n'en est pas resté au stade des déclarations d'intention. En 1982 par exemple, alors que les finances fédérales sont encore largement au rouge, une première initiative est lancée par diverses organisations de droite. Vivement appuyée par le Vorort, elle demande la correction de ce qu'on appelle la progression à froid dans le cadre de l'impôt fédéral direct (abrégé désormais IFD), c'est-à-dire un allègement fiscal profitant, pour l'essentiel, aux couches très aisées de la population. Déposée en 1983, elle est retirée peu après : la majorité bourgeoise des chambres adopte en effet une série d'allègements correspondant aux vœux des initiants. Perte pour la caisse fédérale : une somme croissante, de l'ordre de 400 millions par an pour les années 1986 et 1987, et qui atteint 800 millions dès 1994.

En 1985, l'équilibre budgétaire n'est toujours pas rétabli (il ne le sera que l'année suivante), le Parti radical lance une seconde initiative, saluée par le Vorort, prévoyant des allègements supplémentaires de l'IFD. À nouveau, la majorité bourgeoise du Parlement va au devant des désirs des initiants et adopte, en 1987, un programme d'urgence délestant l'IFD. Manque à gagner pour la Confédération : près de 400 millions par année depuis la période 1989/90. Dans ces conditions, la déclaration sibylline et ironique du chef du Département des finances, Otto Stich, selon laquelle il n'est «... pas entièrement persuadé que toutes les forces politiques importantes du pays désirent vraiment un budget équilibré », prend tout son sens.

Même la perspective de replonger dans les déficits n'infléchit pas cette orientation. Au contraire. En mai 1990, l'organe du Parti radical suisse annonce que « le temps se couvre pour les finances publiques. » Quatre mois plus tard, le Conseil fédéral avertit dans son projet de budget pour 1991 : «... un ralentissement de la conjoncture économique précipiterait très vite les finances fédérales dans les chiffres rouges. » De fait, dès 1991, les comptes fédéraux

1. Dans les pages qui suivent, seules quelques-unes des démarches conduisant à des allègements fiscaux seront mentionnées.
2. Dans une période d'inflation, si les revenus suivent le renchérissement des prix, les contribuables soumis à l'impôt progressif sur le revenu se retrouvent dans des tranches d'imposition supérieures, alors qu'en termes réels, leur pouvoir d'achat n'a pas augmenté. C'est ce phénomène que l'on désigne sous le nom de progression à froid.
3. Cf. Vorort, *Rapport annuel 1981/82*, Zurich, 1982, pp. 46-47, 1983/84, Zurich, 1984, p. 108, 1987/88, Zurich, 1988, p. 28, ainsi que le *Service de presse du PSS*, 16 septembre 1994, p. 7.
4. Cf. Vorort, *Rapport annuel 1985/86*, Zurich, 1986, pp. 90-91, 1987/88, Zurich, 1988, p. 28, ainsi que le *Service de presse du PSS*, 16 septembre 1994, p. 7.
5. Propos rapportés par la *NZZ*, 9-10 janvier 1988.
6. *Service libre d'information* (désormais abrégé *SLI*), 31 mai 1990, p. 8.
7. *Message concernant le budget pour 1991 et rapport sur le plan financier pour 1992-94*, Berne, 1990, p. 108.

bouclent à nouveau sur des déficits. Cela n'empêche pas le patronat de poursuivre avec obstination sa politique des caisses vides.

Lorsqu'en décembre 1990, les Chambres adoptent un projet de réforme des finances fédérales, Vorort et UCAP s'y opposent vigoureusement et avec succès : le projet est rejeté en votation populaire le 2 juin 1991. L'un des principaux reproches que les deux grandes associations patronales lui adressent, c'est qu'il ne diminue pas mais maintient, voire augmente très légèrement les recettes fédérales. Or, consulté en 1989 sur ce projet, le Vorort avait déjà été très clair, par la voix de F. Ebner, l'un de ses Secrétaires : « **La ligne directrice en matière de politique financière devrait consister à diminuer la fiscalité là où elle se révèle gênante et discriminante pour l'économie, sans que l'on cherche toujours une compensation équivalente** » ; quant aux difficultés budgétaires qu'une telle ligne directrice ne devait pas manquer de causer, le Vorort précisait : « On pourra [...] absolument demander certaines pertes à la Confédération. Une raréfaction des recettes pourrait être **salutaire**. Les résultats favorables du compte financier durant les dernières années ont conduit à ce qu'on économise moins les deniers publics. **Le seuil de résistance, lorsqu'il s'agit de demander ou de décider de nouvelles dépenses, ou encore de les accroître, est devenu plus faible.** [...] Toute l'expérience montre que le moyen le plus efficace pour limiter le budget de l'État et la quote-part étatique, qui ne doit pas seulement être stabilisée mais **réduite**, est une politique des caisses vides [eine Politik der knappen Einnahmen]. »

Dans la période qui suit l'échec du projet de réforme, et malgré l'apparition de déficits relativement élevés, la politique d'assèchement des recettes de l'État est poursuivie avec ténacité. Un seul exemple : en février 1992, l'USAM lance, avec le soutien discret du Vorort et de l'UCAP, une initiative populaire demandant la suppression de l'IFD d'ici l'an 2003. Dans l'optique des promoteurs de l'initiative, l'énorme manque à gagner ne devrait être compensé qu'en partie par la hausse de l'imposition sur la consommation. Comme le précise le Directeur de l'USAM, l'un des deux objectifs de la démarche est donc de parvenir à « *une réduction des recettes fiscales* » parce que « *c'est la seule manière d'obtenir des pouvoirs publics qu'ils fassent des économies.* » De façon plus euphémique, le dépliant accompagnant le formulaire de signatures relève qu'un des principaux buts du projet est « *précisément de limiter l'activité de l'État.* »

Au vu des nombreux exemples qui viennent d'être cités, exemples qui s'étendent sur un siècle entier, il me semble qu'il ne devrait subsister guère

1. Je reviens en détail sur ce projet et le débat qu'il a suscité dans le chapitre 5.
2. NZZ, 7 mars 1989 [souligné dans le texte].
3. Propos rapportés par le *Journal de Genève*, 5 février 1992. Je reviens sur la politique des caisses vides menée durant la première moitié des années 1990 et sur l'initiative demandant la suppression de l'IFD dans les chapitres 6.1. et 6.3.1.
4. Cité dans le NQ, 4 août 1993.

de doutes sur le fait que la politique financière menée par les milieux bourgeois tend à laisser apparaître voire à favoriser intentionnellement les déficits budgétaires. Et qu'une telle pratique constitue l'une des principales causes des déséquilibres financiers chroniques de l'État fédéral.

Le phénomène peut être très approximativement quantifié en ce qui concerne les déficits que connaît la Confédération depuis 1991. Le Conseil fédéral estime le montant cumulé du manque à gagner subi en raison des allègements fiscaux consentis durant la seconde moitié des années 1980 dans une optique d'assèchement des caisses fédérales, à quelque chose comme 2 milliards de francs par an depuis le début des années 1990. Cela donne un total de 12 milliards pour les années 1991-1996, soit plus de 45 % du déficit fédéral cumulé durant la même période (25,5 milliards).

Procédant à un calcul analogue, Rudolf Strahm arrive à la même conclusion. Une part importante du déficit actuel de la Confédération, explique-t-il, « a été programmée au moyen de cadeaux fiscaux et de baisses des recettes correspondantes. [...] La recette financière des politicien-ne-s de la droite conservatrice est toujours la même : on taille dans les recettes de l'État en période de haute conjoncture et d'excédents budgétaires, ce qui conduit à terme à une situation déficitaire, et on utilise la pression du déficit pour faire passer des mesures d'économies. Cette stratégie porte un nom, la politique des caisses vides. » Le Conseiller national et expert financier du Parti socialiste ne se trouve d'ailleurs pas en mauvaise compagnie. Parlant de la crise financière de la Confédération, le Conseiller fédéral radical Jean-Pascal Delamuraz n'a-t-il pas attribué lui aussi une responsabilité importante aux « allègements fiscaux qui ont été accordés [...] au cours des années quatre-vingt » ?

Jusqu'à maintenant, l'analyse a été menée au niveau fédéral. Mais la stratégie des cercles dominants ne diffère guère au niveau cantonal, et même communal. Voyons très rapidement trois exemples, en commençant par le canton de Zurich. Le mensuel Bilanz écrivait récemment que l'orientation de l'actuel chef radical des finances de ce canton, Eric Honegger, membre du gouvernement depuis 1987, « s'inscrit totalement dans une « politique des caisses vides ». Celui-ci pense que la série d'allègements fiscaux opérés en 1987 et 1991 à l'instigation des partis bourgeois est une excellente chose car, explique-t-il au mensuel, « la pression pour réaliser effectivement des économies en a été augmentée. » Propos confirmés par la NZZ : « Dans les années 1980 — écrit-elle réciproquement — on a légèrement diminué le taux d'imposition afin d'entraver les nombreuses convoitises et de freiner

1. Cf. *La Vie économique*, No 5, mai 1993, p. 45, et le *Message concernant le budget pour 1994 et rapport sur le plan financier pour 1995-97*, Berne, 1993, p. 8.
2. *Service de presse du PSS*, 16 septembre 1994, p. 8.
3. *SLI*, 23 septembre 1993, p. 5.
4. *Bilanz*, mai 1994, p. 69.
5. Propos cités dans *ibid.*

1

la croissance des dépenses... ». À relever que ces allègements profitent avant tout aux revenus les plus élevés et aux entreprises : entre 1986 et 1992, la diminution de la charge fiscale est d'environ un point de pour-cent pour un revenu annuel net de 30000 francs, et de 5 points pour 200000 francs² ; l'impôt sur le bénéfice des entreprises passe de 9,8 % (1983) à 8,3 % (1991). Le *Tages-Anzeiger* estime le manque à gagner engendré par ces allègements à un milliard et écrit qu'ils « contribuent de façon sensible » à la péjoration des finances cantonales survenue dès le début des années 1990.

Cas de figure semblable dans le canton de Genève. Analysant l'origine de la plongée dans les chiffres rouges dès 1989, deux recherches arrivent aux mêmes conclusions : « *L'effondrement des recettes fiscales, amorcé depuis 1985, semble être à l'origine du déficit...* » écrit A. Schönenberger en novembre 1992 ; or, précise-t-il, « *les allègements fiscaux consentis depuis 1985* », entraînant un manque à gagner annuel que l'on peut estimer à 500 millions, « *sont le facteur principal de la stagnation des recettes fiscales.* » Quant à Eric Mottu, il montre que « *la cause immédiate des déficits actuels réside plutôt dans la chute de la croissance des recettes, les dépenses n'ayant fait que poursuivre une tendance de croissance élevée mais stable* », et que cette chute est largement due aux cadeaux fiscaux des années précédentes. D'ailleurs, dans le plan financier qu'il présente en septembre 1992, le Conseil d'État genevois lui-même met clairement en évidence la responsabilité de la majorité — bourgeoise — du Grand Conseil dans l'apparition des déficits. Soulignant «... *en particulier la diminution des ressources de l'État due à une série d'allègements fiscaux qui ont restreint considérablement ses moyens [...] depuis 1985* », il relève qu'en dépit du fait qu'« *on pouvait donc être certain depuis longtemps que de gros déficits allaient survenir [...], la pression [...] pour diminuer la croissance des prélèvements fiscaux et pour relativiser l'importance des déficits s'est poursuivie durant trois ans, de 1989 à 1991...* ». Sans aller jusqu'à prononcer le mot, c'est bien une politique délibérée d'assèchement des caisses de l'État que le gouvernement reproche à la droite genevoise.

-
1. NZZ, 13-14 juillet 1996.
 2. Cf. Tobias Bauer et Stefan Spycher, *Verteilung und Besteuerung des Reichstums im Kanton Zürich. Eine Analyse der Staatssteuerstatistiken 1945-1991*, Berne, 1994, pp. 31 et 35.
 3. *Tages-Anzeiger*, 17 septembre 1993 ; cf. également la NZZ du 27 février 1995.
 4. Cf. le *Journal de Genève* des 11-12 septembre 1993.
 5. Alain Schönenberger, « La capacité financière de Genève est-elle épuisée? », *Steuer Revue*, novembre 1992, p. 535.
 6. Eric Mottu, « Une étude de cas : la crise budgétaire du canton de Genève, 1989-1991 », in L. Weber, *Les finances...*, op. cit., p. 363.
 7. Conseil d'État genevois, Cadre directeur du plan financier quadriennal 1993-1996 pour assurer le rétablissement des finances publiques, Genève, 2 septembre 1992, manuscrit, p. 1.

Dernier exemple, le canton de Vaud. Ici, la dégradation de la situation financière s'accélère nettement depuis 1990, provoquée en large partie par la politique de délestage fiscal menée par la majorité bourgeoise du Parlement depuis 1986, politique qui prive l'État d'environ 150 millions de recettes par an depuis le début des années 1990. Cela n'empêche pas le Parti libéral, appuyé par les milieux patronaux, de lancer en 1991 une initiative cantonale proposant d'alléger encore certains impôts, au profit notamment des couches aisées de la population. Acceptée lors d'un vote en 1993, cette initiative implique une nouvelle diminution des recettes cantonales d'environ 50 millions. Elle contribue donc à aggraver le déficit. Mais n'est-ce pas l'un des buts recherchés par les libéraux? C'est en tout cas ce qu'ils laissent penser puisqu'au moment de lancer leur initiative cantonale, ils écrivent dans leur bulletin qu'elle a pour objectif de contraindre les pouvoirs publics à « *une cure d'amaigrissement qui sera salutaire* ». Au reste, on peut noter que l'ancien Conseiller d'État vaudois Marcel Blanc, membre de l'Union démocratique du Centre, relève que la stratégie des cercles patronaux vaudois consiste à «... *affamer [l'] État pour circonscrire son emprise et pour juguler une fois pour toutes son expansion.* »

2.4.1 Pourquoi une politique des caisses vides? De certains avantages des déficits

Pourquoi les milieux dominants mènent-ils une politique des caisses vides? Quels avantages trouvent-ils dans des finances publiques en crise chronique?

À cette question, il y a une première réponse. Nous l'avons vu plus haut (cf. le chapitre 2.3.2.), les cercles dominants de l'économie et de la politique inclinent à maintenir l'imposition aussi modérée que possible. En particu-

1. Cf. le *Journal de Genève*, 12 septembre 1994.
2. Cité dans *24 Heures*, 29 juillet 1991.
3. *24 Heures*, 20-21 février 1993.
4. Une politique des caisses vides plongeant l'État dans les chiffres rouges est menée d'autant plus volontiers que le risque de produire l'effet dit d'éviction (« *crowding out* ») est extrêmement faible, particulièrement en Suisse. En d'autres termes, même si pour mieux justifier leur exigence de mesures d'austérité draconiennes, les cercles néolibéraux en font un épouvantail, le danger que les déficits des collectivités publiques entraînent un renchérissement du loyer de l'argent, qui entrave à son tour les investissements et aggrave ainsi la situation économique, est minime, pour ne pas dire inexistant; à ce propos, cf. entre autres Philippe Thalmann, « Des finances saines », in L. Weber et al., *Les finances...*, op. cit., pp. 275-279; le *Journal de Genève* du 14 décembre 1995; Beat Schwab, *Ökonomische Aspekte der Staatsdefizite und Staatsverschuldung in der Schweiz*, Bern/Stuttgart/Wien, 1996, pp. 103-136 et 172; Nils Soguel, « Faut-il s'inquiéter de l'augmentation de la dette de la Confédération? », *Cahiers de questions conjoncturelles*, 2/1996, pp. 3-4.

lier l'imposition qui les affecte directement, mais aussi le niveau général des impôts. Cette précision est importante. Elle signifie que la réduction de la pression fiscale représente souvent un objectif en tant que tel, sans qu'il s'accompagne de la volonté clairement établie d'assécher les caisses de l'État. Une démarche visant à diminuer tel ou tel impôt ne poursuit pas forcément en parallèle le but de limiter les recettes de l'État. Autrement dit : toute politique de restriction de l'imposition n'est pas nécessairement une politique des caisses vides, même si, en fin de compte, le résultat sera le même. En revanche, une politique des caisses vides passe nécessairement par une limitation de la pression fiscale et, aux yeux des milieux bourgeois, cette limitation constitue assez fréquemment à elle seule un puissant motif d'attraction.

D'autant plus, et l'on touche ici un second motif, que les déficits obligent les pouvoirs publics à contracter de nombreux et volumineux emprunts. Emprunts qui, contrairement aux impôts, constituent une source de gains pour les possédants. Pour de larges cercles parmi les couches aisées, ils constituent des placements sûrs et bien rémunérés. Par ailleurs, ils permettent aux établissements bancaires de prélever de substantielles commissions en tant qu'intermédiaires pour le placement des valeurs étatiques. Dans un article paru en 1988, où il prônait l'assèchement des caisses publiques, H. Letsch attirait l'attention sur cet aspect. Il expliquait qu'en cas de déficit, l'État serait obligé de recourir à l'emprunt et qu'«... ainsi, des possibilités bienvenues de placement pourraient être offertes.»

De tels emprunts sont particulièrement bien accueillis dans les périodes de récession, car ils compensent le recul des demandes de crédit issues de l'économie privée. Entre 1991 et 1992, lorsque la Suisse s'enfonce dans la crise, les emprunts du secteur privé diminuent, au total, de 44 % pendant que ceux des pouvoirs publics augmentent de 210 %. Prenons uniquement les émissions publiques effectuées pour des emprunteurs helvétiques sur le marché financier suisse et comparons le volume moyen durant les trois années précédant la crise (1988-1990) et durant les six années de marasme économique (1991-1996). En francs constants, le montant des emprunts issus du secteur privé diminue de 16 % mais ce recul est plus que compensé par le quadruplement que connaissent les émissions venant de la Confédération, des cantons et des communes. Alors que ces dernières représentaient en moyenne 12 % du volume total des emprunts effectués par des emprunteurs suisses entre 1988 et 1990, leur part s'élève à 40 %

1. NZZ, 13-14 février 1988.

2. Cf. la *Handelszeitung*, 21 janvier 1993.

3. Les chiffres qui suivent ont été calculés par l'auteur sur la base des données fournies dans *La Vie économique. Revue de politique économique*, juillet 1991, p. 26*, juin 97, tableau B 4.6, août 1995, p. 26*. Le déflateur utilisé est l'indice suisse des prix à la consommation.

entre 1991 et 1996. Il n'est donc guère étonnant qu'en 1993 l'ASB attribue les excellents résultats des banques helvétiques en particulier aux «... opérations d'émission intensives provenant, entre autres, des besoins financiers croissants des pouvoirs publics.» Ou encore que, interviewé en août 1995, un cadre de l'Union de Banques Suisses souligne les excellentes affaires que sa banque réalise grâce au fait que « les déficits du début des années 1990 ont créé un socle de titres » facilement négociables.

Passons au troisième avantage de la précarité des finances publiques. En 1896, Knut Wicksell, un important économiste suédois d'orientation néoclassique, écrivait : « Si les classes inférieures parviennent une fois à disposer [...] du pouvoir d'édicter des lois [...], il existera certainement le danger qu'elles procèdent avec aussi peu de désintérêt que les classes qui ont eu le pouvoir jusqu'à maintenant ; c'est-à-dire qu'elles [...] se montrent dans l'octroi des dépenses si dispendieuses et si insouciantes que le capital mobile du pays soit bientôt dilapidé en vain. Un tel danger ne devrait pas être nié ou récusé à la légère... ». C'est précisément dans l'inhibition d'un tel danger que réside très probablement l'aspect le plus utile de la politique des caisses vides. Utilité que l'on peut résumer d'une autre façon : dans une démocratie parlementaire, dont la structure donne un poids particulier aux autres classes ou couches sociales, par exemple aux salariés ou à la petite bourgeoisie, la précarité des finances publiques aide le noyau hégémonique de la classe dominante à refouler leurs revendications et à restreindre les potentialités redistributives de l'État.

Voyons la chose d'un peu plus près. Si, dans une telle démocratie, les comptes de l'État bouclent sur des excédents dont l'affectation n'est pas déterminée, le risque est élevé, du point de vue des milieux patronaux, que ces surplus ne soient finalement pas utilisés pour satisfaire leurs propres besoins, mais ceux d'autres groupes sociaux. On se rappelle le jugement négatif que les milieux dominants portaient en 1890 déjà sur les excédents budgétaires ; ceux-ci sont « *dommageables [en] ayant pour effet de provoquer des convoitises et d'encourager une utilisation non économique.* »

En cas de déficits, le danger que les pouvoirs publics mènent une politique allant à l'encontre des intérêts de l'élite économique est moindre. Pour deux raisons étroitement mêlées. D'abord, l'existence de déficits exerce une très forte pression pour que l'État ne se charge pas de nouvelles tâches ou n'améliore pas des prestations existantes, mais au contraire

1. Communiqué de presse de l'ASB, NZZ, 13 août 1993.
2. Cité dans *Finanz und Wirtschaft*, 2 août 1995.
3. Cité dans Fritz Karl Mann, « Zur Soziologie der finanzpolitischen Entscheidung », *Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich*, Vol. 57, 1933, p. 716.
4. Rapport de la Commission des douanes du Conseil national cité dans R. Müller, *Volk...*, op. cit., p. 35.

diminue ses dépenses. Autrement dit, pour qu'il entreprenne une politique d'austérité. Un chaud partisan de la politique des caisses vides, G. Sorman, souligne que « *le déficit engendré par la baisse des impôts apparaît [...] comme un formidable moyen de pression pour contraindre l'État à rétrécir. Il n'y a en vérité aucun autre moyen que cette pression* » pour obtenir que l'État « *fasse des économies.* » Or, la politique d'austérité facilite le démantèlement de certains transferts que l'État effectue en direction des strates sociales non bourgeoises. Elle favorise également l'application de mesures semblables dans le privé. Et si elle aboutit au rétablissement de l'équilibre budgétaire tout en diminuant la quote-part étatique, elle prépare la voie à une nouvelle baisse des impôts, ce qui tend à améliorer la profitabilité.

Ensuite, et il s'agit de la seconde raison, à partir du moment où l'État se trouve en situation déficitaire chronique, il est contraint en permanence d'emprunter, c'est-à-dire de faire appel aux banques et au marché du capital. Une telle obligation place les pouvoirs publics dans une relation de dépendance financière directe, immédiate, à l'égard des bailleurs de fonds. En 1863 déjà, un journal populaire suisse donne une description saisissante des conséquences qu'entraîne cette situation d'assujettissement : « *Si l'État devait [...] attendre jusqu'à ce qu'il soit d'un côté profondément enfoncé dans les dettes, et de l'autre qu'une banque privée comme le Crédit Suisse se soit envolée si haut qu'il doive encore être heureux de pouvoir lui emprunter de l'argent, alors le président de la banque serait notre roi et le directeur son ministre de la guerre.* » En termes moins colorés, J. O'Connor constate que «... *l'institution de la dette resserre normalement l'emprise du capital sur l'État* », de telle sorte que celui-ci devient « *inféodé politiquement à [la] classe des banquiers, investisseurs et autres courtiers en argent.* »

-
1. Je reviens plus en détail sur la politique d'austérité menée depuis le début des années 1990 par les autorités fédérales dans le chapitre 6.1.
 2. G. Sorman, *La solution...*, op. cit., p. 130.
 3. Précisons que la dépendance des pouvoirs publics tend à être d'autant plus grande que l'endettement est à court terme. Or, si l'on observe l'évolution de la dette des collectivités publiques dans un pays comme la France, on constate que la proportion des emprunts nets à court terme passe de 36 % en 1977 à 57 % en 1992; cf. Elie Cohen, « L'innovation financière et les paradoxes du financement public sur les marchés des capitaux », in B. Théret (dir.), *L'État...*, op. cit., p. 428.
 4. Le Schweizerisches Volksblatt vom Bachtel cité dans Daniela Decurtins et Susi Grossmann, « Die Bedeutung kommunikativer Vernetzung für die Gründung der Zürcher Kantonalbank 1870 », in Y. Cassis/J. Tanner (éd.), *Banken und Kredit in der Schweiz 1850-1930*, Zürich, 1993, p. 109.
 5. J. O'Connor, *The fiscal Crisis...*, op. cit., pp. 188-189.

Cette inféodation de l'État à ses créanciers transparaît parfois de la façon la plus crue. Un exemple : en juillet 1920, le Conseil d'État du canton de Bâle-Ville, en proie à de sérieuses difficultés financières, mène des négociations avec des banques afin d'obtenir un crédit. Les banques assortissent l'octroi de cette avance d'une série de conditions, entre autres l'interdiction d'introduire un nouvel impôt extraordinaire sur le revenu et la fortune pendant la durée du contrat, l'augmentation des tarifs des entreprises publiques (eau, gaz, électricité) et l'introduction d'importantes économies dans le projet de budget pour 1921. Dans un premier temps, le Grand Conseil refuse ces conditions parce qu'elles signifient « *une atteinte à la souveraineté de l'État* ». Mais, après de nouvelles négociations qui aboutissent à quelques changements dans la forme sans rien modifier sur le fond, le Grand Conseil finit par signer le contrat.

Que les rapports de force s'expriment aussi ouvertement reste toutefois relativement rare (dans les pays économiquement développés ; dans le tiers-monde, c'est chose courante). Généralement, l'emprise des détenteurs de capitaux sur l'État prend des voies plus médiatisées, plus feu-trées. Elle se manifeste sous la forme de normes intériorisées et considérées dès lors comme naturelles. Comme l'explique l'économiste américain Manuel Gottlieb, dès le moment où l'État se voit contraint de recourir largement aux emprunts, « *la première tâche pratique d'un gouvernement [...] [est] de mettre en œuvre des mesures et de mener à bien une politique qui maintiennent le crédit public dans l'esprit de ceux qui disposent de capitaux à investir pour eux-mêmes ou pour le compte d'autrui, à savoir les capitalistes et les intermédiaires financiers.* »

Le fait social qu'est la relation de dépendance financière directe de l'État vis-à-vis de ses créanciers prend les apparences d'un fait naturel, d'une situation qui va de soi. Ainsi naturalisé, ce lien d'assujettissement est intériorisé par les acteurs mêmes. Pour reprendre un concept de Pierre Bourdieu, il devient, sans que les acteurs en aient conscience, le *modus operandi*, le « *principe générateur de pratiques* », en matière financière. Au centre de ces pratiques, le maintien du crédit public, c'est-à-dire le maintien de la confiance des créanciers. Cette règle tend à se transformer en base axiomatique à laquelle, sauf situation exceptionnelle (par exemple, en période de guerre), il semble parfaitement légitime que l'ensemble de

-
1. Rapport du Consul général d'Allemagne à Zurich au Ministère des Affaires étrangères allemand, 18 septembre 1920, Archives du Auswärtiges Amt (Bonn), Abteilung II-Wirtschaft, Schweiz, Finanzwesen 2, Band 1. Tout l'épisode est décrit dans ce rapport.
 2. Manuel Gottlieb, « Political Economy of the Public Debt », *Public Finance*, 1956, Vol. 11, pp. 273-274.
 3. Cf. Pierre Bourdieu, *Le sens pratique*, Paris, 1980, p. 26.

la vie gouvernementale soit, pour reprendre les termes de M. Gottlieb, « *automatiquement ajustée* ».

Au sein du public, la légitimité d'un tel ajustement apparaît d'autant plus grande que les milieux dirigeants, et bien souvent la science financière elle-même, entretiennent avec un soin tout particulier l'idée de l'identité entre le budget de l'État et celui de la famille. L'expression « *ménage* » de l'État est systématiquement employée. On évoque en permanence toute une imagerie qui, se basant sur cette prétendue équivalence, favorise l'intériorisation des contraintes soit disant naturelles auxquelles la politique financière devrait se soumettre. Ainsi, le Conseiller aux États radical Ernst Rüesch, spécialiste des questions financières, comparait récemment le budget de la Confédération à celui d'un « *père de famille* ». Discutant un certain nombre de « *nouvelles revendications sociales* » (assurance-maternité; amélioration de l'assurance-vieillesse, etc.), il écrivait : « *Lorsqu'un père de famille a des soucis d'argent, il réfléchit à deux fois, au moins quand il s'agit de nouvelles dépenses, à la question de savoir si celles-ci sont vraiment nécessaires. C'est cela qu'on serait en droit d'attendre de la Confédération.* » La conclusion coule de source. Elle est déjà contenue dans la manière dont le problème est posé. Les citoyens, composés dans leur grande majorité de travailleurs salariés, savent pertinemment qu'ils ne peuvent pas vivre longtemps à crédit, « *au-dessus de leurs moyens* », pour reprendre une autre métaphore fréquemment et indistinctement utilisée pour l'individu et pour l'État.

1. M. Gottlieb, « Political... », op. cit., p. 274. Voici un exemple de ce phénomène d'intériorisation et de naturalisation de la dépendance financière de l'État et des normes qui en découlent. Il s'agit d'un rapport publié en 1907 par le Conseil fédéral sur la situation financière de la Confédération. Ce rapport a été élaboré à la demande de la majorité bourgeoise des Chambres, dans le cadre de la discussion sur la création d'une assurance-maladie et accidents, création vigoureusement défendue par la gauche. La manière dont le gouvernement présente l'objet même de son rapport est hautement significative : « *La question que nous avons à examiner peut se résumer en ces termes : [...] comme le premier de nos soucis doit être celui de conserver à notre pays une bonne situation financière et un bon crédit, et de maintenir pour cela avec soin l'équilibre de nos recettes et de nos dépenses, ne risquons-nous pas de compromettre et de détruire cet équilibre en grevant le budget d'une charge aussi lourde [celle qu'implique la création d'une assurance-maladie et accidents, nda], d'y installer le déficit chronique et de porter ainsi une atteinte à notre crédit, qui est de premier ordre et dont nous avons le plus grand besoin ?* »; Rapport du Conseil fédéral sur la situation financière de la Confédération, 17 juin 1907, *Feuille Fédérale* 1907, Vol. 4, pp. 857-858.
2. Il est encore plus facile de jouer sur l'idée d'une telle équivalence à partir de la langue allemande puisque le terme Haushalt, en réminiscence des temps lointains où le budget du Prince se confondait avec celui de l'État, s'emploie aujourd'hui pour désigner aussi bien le ménage familial que le budget étatique.
3. NZZ, 2 mars 1995.

Notons également, entre parenthèses, que l'assujettissement de l'État à ses créanciers tend à développer sa propre logique, d'autant plus lorsqu'il est intériorisé comme un fait naturel. Ainsi, comme le relève M. Gottlieb, il apparaît raisonnable et légitime de désigner des responsables des finances publiques qui soient « *en bons termes* » avec les milieux bancaires. Dans sa récente étude sur la direction du Trésor français, Yves Mamou souligne d'ailleurs que celle-ci est en « *osmose avec les représentants du monde financier* ». Couronnement du modus operandi : puisque l'État accorde aux banques un rôle central dans son financement, il est donc directement intéressé à leur bonne marche. En d'autres termes : dans la mesure même où le crédit de l'État devient une affaire des banques, inversement le crédit de celles-ci devient une affaire d'État. Il y a donc identification entre les intérêts de l'État et ceux de la place financière. Dans le bilan qu'il tire à l'issue de la Première Guerre mondiale, le Ministre des finances suisses de l'époque, Giuseppe Motta, offre une illustration remarquable de la façon dont on aboutit « naturellement » à cette identification. Durant toute la guerre, les milieux dirigeants helvétiques se sont refusés à serrer fortement la vis fiscale. Aussi les énormes dépenses de mobilisation ont-elles été couvertes en majeure partie grâce à des emprunts placés par les banques. Dès lors, G. Motta peut déclarer : « *Sans l'organisation de nos banques, sans le puissant appui qu'elles ont apporté au pays, pendant cette période qui va de 1914 à 1918 et qui se prolongera encore, il aurait été impossible à la Confédération de faire face à ses tâches financières formidables* » ; à nouveau, la conclusion coule de source : « *Le crédit du pays est solidaire du crédit des banques elles-mêmes.* »

Mais revenons au centre de notre problématique. La précarité des finances publiques et l'existence d'une large dette aident puissamment la classe dominante à faire barrage aux prétentions d'autres classes sociales, en particulier aux revendications sociales avancées par le mouvement ouvrier. Si l'État connaît une période de déficits, il apparaît légitime de repousser de telles prétentions : d'une part comme irréalistes, au nom du manque d'argent, et d'autre part comme dangereuses, car creusant le déficit, augmentant la dette et minant donc le crédit de l'État. Si l'on se trouve en revanche dans une période d'excédents, il apparaît naturel d'utiliser ces surplus

1. M. Gottlieb, « Political Economy... », op. cit., p. 274. À noter qu'on trouve chez Zola une allusion à ce type de phénomène : dans les années 1860, un financier se plaint auprès d'un député de ce que le gouvernement français montre beaucoup de prévenance à l'égard du plus grand banquier parisien de l'époque, Gundermann (qui figure Rothschild). Ce à quoi le député répond : « *Oh! Gundermann, sans doute! Ils ont tous besoin de Gundermann, ils ne pourraient pas faire un emprunt sans lui* » ; Emile Zola, *L'argent*, Paris, 1985 [1re édition : 1891], p. 231.
2. Yves Mamou, *Une machine de pouvoir. La direction du Trésor*, Paris, 1988, p. 60.
3. *BoCN 1918*, p. 262.

pour diminuer le poids, toujours présenté comme dangereux ou insupportable, de l'endettement, c'est-à-dire pour rembourser les possédants et accroître ainsi la confiance des marchés financiers, et non pour financer d'autres demandes.

L'un des économistes américains les plus célèbres, John Kenneth Galbraith, synthétisait récemment l'ensemble du phénomène de la manière la plus simple : «... la droite adore le déficit, car à chaque fois que l'on propose de faire quelque chose pour améliorer la protection sociale, la santé, ou lutter contre le chômage, les conservateurs le refusent au nom du déficit. » Quarante ans plus tôt, M. Gottlieb expliquait quant à lui que les déséquilibres budgétaires obligent «... l'État à dépendre du marché des capitaux puisqu'il doit se refinancer en permanence et obtenir le soutien du marché, et [place] donc sous contrôle des Conservateurs un important moyen de pression qui favorise le développement d'une politique « prudente » et « responsable » [statesmanlike] même dans les rangs du mouvement ouvrier »; aussi, ceux qu'il appelle les Conservateurs, trouvent-ils que l'endettement étatique est «... "bénéfique" en aidant à résister contre ce qu'ils [appellent] euphémiquement des dépenses "extravagantes". » « Extravagance »; c'est exactement le terme que le Président américain Ronald Reagan utilise en 1981 lorsque, comparant l'État social à un enfant turbulent, il argue que la meilleure manière de le discipliner est « simplement de réduire son argent de poche ». Le chercheur auquel j'emprunte cette citation explique, sur la base d'une analyse des politiques menées en Angleterre et aux États-Unis que l'une des principales stratégies mises en œuvre par les milieux dirigeants pour créer les conditions d'une limitation ou d'une réduction des dépenses sociales consiste à diminuer les ressources, notamment fiscales, de l'État, à pousser ainsi ce dernier dans les chif-

-
1. Ajoutons que, dans les deux cas, de telles revendications sont aisément stigmatisées en tant que dépenses improductives ou encore de gaspillages. Un exemple significatif de cette stigmatisation : en 1925, à la veille de la votation populaire sur l'inscription dans la Constitution suisse du principe de la création de l'AVS, la Société de Banque Suisse écrit dans son bulletin mensuel que la Confédération devrait «...[rassurer] les capitaux au lieu de les effrayer » et que cela demande notamment qu' «...une législation sociale imprudente ne [vienne] pas provoquer de nouvelles grosses dépenses improductives... »; cité dans Yves Sancey, *Le Gentlemen's Agreement...*, op. cit., p. 186.
 2. *Le Monde*, 29 mars 1994.
 3. Manuel Gottlieb, « The Capital Levy... », op. cit., p. 372.
 4. Cité dans P. Pierson, *Dismantling the Welfare State?...*, op. cit., p. 15.

fres rouges et à le lester d'une dette de plus en plus pesante. La situation est la même en Allemagne.

En Suisse, l'histoire de l'AVS constitue une éclairante illustration de la manière dont politique des caisses vides, déficits budgétaires et endettement peuvent être utilisés pour freiner et limiter les concessions au mouvement ouvrier. On a vu plus haut qu'à la veille du premier conflit mondial, un des patrons de la chimie bâloise s'oppose à une démarche visant à accroître les ressources de la Confédération car, argumentait-il, «...le postulat d'une assurance-vieillesse et invalidité devrait alors être réalisé. » Passons maintenant au lendemain de la guerre, plus précisément au mois de janvier 1919. La situation est exceptionnelle. Jamais auparavant l'état des finances fédérales n'avait été aussi dégradé. En 1918, le déficit du seul État fédéral frôle 3 % du PIB. L'endettement a littéralement explosé. En 1919, le seul service de la dette engloutit plus de 60 % des recettes dites ordinaires ou normales de la Confédération; entre 1919 et 1925, ce service absorbe en moyenne 30 % des recettes⁴ totales de l'État fédéral (contre 7,8 % en moyenne entre 1991 et 1996). On devrait donc s'attendre à ce que les milieux dominants se servent plus que jamais de la situation financière comme d'un bouclier contre l'AVS. Mais la situation est exceptionnelle également sur un autre plan. En janvier 1919, la Grève générale est encore très proche. Les tensions politiques demeurent extrêmement vives. Aussi une partie du patronat estime-t-elle qu'il faut faire rapidement des concessions en matière d'AVS afin de calmer le jeu. C'est le cas d'un C. Sulzer, et cela l'amène à mettre en question les dogmes financiers qui, en temps normaux, paraissent inscrits dans l'ordre naturel des choses : « *Le rétablissement de l'équilibre de nos finances est une exigence, la préparation d'un important progrès social étant, je crois, l'autre, et cette deuxième exigence ne doit pas*

1. Cf. *ibid.*, pp. 15-16 et 149-155. Cette analyse est pleinement confirmée par la description de la politique financière de l'Administration Reagan faite par l'un de ses principaux acteurs; cf. David Stockman, *The Triumph of Politics. How the Reagan Revolution Failed*, New York, 1986, pp. 269-275 et 348 ss. Sur ce point, cf. également Holly Sklar, « La croisade du retour en arrière », *Page 2. Mensuel du différend*, No 1, mai 1996, p. 30.
2. Cf. notamment Joachim Bischoff, « Überforderung der Wirtschaft? Instrumentalisierung der Schuldendiskussion für die Zerstörung des Sozialstaates », in H. Schmitthenner (éd.), *Der « schlanke » Staat. Zukunft des Sozialstaates — Sozialstaat der Zukunft*, Hamburg, 1995, pp. 54-69; Hans-Peter Martin/Harald Schumann, *Le piège de la mondialisation. L'agression contre la démocratie et la prospérité*, Arles, 1997, pp. 201-212.
3. Procès-verbal de la Commission des finances du Conseil des États, 22 mai 1912, Archives fédérales (Berne), E 1050.3/II.
4. Cf. Sébastien Guex, *La politique monétaire et financière de la Confédération suisse 1900-1929*, Lausanne, 1993, pp. 445 et 448, ainsi que le *Message concernant le compte d'État 1996*, Berne, 1997, pp. 221 et 257.

être repoussée jusqu'à ce que la première soit satisfaite. [...] Dans le passé, nous avons commis à plusieurs reprises l'erreur de mettre trop en avant le point de vue fiscal et par contre de trop négliger, à mon avis, d'autres points de vue. [...] Le souci de nos finances ne doit pas nous conduire à renvoyer trop longtemps des revendications sociales urgentes et absolument justifiées. Aujourd'hui, nous ne voulons pas tomber à nouveau dans cette même erreur »; C. Sulzer se fait alors encore plus précis; affirmant que « celui qui veut atteindre un but doit également s'en donner les moyens. Aujourd'hui, c'est le moment de montrer dans les faits que nous voulons vraiment ce progrès social... »¹, il termine par un plaidoyer en faveur du financement de l'AVS par un impôt sur les bénéfiques. Il valait la peine d'insister sur l'attitude du grand patron zurichois car elle est révélatrice. La situation, parce qu'elle est atypique, exceptionnelle, met le politique, la question des choix sociétaux à nouveau sur le devant de la scène, ce qui dévoile a contrario le modus operandi à l'œuvre derrière les pratiques budgétaires habituelles et montre que ces dernières n'ont pas l'évidence de faits naturels mais sont les produits historiques de rapports de force sociopolitiques.

Sitôt le danger estompé, les milieux économiques dominants peuvent reprendre leur tactique habituelle. D'un côté, ils font dépendre la concrétisation de l'AVS de l'assainissement des finances fédérales. En novembre 1920, une assemblée de grands patrons adoptent la résolution suivante : « L'équilibre du budget fédéral doit être complètement rétabli avant qu'aucune décision engageant la Confédération en matière d'assurances sociales ne soit prise. » De l'autre, à l'instar d'un A. Frey, le Président du Vorort, ils se battent avec succès — je l'ai déjà mentionné — pour limiter les ressources de la Confédération. Dans ces conditions, la question de l'AVS devient, comme le note Roland Ruffieux, « quasi insoluble », et toute l'affaire s'enlise profondément.

D'autant plus profondément qu'au début des années 1930, la majorité bourgeoise des Chambres prend prétexte d'une pourtant légère dégradation des finances fédérales pour revenir sur l'une des rares concessions concrètes faites durant la décennie précédente. En 1933, elle décide, en violation de la Constitution, que différentes recettes fédérales utilisées à la constitution d'un fonds destiné à financer la future AVS soient dorénavant affectées à la couverture des besoins courants de la Confédération. En 1936, elle va même jusqu'à réaffecter les intérêts produits par ce fonds : ceux-ci ne seront plus versés au fonds lui-même, mais iront également alimenter la caisse fédérale. Conséquence : entre 1934 et 1942, le fonds pour l'AVS

1. BoCN 1919, p. 67.

2. *Rapport du Comité central de l'UCAP sur l'activité de l'Union durant l'année 1920*, Zurich, 1921, p. 21.

3. R. Ruffieux, *La Suisse...*, op. cit., p. 87.

4. Cf. A. Lasserre, « L'institution... », op. cit., p. 320.

reste bloqué aux alentours de 230 millions de francs, ce qui signifie que sa valeur réelle (en francs constants) diminue considérablement : -31 %.

Au cours de la guerre, alors que les pressions favorables à la réalisation de l'AVS se multiplient, W. Stampfli, chef radical du Département de l'économie, met pendant longtemps les pieds au mur. Pour ce faire, il se retranche derrière la modestie du fonds pour l'AVS (!) et la situation financière délicate de la Confédération. On l'a vu, le déplacement des rapports de force en faveur du mouvement ouvrier finit par le faire céder. Mais W. Stampfli peut alors utiliser avec succès le spectre de la dette fédérale qui a fortement augmenté, suite à des facteurs semblables à ceux de la Première Guerre mondiale, pour limiter l'ampleur de l'assurance. « *Dans la mesure où nous avons encore à porter les dettes de cette grande guerre [...] nous ne voulons pas aller au-delà de nos possibilités* [wir wollen nicht über den eigenen Schatten springen] » avance-t-il pour justifier l'octroi de rentes particulièrement faibles, très loin de garantir un minimum d'existence aux retraités.

Dans les années 1970, la réapparition de déficits chroniques favorisés par la politique des caisses vides de la droite, après des années d'excédents, ouvre la voie à une grande offensive contre les dépenses sociales de la Confédération au nom du rétablissement de l'équilibre budgétaire. C'est ainsi que les subventions fédérales à l'AVS non seulement ne sont pas augmentées, comme cela était prévu par la Loi, mais subissent un puissant coup de frein : de 1973 à 1977, elles diminuent de 27 % en francs constants. Cela signifie que la contribution de la Confédération aux dépenses de l'AVS recule de 15 % à 9 %. Cette politique plonge l'AVS durant cinq ans (1975-1979) dans les chiffres rouges, ce qui provoque une baisse de sa fortune de 28 % en francs constants. Un tel déséquilibre financier sert d'alibi pour bloquer toute amélioration des prestations de l'assurance et même pour commencer à rogner certaines d'entre elles. En outre, les difficultés financières futures de l'AVS, prétextes à de nouvelles attaques, sont ainsi largement préprogrammées. L'évolution en ce qui concerne l'assurance-maladie est semblable. Dès 1978, les subsides de la Confédération aux caisses-maladie sont pratiquement gelés de telle sorte que la part de

1. Cf. G. Hafner, *Walther Stampfli...*, op. cit., p. 369, et Eugen Grossmann, *Gedanken über Finanzpolitik in der reinen Demokratie*, Bern, 1948, p. 28. Données déflatées à l'aide de l'indice suisse des prix à la consommation.

2. Cité dans G. Hafner, *Walther Stampfli...*, op. cit., p. 398. Pour les autres points, cf. *ibid.*, pp. 369-375.

3. Cf. J.-N. Rey, *Trop d'État...*, op. cit., pp. 99-122.

4. Calculé par mes soins sur la base des données fournies par l'Office fédéral des assurances sociales, *Statistique des revenus AVS 1987*, Berne, 1990, p. 81. Déflaté par l'indice suisse des prix à la consommation.

5. À ce propos, cf. Peter Binswanger, *Geschichte der AHV*, Zürich, 1986, pp. 235-259.

ces subventions dans les dépenses des caisses diminue fortement : elle passe de 18,3 % en 1970 à 10,7 % en 1985 (9,5 % en 1992), d'où la hausse spectaculaire et douloureuse des primes payées par les assurés.

Comme on l'a vu, les grandes organisations patronales comme le Vorort et l'UCAP combattent la réforme financière soumise au vote en juin 1991. L'un de leurs principaux motifs de refus est que cette réforme risque d'accroître, ne serait-ce que très modestement, les recettes fédérales. Or relève le Vorort, il s'agit d'éviter de «... [susciter] de nouvelles convoitises et [d'enterrer] par avance tous les efforts dirigés vers la recherche d'économies justifiées. » Plus explicitement, H. Letsch souligne qu'il ne faut pas «... ouvrir l'écluse pour de nouvelles recettes », car « plus il y a de ressources financières à disposition, plus se poursuivent le développement et l'amélioration [...] de l'assurance-vieillesse et survivants », sans compter que cela «... crée [...] de dangereux précédents afin de fournir commodément de l'argent également pour l'assurance-maladie et pour d'autres tâches de l'État. »

Ce bref survol permet de mieux comprendre ce qui se cache derrière les formules euphémiques qu'emploie Bernhard Wehrli, alors Secrétaire du Vorort, lorsque, faisant l'histoire de l'association qui l'emploie, il dresse le bilan d'un siècle de législation sociale en Suisse : « Dans l'ensemble, le progrès social réalisé chez nous est resté, peut-on dire, dans un cadre qui n'a pas eu pour conséquence de menacer les possibilités d'existence de notre industrie » ; en effet, est-il précisé, «... dès le moment où il s'agissait de créer de nouvelles institutions sociales, le Vorort et l'Union centrale [des Associations patronales, nda] se sont nécessairement trouvés dans l'obligation d'attirer régulièrement l'attention sur les conséquences que leur mise sur pied pouvait avoir sur les finances fédérales. »

Passons au quatrième mérite de la précarité des finances publiques, dans l'optique des milieux économiques : elle ouvre le chemin à la privatisation, aussi bien des entreprises publiques que des assurances sociales étatiques. Dans une étude publiée en février 1995, l'OCDE relève qu' « on a [...] vu s'accélérer nettement les privatisations à partir des années quatre-vingt-dix dans toute la zone de l'OCDE et notamment en Europe » ; outre la quasi-hégémonie du climat politico-idéologique néolibéral, l'OCDE attribue cette accélération au fait que « les pouvoirs publics ont été soumis à des pressions budgétaires de plus en plus fortes. » Répondant à la question de savoir « quel est le meilleur stimulus à la privatisation », l'ancienne Ministre néo-

1. Cf. S. Rossini, *Les institutions...*, op. cit., pp. 63-64, et le Message du Conseil fédéral concernant la prorogation de trois Arrêtés fédéraux sur l'assurance-maladie, 27 avril 1994, *Feuille fédérale* 1994, Vol. 2, p. 819.
2. Propos du Vorort rapportés par la NZZ, 23 novembre 1993.
3. NZZ, 13 mai 1991 [souligné dans le texte].
4. Bernhard Wehrli, *Le Vorort...*, op. cit., p. 276.
5. OCDE, *Tendances des marchés des capitaux*, Paris, février 1995, p. 17.

zélandaise des finances répond, en septembre 1995 : « *La crise financière, bien sûr* ».

Même si en Suisse le phénomène a pris pour le moment moins d'ampleur, quelques exemples récents permettent de l'illustrer. En février 1995, le Conseil d'État du canton d'Argovie fait savoir qu'il se dirige vers la privatisation de la banque, de la centrale électrique et de l'assurance immobilière du canton. Or, comme le relève avec satisfaction une fondation argovienne très proche des cercles patronaux, une telle résolution n'a été prise « *qu'à partir du moment où il y a eu pénurie de moyens financiers.* » Le canton de Berne connaît aussi une situation financière précaire qui, comme le relève avec satisfaction la NZZ, l'« *oblige à agir.* » C'est ainsi que le gouvernement bernois prépare de nombreuses privatisations, dont celle de la Banque cantonale. Dans la ville de Berne, les partis bourgeois s'opposent en mars 1995 au projet de relever légèrement les impôts afin de résorber le déficit de la commune. « *À l'aide de leur stratégie financière* », précisent-ils, « *il s'agit de maintenir la pression sur les dépenses [...] et d'obtenir des privatisations.* »

Le lien entre politique des caisses vides, déficits et privatisations est d'ailleurs établi par les doctrinaires néolibéraux eux-mêmes, d'une manière assez tamisée il est vrai. Comment faut-il comprendre autrement W. Wittmann, un chaud partisan des privatisations, lorsqu'il déclare en 1993 que « *... jusqu'ici, aucun État n'a été prêt à décider de mesures sérieuses de revitalisation [c'est-à-dire, entre autres, de privatisation, nda] et à les concrétiser avant d'être à bout financièrement et économiquement.* » Déclaration qui fait étrangement penser à celle d'Alain Minc, dix ans auparavant : « *Le système public ne reculera que pris en tenaille entre des déficits devenus insupportables et des ressources en voie de rétraction.* »

2.4.2 Les limites de la politique des caisses vides

Reste un problème à aborder avant de clore ce tour d'horizon. Jusqu'ici, la politique d'assèchement des caisses de l'État a été traitée comme si elle ne rencontrait aucune résistance et comme si les milieux économiques dominants la pratiquaient sans connaître aucune hésitation. Or tel n'est pas le cas, loin s'en faut. La formule éloquente qu'utilise Robert Studer, Président

1. Citée dans *Bilan*, septembre 1995, p. 39.
2. Propos rapportés par la NZZ, 24 février 1995; cf. également la NZZ du 23 février 1995.
3. NZZ, 6 février 1995.
4. Cf. notamment la NZZ du 6 avril 1995.
5. Propos rapportés par la NZZ, 11-12 mars 1995.
6. NZZ, 12 juillet 1993.
7. Cité par Serge Halimi, « La flambée des privatisations », *Le Monde diplomatique*, février 1994.

du directoire de l'UBS, pour décrire de manière générale la stratégie du patronat s'applique ici aussi : « *Nous ne sommes pas des bienfaiteurs, mais nous n'opérons pas dans le vide.* » Une telle politique se heurte donc à une série de limites importantes qui circonscrivent de manière plus ou moins grande, en fonction des circonstances, la marge de manœuvre de ceux qui l'impulsent.

Parmi ces limites, la première à mentionner réside bien sûr dans la résistance opposée par les autres strates sociales, en particulier par les salariés et leurs organisations. Immédiatement après la Première Guerre mondiale, le rapport de force était tel, on l'a vu à travers l'exemple de C. Sulzer, qu'il n'était pas possible aux milieux patronaux de se servir de l'instrument des caisses vides. Dans les années qui ont suivi, les Socialistes ont continué à combattre avec vivacité ce qu'ils appelaient la « *dictature des caisses vides* ». Dans ce sens, ils ont essayé en particulier de faire passer une série de réformes fiscales importantes. De nos jours, le mouvement ouvrier, empêtré notamment dans la gestion gouvernementale, offre une résistance beaucoup plus molle. Il s'appuie pour l'essentiel sur ses relais institutionnels. R. Strahm dénonce bien, verbalement, la « *politique des caisses vides* » qui vise à « *forcer la Confédération à un démontage social par le biais des déficits* », mais de telles dénonciations restent largement platoniques ; essentiellement défensives, elles ne se traduisent guère en propositions positives cherchant à, et capables de, stimuler des mobilisations sociales.

En second lieu, la politique des caisses vides tend à se heurter à l'hostilité de maints secteurs de l'État. D'abord, aux employés de l'État, notamment aux couches subalternes, qui figurent généralement parmi les premières victimes des restrictions budgétaires. Mais il est également possible que certaines sphères de la haute administration se sentent visées et opposent une résistance qui, grâce aux compétences dont elles disposent, peut se révéler assez efficace. Par ailleurs, dans un pays fédéraliste comme la Suisse, une politique d'assèchement des caisses menée au niveau fédéral peut susciter l'opposition des échelons inférieurs de l'État. Certaines autorités cantonales et communales peuvent craindre qu'une telle politique conduise à une diminution des subventions qu'elles reçoivent de la Confédération, et mettent donc en danger les intérêts régionaux et locaux qu'elles représentent. De façon générale, on peut dire que ces craintes tendent à être d'autant plus répandues que de telles autorités se trouvent en position marginale, sur le plan économique et politique.

1. *NQ*, 21 novembre 1994.

2. Citation tirée de R. Ruffieux, *La Suisse...*, op. cit., p. 175.

3. Cf. entre autres Paul Meierhans, *Zur Steuerpolitik der Schweizerischen Sozialdemokratie*, Zürich, 1922, pp. 70-140.

4. Propos rapportés par le *Tages-Anzeiger*, 17 mars 1993.

La troisième limite provient des divisions qui passent à l'intérieur même des milieux patronaux. Ceux-ci voient en effet la diminution des dépenses de l'État avec un œil qui rit (perspective de diminution des impôts), et un œil qui pleure (risque de diminution des commandes étatiques et donc affaiblissement des impulsions internes à la conjoncture). C'est particulièrement vrai pour les secteurs économiques dont la marche est fortement liée aux commandes étatiques. En premier lieu pour les entreprises de la construction, dont plus de 40 % du chiffre d'affaires dépend, en 1994, des contrats passés avec la Confédération, les cantons et les communes. Mais aussi pour l'industrie helvétique des machines et de l'électrotechnique dont près de 25 % des revenus proviennent de tels contrats.

Dès lors, il se crée au sein des milieux patronaux certains désaccords qui restreignent quelque peu — davantage en période de récession — leurs ardeurs en matière d'économies et par suite l'ampleur de la politique des caisses vides. En témoigne, par exemple, la protestation publique que la Société suisse des entrepreneurs diffuse en mars 1992, où elle stigmatise le « *recul inquiétant des investissements dans le secteur public* » et met en cause les « *...efforts d'économie peu différenciés de certaines collectivités publiques.* » Protestation renouvelée depuis à plusieurs reprises. En mars 1994, la Société plaide, dans une optique keynésienne, pour des mesures de relance par des dépenses de construction, malgré « *la situation précaire des finances publiques* ». En août 1995 et en septembre 1996, elle s'indigne à nouveau publiquement des « *efforts d'économie* » des collectivités publiques, qui font souffrir la construction.

5

De telles démarches, qui exercent parfois une réelle influence, ne doivent toutefois pas estomper la tendance de fond. Les secteurs et entreprises fortement orientés vers le marché international (banques, assurances, chimie, grandes entreprises de la mécanique et de l'alimentation) gagnent de l'importance, aussi bien sur le plan économique que politique, face à

-
1. Cf. la *HandelsZeitung* du 28 avril 1994.
 2. *JAP*, 5 mars 1992, p. 255. De telles divisions au sein du patronat ne sont bien évidemment pas propres à la Suisse. En Allemagne par exemple, l'organisation faïtière du patronat de la construction mène une vigoureuse campagne en faveur d'une politique de relance de l'État; cf. entre autres la *Süddeutsche Zeitung* du 20 octobre 1995.
 3. *JAP*, 17 mars 1994, p. 288.
 4. Propos rapportés par la *NZZ*, 25 août 1995; cf. également la *NZZ* du 5 septembre 1996.
 5. Lors du débat, à la fin de l'année 1992, sur la proposition du Conseil fédéral d'accroître l'imposition du carburant afin de fournir de nouvelles recettes à la Confédération, l'intervention des milieux de la construction a certainement contribué à inciter les grandes organisations faïtières du patronat à mettre — provisoirement — un bémol à leur politique des caisses vides. Je reviens sur cet épisode dans le chapitre 6.1.1.

ceux qui dépendent des commandes étatiques et du marché intérieur. Ce phénomène tend probablement à accroître la marge de manœuvre en direction des caisses vides. C'est en tout cas ce que me semble confirmer la quasi-absence, durant la récession économique qui débute en 1991, d'une véritable politique de relance keynésienne de la part de la Confédération, ce d'autant plus que la volonté de mettre à profit une montée du chômage pour modifier les rapports de force sur le marché du travail est explicite depuis le début des années 1990.

Nous en arrivons à la dernière limite. La place financière helvétique occupe depuis longtemps une fonction spécialisée dans la division internationale des marchés financiers, celle de gérant de fortune pour les clients privés et institutionnels. Dans ce domaine, sa part actuelle du marché mondial est estimée de 35 % à 40 %. Aussi la question du maintien de la confiance que la Suisse inspire — facteur décisif pour attirer les capitaux étrangers — se trouve-t-elle traditionnellement au premier rang des préoccupations des milieux bancaires. Or, cette confiance repose, entre autres, sur la réputation « d'élève modèle » de la Suisse en matière financière, afin de ne pas laisser planer le moindre doute sur la solidité de la monnaie helvétique.

La position spécifique de la place financière helvétique incite donc très vraisemblablement ces milieux à faire preuve de prudence dans la politique de limitation des ressources de l'État. Il faut probablement voir un reflet de ce type de préoccupations dans l'insistance avec laquelle, par exemple, l'ASB a souligné, lors d'une conférence de presse tenue en septembre 1994, que la persistance des déficits publics risquait à moyen terme de ternir « *l'attractivité de la Suisse [...] [qui] repose pourtant largement sur la tradition d'une politique financière et monétaire solide.* »

-
1. Par exemple, l'OCDE écrit en 1991 que «...l'élévation du taux de chômage [...] nécessaire pour contenir la hausse des salaires [...] devrait être plus forte en Suisse que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE »; OCDE, *Études économiques de l'OCDE, Suisse 1990/1991*, Paris, 1991, p. 24.
 2. Cf. CASH du 7 janvier 1994.
 3. En utilisant l'expression « élève modèle », il s'agit d'attirer l'attention sur le fait que la comparaison joue ici un rôle primordial. Autrement dit, le jugement porté sur la Suisse par les détenteurs étrangers de capitaux n'évolue pas en fonction de la seule situation financière helvétique mais également de celle des autres pays pouvant faire office de refuge et de plaque tournante pour ces capitaux.
 4. Propos rapportés par la NZZ, 9 septembre 1994. Il est toujours difficile d'apprécier ce genre de déclarations à leur juste valeur. Peut-être l'inquiétude de l'ASB est-elle feinte et ne correspond-elle qu'à une tactique visant à accroître la pression en faveur de mesures d'austérité? Peut-être les deux préoccupations coexistent-elles?

Chapitre 3

Fédéralisme et dumping fiscal

3.1 La pérennité du fédéralisme

Il est difficile de comprendre la politique financière en Suisse sans dire quelques mots d'une particularité du système politique helvétique qui joue, à cet égard, un rôle crucial : le fédéralisme. En effet, depuis la création de la Confédération en 1848 jusqu'à aujourd'hui, l'organisation de l'État a conservé en Suisse, une structure fortement fédéraliste. Autrement dit, une structure se caractérisant par le fait que les niveaux régionaux (cantons) et locaux (communes) de gouvernement gardent des compétences étendues vis-à-vis du gouvernement central.

Cela signifie que toute une série de tâches qui, dans la plupart des autres pays, sont prises en charge par l'État central restent en Suisse totalement ou partiellement du ressort des cantons et des communes. Cette organisation fédéraliste se traduit par d'importantes conséquences sur le plan financier. Une comparaison internationale le montre clairement. Ainsi, en Suisse, la part des dépenses de la compétence du gouvernement central — le Conseil fédéral — dans l'ensemble des dépenses effectuées par les différents échelons gouvernementaux (gouvernement central + autorités régionales + autorités locales) demeure relativement faible. En 1975, elle s'élève à 36 % contre environ 68 % en Angleterre, 67 % au Danemark, en Norvège ou encore en Italie, 59 % en Suède et 55 % en Autriche.

1. Cf. P. Flora et al., *State...*, op. cit. Vol. 1, pp. 355-440. Ces ratios doivent être considérés avec une certaine prudence dans la mesure où ils sont calculés à partir de données qui ne sont pas pleinement comparables. Toutefois, ce qui importe ici n'est pas de viser la plus grande précision possible mais de fournir des ordres de grandeur. La proportion donnée pour la Suisse n'est pas comparable à celle figurant dans le tableau 1 qui suit, car les bases de calcul sont différentes.

De même, cantons et communes gardent une large autonomie dans le domaine des recettes. Si l'on compare, en Suisse et dans les autres pays, la proportion des recettes fiscales prélevées par le gouvernement central dans le total des recettes fiscales (sans les cotisations de sécurité sociale), cela saute aux yeux. En 1994, cette part s'élève à 42 % en Suisse, contre plus de 90 % dans des pays comme l'Angleterre, les Pays-Bas, l'Italie ou la Belgique, plus de 70 % en France, en Espagne, en Norvège, ou encore en Autriche, et plus de 60 % au Danemark ou au Japon. Elle est également nettement inférieure à celle d'autres pays dont l'organisation politique est pourtant aussi fédéraliste, comme les États-Unis (55 %) ou l'Allemagne (52 %). À vrai dire, la Suisse présente la proportion la plus faible de tous les pays recensés par l'OCDE.

Il est également intéressant de mesurer l'importance du fédéralisme sous un autre angle, comme le font les tableaux 2 et 3, en suivant l'évolution du poids financier relatif des trois échelons de gouvernement sur la longue durée, aussi bien du côté des dépenses que de celui des recettes.

Tableau 2 *Part de chacun des échelons politiques dans le total des dépenses brutes (1850-1995, en %)*

| | Confédération | Cantons | Communes |
|------|---------------|---------|----------|
| 1850 | 8 | 45 | 47 |
| 1913 | 22 | 40 | 38 |
| 1950 | 38 | 34 | 28 |
| 1960 | 35 | 37 | 27 |
| 1970 | 32 | 39 | 28 |
| 1980 | 31 | 39 | 29 |
| 1990 | 31 | 40 | 29 |
| 1995 | 31 | 40 | 29 |

1. Les chiffres ont été calculés par mes soins à partir des données fournies par la publication de l'OCDE, *Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE 1965-1995*, Paris, 1996, p. 208.
2. Pour 1850 et 1913, cf. P. Flora et al., *State...*, op. cit., pp. 434-435. Pour la période 1950-1995, calculé par mes soins à partir des données fournies par la publication : Administration fédérale des finances, *Finances publiques en Suisse 1995*, Berne, 1997, pp. 2-3. Pour des raisons de comparaison historique, j'ai été obligé de partir des dépenses brutes, ce qui introduit un certain biais dans les résultats puisque les doubles imputations n'ont pas été éliminées. Si cela avait été le cas, la part de la Confédération serait légèrement plus forte, surtout à partir des années 1950, mais l'évolution dans le temps de l'ensemble resterait la même; sur ce dernier point, cf. Kurt Nüssli, *Föderalismus in der Schweiz. Konzepte, Indikatoren, Daten*, Grünsch, 1985, pp. 196-212.

Tableau 3 Part de chacun des échelons politiques dans le total des recettes brutes, fiscales et non fiscales (1913-1995, en %, sans les cotisations de sécurité sociale)

| | Confédération | Cantons | Communes |
|------|---------------|---------|----------|
| 1913 | 21 | 45 | 34 |
| 1950 | 42 | 32 | 26 |
| 1960 | 40 | 33 | 27 |
| 1970 | 34 | 39 | 27 |
| 1980 | 30 | 39 | 31 |
| 1990 | 31 | 39 | 30 |
| 1995 | 29 | 40 | 30 |

Ces deux tableaux confirment la continuité sur le long terme d'une structuration étatique marquée par le fédéralisme. Certes, l'attribution de compétences accrues à la Confédération durant la seconde moitié du XIXe siècle, en particulier après la révision constitutionnelle de 1874, se reflète dans le mouvement de centralisation financière perceptible entre 1850 et 1913, mais ce mouvement reste confiné dans d'étroites limites. À la veille du premier conflit mondial, seul un cinquième des dépenses publiques sont effectuées par l'État central. Sous l'influence des deux guerres mondiales, ce mouvement de centralisation se poursuit, s'accéléralant même quelque peu. En 1950, une proportion *grosso modo* de deux cinquièmes des dépenses et recettes publiques totales est du ressort du gouvernement central. Par la suite cependant, le mouvement s'inverse et le fédéralisme semble regagner du terrain. C'est en tout cas ce qui se manifeste sur le

1. À ma connaissance, il n'existe pas de données sur les recettes totales des communes avant la Première Guerre mondiale. Je dispose d'un montant pour 1914 concernant l'ensemble des communes suisses (cf. « Enquête sur la situation financière en 1919 », *Bulletin de statistique suisse*, Berne, 1920, pp. 42-43), mais l'année 1914 introduit un fort biais car, en raison du conflit, les recettes fédérales subissent une diminution considérable. J'ai donc procédé à une estimation des revenus totaux des communes pour 1913 à partir de ce montant pour 1914 et d'un montant donné pour 1913 mais ne comprenant que les 28 plus grandes communes de Suisse (cf. le *Bulletin mensuel de la Société de Banque Suisse* de novembre 1925, p. 318). Pour les données à partir de 1950, cf. Administration fédérale des finances, *Finances publiques...*, op. cit., pp. 2-3. Il s'agit également des recettes brutes; les remarques faites à ce propos à la note précédente s'appliquent donc ici aussi.
2. À la même époque, cette part est de 55 % en Angleterre, 52 % en Suède, 51 % en Norvège et 34 % en Allemagne; cf. P. Flora et al., *State...*, op. cit., pp. 355-445.
3. C'est également la conclusion à laquelle parviennent K. Nüssli, *Föderalismus...*, op. cit., pp. 348-360; Yves Fluckiger/Alain Schönenberger, « Le fédéralisme financier en Suisse », *Revue française de Finances publiques*, Vol. 20, 1987, pp. 80-82; Hans Peter Fagagnini, *Föderalistischer Aufgabenverbund in der Schweiz*, Bern/Stuttgart, 1991, p. 115, et Katrin Cornevin-Pfeiffer, « La dynamique du fédéralisme suisse », in L. Weber et al., *Les finances...*, op. cit., p. 192.

plan financier : au début des années 1990, cette proportion ne s'élève plus qu'à un tiers, retrouvant un niveau qui n'est plus très éloigné de celui du début du XXe siècle. En résumé, on peut donc dire que si les tendances centralisatrices apparaissent indéniables, en particulier entre 1850 et 1950, la caractéristique marquante de l'organisation étatique en Suisse réside bien dans le maintien d'une structure fortement fédéraliste.

C'est la combinaison d'une série de facteurs qui explique la pérennité d'une telle structure. Il y a d'abord plusieurs facteurs très influents sur lesquels il n'est cependant pas besoin d'insister tant ils sont pris et repris dans la littérature traditionnelle relative au fédéralisme : le poids de l'héritage historique, la diversité de la Suisse sur le plan linguistique et religieux, les différences de cultures politiques. Il y a ensuite un facteur beaucoup moins souvent évoqué mais tout aussi important : l'expérience de la fonction intégratrice du fédéralisme. En effet, si les milieux d'affaires des cantons industrialisés, d'orientation centralisatrice, voient leur poids socio-économique croître rapidement à partir du milieu du XIXe siècle, ils prennent progressivement conscience qu'une organisation institutionnelle fédéraliste concourt efficacement au maintien de la stabilité politique de la Suisse. En effet, le système fédéraliste a pour conséquence de segmenter les mouvements oppositionnels par localités et par régions, de rendre ainsi plus difficile leur articulation politique à un niveau central en accroissant les contradictions en leur sein, et finalement de faciliter leur intégration dans le cadre de l'ordre politique existant.

Aux yeux de l'élite économique, de telles qualités se révèlent déjà très utiles durant la deuxième moitié du XIXe siècle, lorsqu'il s'agit de surmonter les problèmes et les blocages dus à l'opposition des conservateurs-catholiques. Mais elles deviennent encore plus importantes à partir du tournant du siècle, en présence du développement rapide d'un mouvement ouvrier combatif. Inquiète face à la menace socialiste, cette élite se montre alors encore davantage soucieuse de préserver la dimension décentralisée du régime politique suisse, d'autant plus qu'une telle orientation lui permet de se faire des milieux fédéralistes des alliés plutôt que des adversaires.

-
1. Sur le fédéralisme en Suisse, cf. par exemple Hans Ulrich Jost, « Politisches System und Wahlsystem der Schweiz unter dem Aspekt von Integration und Legitimität », *Annuaire suisse de Science politique*, 1976, pp. 203-219, et « Culture politique et mouvement ouvrier en Romandie au XIXe siècle », in P. Du Bois (Dir.), *Union et division des Suisses*, Lausanne, 1983, pp. 43-63; Claire et François Masnata-Rubattel, *Le pouvoir suisse. Séduction démocratique et répression suave*, Paris, 1978, pp. 140-149; Ronan Paddison, *The Fragmented State : the Political Geography of Power*, Oxford, 1983, pp. 128-133. Sur les effets du fédéralisme de manière générale, cf. notamment Robert T. Golembiewski/Aaron Wildavsky, *The Costs of Federalism. In Honor of James W. Fesler*, New Brunswick/London, 1984, pp. 55-62.

À cela s'ajoute bientôt l'expérience de la Première puis de la Deuxième Guerre mondiale. En effet, durant le premier conflit en particulier, l'organisation fédéraliste de la Suisse a constitué un des éléments importants qui ont contribué à ce que la Confédération n'abandonne pas, tout au moins formellement, sa politique de neutralité pour se ranger dans le camp d'un des belligérants, choix qui s'est avéré dans les deux cas extrêmement bénéfique à la fois sur le plan économique et politique.

Les facteurs qui ont été mentionnés jusqu'ici jouent un rôle central. Mais à côté d'eux, il en existe encore un qui se situe précisément dans la sphère qui nous intéresse, celle des finances publiques. La préservation d'une large autonomie des échelons cantonaux et communaux de gouvernement dans la détermination de leurs revenus présente de considérables avantages du point de vue des milieux patronaux, y compris pour la grande bourgeoisie d'affaires dont l'horizon économique dépasse depuis fort longtemps les frontières cantonales, et même nationales. Il me paraît nécessaire d'insister sur cet aspect que l'on désigne généralement sous le nom de fédéralisme fiscal. D'une part, il n'en est quasiment jamais fait mention, du moins sous une forme thématisée, dans la littérature traditionnelle relative au fédéralisme. D'autre part, comme je l'ai dit en introduction à ce chapitre, il est indispensable de bien comprendre les enjeux soulevés par le fédéralisme fiscal pour saisir la politique financière fédérale.

3.2 Le fédéralisme fiscal et le dumping fiscal

Sur le plan des ressources de l'État, la mise en place d'un système étatique fédéraliste en 1848 a signifié l'instauration du principe suivant : « *Les impôts directs aux cantons et les impôts indirects à la Confédération* ». Ce principe, qui sert encore aujourd'hui de référence dans les confrontations de politique financière en Suisse, a été respecté à la lettre jusqu'au conflit mondial de 1914-1918. La Confédération n'a pas touché au domaine réservé aux cantons, recourant aux taxes douanières qui sont très rapidement devenues son épine dorsale financière : dès les années 1860, elles représentent environ 80 % des recettes fédérales totales, place qu'elles conservent jusqu'en 1913. Quant aux cantons, ils se sont de plus en plus appuyés sur les impôts directs qui, avec une part de près de 40 % de leurs revenus totaux, constituent dès le tournant du siècle leur principale source de financement.

L'un des résultats de l'application du principe mentionné ci-dessus est qu'à la veille de la Grande Guerre, les fiscalités cantonales se caractérisaient par leur aspect chaotique et leur laxisme vis-à-vis des contribuables, en particulier des plus aisés. Non seulement les tarifs fiscaux variaient

énormément d'un canton à un autre, mais également le type d'imposition, la matière imposable, les déductions autorisées. De même, les procédures d'évaluation de la matière imposable, opération décisive de toute imposition directe puisqu'il y va de la capacité de connaître le revenu et la fortune du contribuable, étaient très disparates. Leur seul point commun résidait dans leur aspect extrêmement rudimentaire et lacunaire ainsi que leur complaisance à l'égard des contribuables. Ces procédures étaient d'autant moins rigoureuses que les appareils fiscaux des cantons se distinguaient dans leur grande majorité par leur extrême faiblesse et leur absence de professionnalisme.

Quelques exemples : plusieurs cantons avaient un impôt sur la fortune mais pas d'impôt sur le revenu. Parmi les cantons imposant le revenu, plusieurs appliquaient un barème non progressif ou encore ne taxaient que le revenu provenant de la fortune mais pas celui issu du travail. Dans presque tous les cantons, l'impôt sur la fortune constituait le principal impôt, mais seule une minorité connaissait l'inventaire officiel obligatoire en cas de décès, une prescription indispensable pour obtenir une estimation plus ou moins réaliste de la fortune. Dans le canton de Vaud, il existait un impôt sur les entreprises, mais le fisc n'avait pas l'autorisation de consulter les livres de compte de telle sorte qu'il devait se contenter des dépositions des responsables. Une anecdote résume à elle seule l'ampleur du laxisme des fiscaux cantonaux : la commission de recours de l'un des plus importants districts de Suisse, celui de Zurich, qui devait statuer sur des milliers de recours fiscaux par année, tenait ses réunions dans... une salle de café, où il était bien évidemment exclu de se livrer à un contrôle sérieux.

Dans ces conditions, pour reprendre l'expression imagée d'un contemporain, «...l'évasion et la dissimulation [fiscales] font de véritables orgies. » Pour ne citer que cet exemple, dans le canton de Zurich, le principal centre industriel et financier de la Suisse mais où le fisc se montrait particulièrement complaisant, la fortune moyenne imposée en 1900 était inférieure à celle du canton de Fribourg, encore presque complètement agricole à l'époque.

-
1. Cf. Salome Schneider, *Steuersystem und Steuerpolitik in der Schweiz*, Berlin, 1925, pp. 5-10.
 2. Cf. A. Lasserre, *Finances publiques...*, op. cit., p. 351.
 3. Fritz Ott, *Die Vermögens- und Einkommenssteuer in der Schweiz*, Zürich, 1914, pp. 17-18.
 4. Walter Eggenschwyler, « Das schweizerische Finanzproblem und die Wege zu seiner Lösung », *Schweizer-Zeitfragen*, No 46, 1915, p. 35.
 5. Cf. Naum Reichesberg (éd.), *Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung*, Bern, Vol. 3, 1911, p. 775.

L'une des origines du visage chaotique et du laxisme des fiscalités cantonales résidait dans la concurrence à laquelle se livraient les cantons afin de garder ou d'attirer les contribuables, personnes physiques ou morales, les plus aisés et donc les plus rémunérateurs. Cette compétition par le bas suscitée par le fédéralisme fiscal est encore très vivace aujourd'hui. Je reviendrai sur les avantages qu'elle présente pour les milieux possédants. Mais auparavant, j'aimerais montrer que depuis 1914, même s'il ne faut pas surestimer les progrès accomplis, un peu d'ordre a été mis dans le chaos des fiscalités cantonales et certains freins ont été posés à leur complaisance. Disons, pour simplifier, que l'on est passé du stade de la jungle des fiscalités cantonales, où régnait un laxisme débridé, à celui de la savane où ce laxisme, certes, n'a pas disparu, loin de là, mais s'est quelque peu assagi.

À cet égard, deux institutions ont joué et jouent encore un rôle. D'une part, l'IFD, d'autre part la Loi fédérale sur l'harmonisation fiscale. Commençons par la première et la plus importante. Sous la pression exercée par la guerre de 1914-1918, puis par la crise des années 1930 et enfin par le second conflit mondial, les autorités fédérales rompent avec le principe attribuant l'imposition directe aux seuls cantons. En 1915, la Confédération introduit un impôt direct. À l'origine, cet impôt devait être provisoire. Mais il est rapidement remplacé par un deuxième impôt temporaire, puis par un troisième, et enfin par l'actuel IFD, créé en 1943, qui porte sur le revenu des personnes physiques ainsi que le capital et le bénéfice des personnes morales. Même si, sur le plan constitutionnel, on ne s'est jamais résolu à supprimer ce caractère provisoire, c'est donc pratiquement sans interruption depuis 1915 qu'existe en Suisse une imposition fédérale directe.

Or, souligne le Conseil fédéral, «...l'impôt fédéral direct contribue, aussi bien quant à la forme qu'au fond, à un alignement des divers systèmes fiscaux en Suisse, ce qui n'est pas négligeable compte tenu des différences d'imposition [...] entre les cantons. » Le Directeur de l'Administration fédérale des finances relève quant à lui qu'une telle imposition «...remplit certaines fonctions régulatrices dans le fédéralisme fiscal. » En d'autres termes, l'existence d'un impôt direct du ressort de la Confédération exerce une pression sur les fiscalités cantonales dans le sens d'une plus grande uniformisation et d'une plus grande rigueur.

Cette action disciplinante s'exerce par quatre moyens qu'il faut rapidement énumérer.

-
1. Message du Conseil fédéral concernant le remplacement du régime financier et les impôts de consommation spéciaux, 18 décembre 1991, *Feuille fédérale* 1992, Vol. 1, p. 802.
 2. NZZ, 1-2 avril 1989.

1. La taxation et la perception de l'IFD sont déléguées aux fiscaux cantonaux, mais elles doivent être effectuées sous la surveillance de la Confédération. Un appareil fédéral s'est donc mis en place — l'Administration fédérale des contributions — en tant qu'autorité de contrôle. Le champ de vision de cet appareil n'est pas borné par les frontières cantonales. Il peut procéder à des recoupements en confrontant les informations venant de divers cantons. Moins proche des contribuables que les fiscaux cantonaux et leurs fonctionnaires, il est moins susceptible d'être soumis à leur influence. Le contrôle qu'il exerce sur les pratiques fiscales cantonales tend donc à réduire les différences les plus criantes entre ces dernières et à corriger leurs manques les plus flagrants. Ainsi, le Conseil fédéral relève que les inspecteurs de l'Administration fédérale des contributions «...interviennent [...] si l'appareil de contrôle cantonal fait largement défaut ou [...] est insuffisamment développé. » En outre, ils attirent «...l'attention sur les insuffisances constatées et [donnent] des conseils pour les éliminer. [...] Ils participent à de nombreuses taxations. Ils prennent part à des négociations avec les contribuables ou leurs représentants et se chargent, dans de nombreux cas, des tâches de coordination. [i.e.] Cette pratique a permis de découvrir [...] maintes soustractions d'impôts. »
2. Les taux de l'imposition fédérale directe sont valables pour l'ensemble du territoire helvétique. Dès lors, où qu'il s'établisse, un contribuable doit verser à ce titre un montant assez proche, la disparité ne provenant que de la différence de rigueur entre les procédures de taxation des divers cantons. L'existence d'un IFD exerce donc une fonction nivelante, en ce sens qu'elle modère quelque peu les écarts de charge dus aux impôts cantonaux et communaux, diminuant ainsi l'attraction que peuvent représenter les niveaux d'imposition nettement inférieurs offerts par certains cantons et mettant donc un bémol à la compétition par le bas. Pour illustrer ce propos, prenons l'exemple de deux cantons voisins, Zurich et Zoug, et d'un contribuable marié avec deux enfants, disposant d'un revenu brut de 200 000 francs par année. En 1996, un tel contribuable devrait payer environ 28 000 francs pour les impôts cantonaux et communaux dans la ville de Zurich, et 17 000 francs dans la ville de Zoug. Montants auxquels il faut ajouter, pour l'IFD, pratiquement la même somme dans les deux endroits, soit environ 11 000 francs. S'il décide d'établir son domicile à Zurich, il versera au fisc 39 % de plus qu'à Zoug. La différence est déjà considérable. Mais elle deviendrait encore nettement plus élevée, rendant le transfert du domicile à Zoug d'autant plus alléchant, si l'imposition fédérale disparaissait :

1. Rapport du Conseil fédéral concernant des mesures visant à lutter contre la fraude fiscale, 19 décembre 1983, *Feuille fédérale* 1984, Berne, Vol. 1, pp. 129-130.
2. Sur ce point, cf. Dieter Metzger, « Aktuelle Steuerfragen », *Steuer Revue*, No 9, 1993, pp. 408-409.

1

dans ce cas, l'écart s'élèverait à 65 %. Autre exemple : à Zurich, une société anonyme disposant d'un capital et de réserves de 2 millions de francs et dégageant un bénéfice net de 600 000 francs doit payer environ 128 000 francs pour les impôts cantonaux et communaux sur le bénéfice et le capital, et 43 000 francs pour l'IFD, soit un montant total de 171 000 francs. Installée à Zoug, les chiffres sont de 63 000 francs pour les impôts cantonaux et communaux et de 49 000 francs pour l'imposition fédérale, soit un montant total de 112 000 francs. Si l'on considère la charge fiscale totale, l'écart s'élève à 51 %, ce qui est déjà substantiel. Mais la différence doublerait, atteignant légèrement plus de 100 % si l'impôt fédéral n'existait pas.

3. L'imposition fédérale directe tend à limiter le fédéralisme fiscal par un troisième biais : la péréquation financière. Selon la législation actuelle, 70 % du produit de cette imposition va dans la caisse fédérale. Chaque canton a le droit de conserver 17 % du produit de l'imposition qu'il a effectuée sur son territoire. Enfin, les 13 % restants sont redistribués par la Confédération aux différents cantons en fonction inverse de leur richesse. Un tel mécanisme permet d'atténuer les disparités entre les cantons économiquement riches, disposant d'une ample substance fiscale, et les pauvres, et entrave ainsi quelque peu la politique de compétition par le bas que peuvent mener les premiers au détriment des seconds. Le secrétaire patronal vaudois J. F. Cavin, pourtant un ardent défenseur de la suppression de l'IFD, reconnaît que sans la péréquation financière effectuée par son intermédiaire, les cantons auraient encore moins «...*la force de frapper suffisamment les contribuables importants, soit par faiblesse interne, soit du fait de la sous-enchère pratiquée par un voisin.* »
4. Je l'ai signalé, les procédures de taxation sont l'apanage des cantons, aussi bien pour l'IFD que pour les impôts cantonaux. Comme le relève le Conseil fédéral, ces procédures et en particulier les révisions comptables opérées par les fonctionnaires cantonaux «...*diffèrent d'un canton à l'autre du triple point de vue du nombre, de l'étendue et de la qualité.* » Or, répétons-le, les taux de l'imposition fédérale sont identiques pour tous les contribuables, quel que soit le canton où ils sont établis. Dès lors,

1. Calculé par mes soins à partir des données figurant dans la publication : Administration fédérale des contributions, *Charge fiscale en Suisse. Chefs-lieux des cantons. Nombres cantonaux 1996*, Berne, 1997, p. 21.

2. Cf. *ibid.*, p. 68.

3. Grâce à cette clé de répartition, un canton riche comme Zoug voit, dans les années 1990, environ la moitié de ses revenus couverts par cette seule proportion de 17 % du produit de l'IFD qu'il peut conserver dans ses caisses.

4. Interview publiée dans Fondation pour la collaboration confédérale (Soleure) (éd.), *Le fédéralisme réexaminé*, op. cit., Vol. 1, 1973, p. 64.

5. Rapport du Conseil fédéral..., 19 décembre 1983, op. cit., p. 129.

ceux qui sont domiciliés dans les cantons où les modes d'évaluation de la matière imposable sont plus rigoureux qu'ailleurs ont intérêt — cela concerne particulièrement les entreprises — à ce qu'existent une certaine uniformité et une certaine rigueur dans l'ensemble des procédures cantonales, afin d'éviter d'être imposés plus lourdement et ainsi d'être désavantagés par rapport à leurs concurrents.

On touche ici la seconde institution qui exerce une action disciplinante sur le fédéralisme fiscal. En effet, ce quatrième facteur est un de ceux qui ont poussé les autorités fédérales à élaborer la Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, Loi adoptée par les Chambres en 1990 et entrée en vigueur le 1er janvier 1993. Les premières démarches relatives à l'élaboration de cette Loi remontent à 1945, ce qui témoigne de l'ampleur des résistances qu'elle a suscitées. Le clivage passe, schématiquement, entre les partisans d'une uniformisation très limitée des fiscalités cantonales, se restreignant aux seuls aspects formels, et ceux qui désirent aller un peu plus loin, y compris en incluant certains aspects matériels. Les partisans d'une uniformisation plus poussée proviennent du monde des petites entreprises établies dans des cantons à pression fiscale relativement forte, et donc désavantagées face à la concurrence d'entreprises semblables établies dans d'autres cantons. Il s'agit également de certains contribuables exerçant leurs activités dans plusieurs cantons (par exemple des petites et moyennes entreprises), pour lesquels l'établissement d'une déclaration d'impôt engendre des coûts administratifs aussi élevés que sont différentes et compliquées les prescriptions fiscales de chaque canton. Il s'agit enfin des autorités de certains cantons qui, contrairement à d'autres jouant la carte de la déréglementation pour attirer les contribuables intéressants, poussent dans la direction de l'uniformisation afin de répondre au problème du manque de substance fiscale.

Ces pressions ont été suffisamment fortes pour qu'une Loi soit finalement adoptée. Mais elles n'ont pu vaincre la résistance des milieux hostiles à toute uniformisation, autre que formelle, des impôts directs cantonaux et communaux. Parmi ces milieux figurent les grandes organisations patronales, Vorort en tête, pour lesquelles « *il ne saurait être question d'égaliser ou d'unifier la charge fiscale* », et qui défendent donc le principe selon lequel « *la fixation des tarifs, des taux et des montants exonérés d'impôt [...] devrait être*

-
1. Sur la genèse de la Loi et les problèmes qu'elle a soulevés, cf. notamment Willi Ritschard, « Zweck und Ziel der Steuerharmonisierung », in Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht an der Hochschule St. Gallen (éd.), *Besteuerung der juristischen Personen und Steuerharmonisierung in der Schweiz*, Bern/Stuttgart, 1970, pp. 22-31; Bernard Dafflon, *Federal Finance in Theory and Practice. With Special Reference to Switzerland*, Bern/Stuttgart, 1977, pp. 86 ss.; K. Cornevin-Pfeiffer, « La dynamique... », op. cit., pp. 221 ss.

expressément réservée aux cantons et aux communes. » Par conséquent, la Loi sur l'harmonisation fiscale adoptée en 1990 est très édulcorée. Elle contraint les cantons, d'ici l'an 2000, à uniformiser quelque peu leurs fiscalités, mais essentiellement sur le plan formel : harmonisation des textes, du vocabulaire, de certains aspects des procédures. Et même dans ce domaine, elle offre de nombreuses échappatoires aux fiscs cantonaux. Quant aux principales questions matérielles — tarif de l'impôt, montants non impossibles —, elles restent après comme avant du seul ressort cantonal (et communal). Dès lors, on peut partager la prédiction de K. Cornevin-Pfeiffer que « *la mise en œuvre de la Loi fédérale sur l'harmonisation fiscale n'entraînera [...] que très partiellement une uniformité [...] plus grande de l'imposition directe* » entre les cantons.

Il était important de montrer que, depuis la Première Guerre mondiale, certains freins ont été mis au fédéralisme fiscal. On va voir en effet dans le prochain chapitre que de puissantes tendances se font jour depuis le début des années 1980 pour revenir sur les progrès accomplis. En même temps, force est de constater que ces progrès sont maigres et que le fédéralisme fiscal et les phénomènes de concurrence et de compétition par le bas qu'il entraîne restent très vivaces. La pérennité de ce système ne s'explique qu'en partie par les différences de richesses et de « prestations/dépenses » entre cantons. Aussi le maintien d'un fédéralisme fiscal prononcé ne peut-il se comprendre véritablement que si l'on tient compte du fait qu'un tel système présente de substantiels avantages aux yeux des milieux d'affaires.

-
1. Vorort, *Rapport sur le commerce et l'industrie de la Suisse en 1974*, Zurich, 1975, pp. 159 et 160 [souligné dans le texte]. L'UCAP, par l'intermédiaire de son Directeur, Heinz Allenspach, défend une position semblable à celle du Vorort; cf. la citation de ce dernier dans Leonhard Neidhart, *Föderalismus in der Schweiz*, Zürich/Köln, 1975, p. 84.
 2. Ainsi, selon la Loi sur l'harmonisation fiscale, les sociétés dites mixtes, l'une des particularités très rémunératrices de la législation fiscale du canton de Zoug, ne pourront plus exister sous leur forme actuelle. Mais grâce à un artifice juridique, elles pourront, sous une forme différente, continuer à bénéficier des privilèges fiscaux dont elles ont profité jusqu'à maintenant; cf. M. van Orsouw, *Das vermeintliche...*, op. cit., pp. 172-173.
 3. K. Cornevin-Pfeiffer, « La dynamique... », op. cit., p. 223. Le même jugement est porté par R. Nef, *Populärer Immobilismus...*, op. cit., p. 72, et H. Kleinewefers, *Die schweizerische Volkswirtschaft...*, op. cit., p. 421.
 4. Cf. Alfred Rey, *Finanzreformen für die Schweiz*, Solothurn, 1993, pp. 29-40, ainsi que R. Nef, *Populärer Immobilismus...*, op. cit., pp. 34-36, et B. Dafflon, *Federal Finance...*, op. cit., pp. 95-98.

3.3 Les bienfaits du fédéralisme fiscal

3.3.1 Modération de la pression fiscale sur les milieux aisés

Le fédéralisme fiscal renforce considérablement les possibilités de résistance des détenteurs de capitaux et de leurs représentants. En effet, la menace du déplacement ou de la délocalisation opère de façon encore plus efficace lorsqu'il ne s'agit même pas de franchir des frontières nationales mais de changer simplement de canton, voire de commune. Inutile d'insister longuement sur l'arme redoutable que constitue une telle menace face à toute démarche visant à accroître la pression fiscale sur les groupes sociaux fortunés et/ou les entreprises. La démonstration en a été faite à plusieurs reprises durant les seules années 1994 et 1995, lorsque des propositions fiscales venant de la gauche ont été balayées dans plusieurs cantons importants (Zurich, Vaud et Schaffhouse) sous l'influence du spectre du départ en masse des contribuables concernés. « *Le fédéralisme fiscal — constate avec satisfaction V. Spörry — empêche que l'on s'engage sur le plan cantonal dans des expériences osées en matière d'imposition de la richesse puisque les contribuables concernés changent simplement de domicile.* »

L'utilisation de l'effet dissuasif du fédéralisme fiscal n'est pas récente. Les milieux dirigeants suisses possèdent une longue expérience en la matière. On en trouve un exemple en 1910 déjà, lorsque, sous la pression du mouvement ouvrier, le ministre — libéral — des finances du canton de Bâle-Ville est obligé d'introduire la progressivité pour certains impôts directs. Or, souligne-t-il rétrospectivement, « *j'ai pu maintenir les taux d'imposition dans des limites relativement modérées, à vrai dire en attirant l'attention sur les taux inférieurs du canton voisin de Bâle-Campagne.* » D'ailleurs, cet effet dissuasif n'avait pas échappé à un expert financier aussi avisé que J. Schumpeter. Il s'en fait l'écho dans un écrit de 1926 : « *Ce qui apparaît à beaucoup de gens comme un objectif souhaitable, l'égalité de l'imposition* » entre les différentes régions et communes, expliquait-il, « *constitue précisément le danger [...] qu'il faut éviter* » ; en effet, l'existence d' « *endroits où la charge est plus faible que dans les autres [...] est essentielle [...] car seule la véritable présence d'oasis fiscales représente un frein automatique aux excès fiscaux démagogiques.* »

Mais les mérites de la large autonomie des cantons et communes en matière de recettes ne se manifestent pas seulement lorsqu'il s'agit de combattre les initiatives fiscales du mouvement ouvrier. Cette autonomie impli-

1. Cf. notamment *NZZ*, 5 juillet 1994, 9 février 1995, 2 mars 1995 et 26 juin 1995.
2. Propos rapportés dans le *Tages-Anzeiger*, 13 octobre 1993.
3. P. Speiser, *Erinnerungen...*, op. cit., p. 133.
4. Joseph Schumpeter, *Aufsätze zur Wirtschaftspolitik*, Tübingen, 1985 [1ère édition : 1926/27], p. 89.

que, je l'ai déjà dit, que les autorités régionales et locales se retrouvent en concurrence les unes avec les autres, soit pour garder les contribuables rentables déjà établis, soit pour attirer ceux des autres cantons (et communes).

Autrement dit, le fédéralisme fiscal mène à la compétition par le bas, à ce qu'on peut appeler la sous-enchère, ou mieux encore *le dumping fiscal*. Un tel phénomène est fort ancien. Prenons, par exemple, le cas de l'imposition des holdings. À peine cette nouvelle forme de sociétés commence-t-elle à se répandre qu'elle fait l'objet d'une concurrence fiscale entre les cantons. En 1901, une première démarche visant à privilégier les holdings est entreprise par la Chambre du Commerce dans le canton de Zurich. Elle échoue. Mais, elle suscite des émules dans les cantons voisins. En 1903, Glaris et Saint-Gall introduisent de tels privilèges. En 1917, sous la menace des cantons de Zurich, à nouveau, et de Schaffhouse, qui s'appêtent à mettre en œuvre des privilèges semblables, les autorités glaronnaises réduisent le taux d'imposition des holdings, pourtant déjà fort modéré : « Ainsi, — expliquent-elles — on provoquera un manque à gagner [...] mais on pourra très probablement empêcher que se concrétise la menace d'émigration vers d'autres cantons, et on peut admettre qu'à l'avenir on obtiendra de nouvelles créations de holdings. » À l'issue de la Première Guerre mondiale, la course dans l'octroi des privilèges s'accélère : pas moins de douze cantons introduisent un traitement fiscal de faveur pour les holdings. Et, comme le montre M. van Orsouw, c'est tout au long du XXe siècle que « *le dumping fiscal entre les cantons se poursuivit. Chacun voulait être encore un peu meilleur marché et un peu plus avantageux afin d'amener ainsi quelques francs de plus dans la caisse cantonale.* »

Soulignons en passant que les cantons se font bien sûr concurrence dans le domaine des taux d'imposition. Mais ce domaine constitue la partie la plus perceptible et la plus facilement décryptable de la fiscalité. Il polarise donc l'attention, de sorte qu'il est assez délicat, sur le plan politique, de s'y aventurer. En 1930, pour ne citer que cet exemple, alors que le gouvernement du canton de Zoug envisage de modifier sa législation fiscale pour la rendre encore plus attractive, l'expert fiscal — zurichois — qu'il s'est attaché définit la ligne directrice de la façon suivante « *L'imposition zougnoise doit être telle qu'elle offre vis-à-vis des taux d'imposition des autres cantons une petite attraction* » ; mais il faut prendre garde à ce que « *l'avantage ne saute pas immédiatement aux yeux. [...] L'avantage ne doit pas être offert sous une forme tapageuse.* »

1. Cité dans M. van Orsouw, *Das vermeintliche...*, op. cit., p. 42.
2. *Ibid.* À noter qu'un des effets pervers du dumping fiscal généralisé est qu'il limite les revenus des cantons et, de fait, entrave la mise en œuvre d'une véritable politique de développement économique régional. Dès lors, la sous-enchère fiscale tend à devenir l'unique forme d'une telle politique.
3. Cité dans *ibid.*, p. 72.

La lisibilité, et donc le danger politique, sont moindres lorsqu'on entre dans le dédale, plus opaque et plus compliqué techniquement, qui va des évaluations de la matière imposable aux exonérations, en passant par les déductions fiscales. Aussi la sous-enchère s'y déploie-t-elle plus volontiers. C'est pourquoi le Conseiller national Walter Biel, membre de l'Alliance des Indépendants et spécialiste des questions fiscales, souligne que « *les plus grandes différences de concurrence entre cantons ne doivent pas être cherchées dans les tarifs fiscaux* », mais « *dans la manière dont le fisc traite les amortissements, dont il évalue les stocks de marchandises, dont il autorise les déductions.* »

Que les autorités régionales et locales jouent elles-mêmes un rôle moteur dans la concurrence fiscale par le bas, ou qu'elles ne fassent qu'y réagir n'importe guère. Le résultat global est le même : elles sont soumises *en permanence* à la pression exercée par le dumping fiscal, et une telle pression tend à *modérer l'imposition des couches aisées*. Synthétisant l'avis de plusieurs experts fiscaux, le politologue Leonhard Neidhart explique qu'« *... une forte concurrence des cantons empêche une plus forte imposition des revenus et fortunes élevés [...]. La peur de l'émigration des contribuables importants dans d'autres cantons fait obstacle à une correction de la progression vers le haut car les bénéficiaires de hauts revenus et de grandes fortunes sont en général doués d'une mobilité correspondante.* » Il se doit de conclure que « *... sur ce point, le fédéralisme est au service du plus fort.* »

Les rapports entre les cantons de Zoug et de Zurich constituent une illustration exemplaire d'un tel phénomène. Les autorités zougaises ont modelé leur législation fiscale, très souvent d'entente avec les milieux d'affaires zurichois et leurs représentants, dans l'objectif de concurrencer la législation du canton voisin. Grâce à cette concurrence, il a été possible aux cercles industriels et financiers zurichois d'éviter en partie et/ou de modérer les rigueurs de leur propre fisc. Ainsi, peu après la Première Guerre mondiale, c'est sur les conseils d'un grand avocat d'affaires zurichois que les autorités zougaises modifient leur législation fiscale dans un sens très favorable aux entrepreneurs. En effet, cet avocat leur fait savoir que l'introduction d'une législation semblable « *apparaît exclue [dans] le canton de Zurich qui est partagé en deux sur le plan social* », alors qu'elle est aisée « *dans un petit canton comme Zoug, dans lequel le sentiment de solidarité économique existant au-dessus des clivages des partis politiques est resté beaucoup plus vivace que dans les grands cantons.* »

Survient la Seconde Guerre mondiale. Sous son influence, le canton de Zoug est obligé, comme de nombreux autres, de réviser ses lois fiscales.

-
1. Cité dans *Le Fédéralisme...*, op. cit., p. 67. Cf. également p. 35.
 2. L. Neidhart, *Föderalismus...*, op. cit., p. 116.
 3. Cité dans M. van Orsouw, *Das vermeintliche...*, op. cit., p. 56.

Mais il le fait à nouveau en lien étroit avec un expert fiscal zurichois dont le mot d'ordre est le suivant : en raison de « *la proximité de Zurich et Lucerne, [...] le canton de Zoug doit prendre garde de ne pas faire fuir les contribuables puissants.* » Cette politique active de dumping fiscal a été poursuivie jusqu'à aujourd'hui, au plus grand bénéfice des couches fortunées. Si l'on suit en effet l'évolution de la charge fiscale, on constate que celle reposant sur les revenus du bas de l'échelle n'a pratiquement pas changé depuis le début des années 1970 alors que celle reposant sur les strates les plus riches a diminué de 20 % environ, selon les calculs effectués par M. van Orsouw dans son étude. Il n'est donc pas étonnant que le canton de Zoug soit devenu une région refuge pour ces dernières : il connaît aujourd'hui une proportion de contribuables millionnaires considérablement plus élevée que la moyenne suisse.

Même si le cas du canton de Zoug est particulièrement spectaculaire, on pourrait multiplier les exemples du profit que retirent les contribuables les plus aisés du dumping fiscal auquel se livrent les cantons. Ainsi, en dépit du fait que le nombre de millionnaires résidant dans le canton de Genève ait doublé entre 1983 et 1993 et que le canton nage dans les déficits, il est frappant de voir que le chef de l'Administration fiscale genevoise refuse d'envisager toute hausse de leur imposition. En effet, déclare-t-il en novembre 1994, faisant implicitement allusion au dumping pratiqué par le canton de Vaud, « *il est certain que ces grosses fortunes iront se réfugier* » sous des cieux plus cléments. Est-ce vraiment certain ? La question de savoir quel rôle effectif jouent les critères fiscaux dans les choix d'implantation des particuliers et des entreprises est en effet très controversée. Mais, confrontées à cette question, les autorités fiscales cantonales semblent systématiquement suivre le précepte : « *Dans le doute, abstiens-toi* ». Ce qui signifie, finalement, que l'efficacité des menaces de changement de domicile est largement indépendante de la question de savoir de quel poids réel pèse la fiscalité dans les choix de domiciliation.

Mieux encore : nous avons vu dans le chapitre 2.4. que, depuis le début des années 1980, la politique des caisses vides a conduit certains cantons à réduire leur pression fiscale. Mais, dans un climat politico-idéologique marqué par la montée du néolibéralisme et le recul du mouvement

1. Cité dans *ibid.*, p. 90.

2. Cf. *ibid.*, pp. 116-148.

3. À cet égard, l'imposition forfaitaire des résidents étrangers sans activité lucrative en Suisse, qui sont taxés non selon leurs revenus réels mais selon leur train de vie, est singulièrement frappante.

4. Cité dans le *NQ*, 11-13 novembre 1994.

5. Sur ce point, cf. B. Dafflon, *Federal Finance...*, op. cit., p. 107; A. Schönenberger, « La capacité... », op. cit., pp. 536 ss; M. van Orsouw, *Das vermeintliche...*, op. cit., pp. 174 et 196.

ouvrier, les autorités d'une série de cantons ont pu accentuer leur sous-enchère fiscale dès que les finances cantonales sont sorties des chiffres rouges liés à la récession de 1982-1983, soit approximativement depuis le milieu des années 1980. Afin d'attirer contribuables fortunés et entreprises, les taux d'imposition sur les revenus des catégories aisées et le capital des entreprises ont été réduits. Surtout, on a fait preuve d'une plus grande générosité avec les déductions de toutes sortes. Des exonérations fiscales partielles ou totales, allant jusqu'à dix ans, ont été généreusement accordées aux nouvelles sociétés. On a fortement accru le montant des amortissements exempté d'impôt. On s'est montré encore plus coulant vis-à-vis de l'évitement de l'impôt sur les bénéficiaires par le moyen de la constitution de réserves, etc. Relevons entre parenthèses que cette politique a eu pour effet de précipiter maints cantons dans les chiffres rouges dès l'apparition de la crise économique, et même parfois avant. Le tableau 4 indique l'évolution entre 1985 et 1996 de la charge représentée par les impôts cantonaux, communaux et paroissiaux pour 4 tranches de revenus qui, en termes réels, c'est-à-dire déduction faite de l'inflation, restent identiques sur la période.

1. Cf. l'impressionnant tableau des allègements fiscaux accordés dans les cantons de Zoug, Fribourg, Glaris, Grisons, Nidwald, Schwytz et Berne dressé dans une série d'articles de la *HandelsZeitung*, 1er novembre 1990-17 janvier 1991. Pour d'autres exemples dans les cantons de Lucerne, Genève, Zurich, Argovie, Saint-Gall et Neuchâtel, cf. *Bilan*, octobre 1992, pp. 73-78.
2. À cet égard, le cas du canton de Berne est exemplaire. La politique de dumping fiscal forcenée menée depuis 1986 par la majorité bourgeoise du Grand Conseil, sous la direction du chef du Département des finances, le Démocrate du centre Ulrich Augsburger, a contribué à plonger Berne dès 1990 dans des déficits élevés en comparaison avec le reste de la Suisse. Déficits d'autant plus élevés que, grâce à cette politique, et à l'appui sans réserve de la Banque cantonale bernoise, U. Augsburger avait notamment réussi à obtenir le déplacement dans son canton de Omni Holding, une très grande société contrôlée par le financier Werner K. Rey, domiciliée auparavant dans le canton de Zoug. Le politicien bernois s'était d'ailleurs abondamment vanté de ce « coup », le présentant comme la preuve définitive des mérites du fédéralisme fiscal. Las! Omni Holding a sombré au début de 1991 dans une gigantesque faillite, entraînant pour la Banque cantonale de très lourdes pertes dont les contribuables bernois ont dû et devront encore pendant plusieurs années assumer une partie substantielle. Cf. Rita Flubacher, *Flugjahre für Gaukler. Die Karriere des Werner K. Rey*, Zürich, 1992, pp. 130-135 et 304-318; Dominik Egli/Robert Leu, *Zur Lage der Berner Staatsfinanzen*, Bern/Stuttgart/Wien, 1995, pp. 85-90; OCDE, *Etudes économiques de l'OCDE 1994-1995. Suisse*, Paris, 1995, pp. 113-114 et 133, ainsi que la *HandelsZeitung* du 31 janvier 1991, et *Die Weltwoche* du 5 décembre 1991.

Tableau 4 *Évolution entre 1985 et 1996 de la charge fiscale pour 4 tranches de revenus bruts du travail, chaque revenu restant identique sur la période en terme de pouvoir d'achat (en % du revenu brut)*

| Capitales des cantons | 1985 | 1996 | 1985 | 1996 | 1985 | 1996 | 1985 | 1996 |
|-----------------------|---|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|
| | Revenu brut en francs (1996 identique à 1985 en termes de pouvoir d'achat) | | | | | | | |
| | 33047 | 44778 | 66095 | 89556 | 132190 | 179112 | 264379 | 358224 |
| | Charge fiscale en pour-cent du revenu brut | | | | | | | |
| Zurich | 5.16 | 5.05 | 10.20 | 9.18 | 15.95 | 14.06 | 22.31 | 20.18 |
| Berne | 8.63 | 7.71 | 14.06 | 12.50 | 19.58 | 17.17 | 23.63 | 22.14 |
| Lucerne | 7.71 | 7.30 | 13.53 | 12.14 | 17.99 | 16.74 | 20.91 | 20.25 |
| Altdorf | 7.68 | 4.68 | 11.34 | 8.93 | 15.41 | 13.75 | 19.05 | 17.12 |
| Schwytz | 6.05 | 5.11 | 10.75 | 8.39 | 15.50 | 11.81 | 17.63 | 13.78 |
| Sarnen | 6.16 | 6.05 | 10.90 | 10.23 | 13.78 | 13.39 | 15.23 | 15.36 |
| Stans | 5.93 | 4.13 | 9.96 | 7.68 | 13.38 | 10.60 | 14.74 | 13.19 |
| Glaris | 6.06 | 6.06 | 12.60 | 11.48 | 18.62 | 16.90 | 22.81 | 21.46 |
| Zoug | 4.15 | 2.77 | 7.29 | 5.63 | 10.27 | 8.54 | 12.38 | 11.20 |
| Fribourg | 9.02 | 7.54 | 14.47 | 12.62 | 20.02 | 17.55 | 22.52 | 22.59 |
| Soleure | 5.82 | 5.21 | 10.98 | 12.26 | 16.05 | 17.82 | 20.48 | 24.23 |
| Bâle | 8.42 | 6.90 | 15.68 | 13.86 | 21.68 | 19.46 | 25.36 | 23.23 |
| Liestal | 7.26 | 5.86 | 12.65 | 11.42 | 18.18 | 16.96 | 21.56 | 20.88 |
| Schaffhouse | 5.77 | 6.04 | 11.32 | 11.41 | 17.02 | 16.85 | 21.88 | 21.92 |
| Hérisau | 6.58 | 6.75 | 10.81 | 10.01 | 14.15 | 14.56 | 16.92 | 17.61 |
| Appenzell | 6.33 | 5.59 | 10.55 | 9.39 | 14.47 | 12.78 | 17.96 | 16.38 |
| Saint-Gall | 6.68 | 6.34 | 11.48 | 11.82 | 17.50 | 17.13 | 21.55 | 21.51 |
| Coire | 4.97 | 3.63 | 10.23 | 9.07 | 15.86 | 14.92 | 19.29 | 18.42 |
| Aarau | 6.35 | 5.53 | 11.15 | 9.17 | 16.62 | 14.63 | 21.33 | 20.44 |
| Frauenfeld | 6.17 | 5.40 | 11.41 | 10.53 | 17.55 | 16.12 | 21.40 | 20.74 |
| Bellinzone | 5.34 | 5.00 | 11.96 | 10.94 | 18.70 | 17.09 | 23.49 | 23.13 |
| Lausanne | 9.44 | 5.69 | 14.69 | 12.53 | 20.25 | 16.80 | 24.72 | 22.36 |
| Sion | 7.74 | 6.39 | 13.72 | 10.15 | 20.88 | 16.62 | 22.95 | 20.61 |
| Neuchâtel | 9.14 | 6.02 | 14.43 | 12.64 | 19.42 | 17.93 | 23.16 | 23.05 |
| Genève | 9.34 | 4.13 | 14.59 | 13.08 | 19.41 | 19.80 | 24.42 | 25.52 |
| Delémont | 9.50 | 7.70 | 15.90 | 13.19 | 21.40 | 18.38 | 25.46 | 23.88 |
| Moyenne pondérée | 7.25 | 5.73 | 12.73 | 11.29 | 18.22 | 16.46 | 22.80 | 21.47 |

Ce tableau fait apparaître assez clairement les différentes manifestations du fédéralisme fiscal qui ont été mentionnées jusqu'à maintenant. Les principales d'entre elles sont les suivantes :

1. En 1996, malgré une situation budgétaire délicate dans pratiquement tous les cantons dès 1989, la pression fiscale sur les deux catégories de contribuables que l'on peut qualifier de très et d'extrêmement aisés est nettement inférieure en moyenne à ce qu'elle était en 1985, alors que la grande majorité des cantons dégageaient des excédents budgétaires. Si l'on prend la moyenne pondérée de l'ensemble des chefs-lieux cantonaux, on constate que les contribuables disposant des revenus les plus élevés (29900 francs par mois en 1996) ont vu leur charge s'alléger de 5,8 % (-1,33 point de pour-cent) entre 1985 et 1996. L'imposition de ces contribuables a été diminuée dans 20 chefs-lieux cantonaux sur 26. La catégorie juste inférieure, celle des très aisés (14'900 francs par mois en 1996), a été délestée en moyenne de 9,7 % (-1,76 point de pour-cent). Dans 23 chefs-lieux sur 26, elle a connu une baisse de sa charge fiscale.

Le cas de certains chefs-lieux est particulièrement spectaculaire. À Zurich, soumis à la sous-enchère fiscale des cantons voisins de Zoug et Schwytz, l'imposition de la catégorie la plus élevée des contribuables a été réduite de 9,5 % (-2,13 points de pour-cent) alors que les salariés les plus modestes (3'700 francs par mois) n'ont vu leurs impôts diminuer que de 2,1 % (-0,11 point de pour-cent). Durant le même temps, Zoug et Schwytz réduisaient leur pression, déjà extrêmement basse, sur les contribuables les plus nantis de 9,5 % et 21,8 % respectivement (-1,18 et -3,85 points de pour-cent). En réponse à la concurrence de Bâle-Campagne, l'imposition de ce type de contribuables a été diminuée de 8,4 % (-2,13 points de pour-cent) à Bâle-Ville. Pour attirer les riches Genevois, Vaud a diminué son imposition de 9,5 % (-2,36 points de pour-cent). Glaris, en compétition avec Schwytz et Saint-Gall, présente la particularité d'avoir sensiblement réduit la charge fiscale reposant sur les deux catégories les plus élevées de contribuables tout en maintenant au même niveau celle frappant la catégorie la plus pauvre.

1. (Note du tableau 4) Il s'agit de l'imposition du revenu brut du travail d'une personne mariée sans enfants, exerçant une activité lucrative dépendante, calculée selon les prescriptions légales (taux d'imposition, déductions, etc.) propres à chaque canton. Dans la mesure où il s'agit de la seule catégorie de contribuables pour laquelle l'Administration fédérale des contributions établit des données qui soient comparables dans le temps, on est obligé de s'y limiter lorsqu'on cherche à se faire une idée de l'évolution de la charge fiscale en Suisse; cf. la publication : Administration fédérale des contributions, *Charge fiscale en Suisse. Chefs-lieux des cantons. Nombres cantonaux 1996*, Berne, 1997, pp. 28-31.
1. Relevons ici que le fédéralisme fiscal contribue donc à ce que les taux marginaux, c'est-à-dire la progressivité, sur les hauts revenus soit relativement clémente en Suisse. Je reviendrai sur cet aspect dans le chapitre 4.4.

2. Le tableau 4 témoigne de l'étendue considérable des écarts de pression fiscale entre cantons et donc de la vivacité du fédéralisme fiscal. Malgré l'allègement de l'imposition des contribuables appartenant à la catégorie la plus élevée à Zurich, leur charge dans ce chef-lieu est encore, en 1996, supérieure de 80 % (8,98 points de pour-cent) à ce qu'elle est à Zoug, et de 46 % (6,4 points de pour-cent) à ce qu'elle est à Schwytz. Entre Lucerne et Stans, la différence au détriment du premier nommé des chefs-lieux reste de 53 % (7,06 points de pour-cent), de 14 % (3,16 points de pour-cent) entre Genève et Lausanne, de 11 % (2,35 points de pour-cent) entre Bâle et Liestal. On pourrait allonger considérablement la liste des exemples. Il est particulièrement intéressant de constater que durant la période 1985-1996, l'ampleur des écarts de pression fiscale entre cantons a diminué pour la catégorie la plus basse des contribuables alors qu'elle a augmenté pour la catégorie la plus élevée. En d'autres termes, l'intensité du fédéralisme fiscal a régressé pour les contribuables les plus dépourvus, ceux qui ne constituent en aucun cas un enjeu dans la concurrence fiscale entre cantons, et elle a augmenté pour les contribuables disposant de revenus très élevés, qui représentent le principal enjeu de cette concurrence. Ce qui semble confirmer que la politique de sous-enchère fiscale vis-à-vis des personnes physiques tend à s'accroître depuis le milieu des années 1980.

Quittons le tableau 4 et l'imposition des personnes physique pour nous intéresser un instant à celle des personnes morales. L'Administration fédérale des contributions ne calcule pas l'évolution dans le temps de la charge fiscale reposant sur les entreprises, ce qui est particulièrement regrettable puisque c'est sur ce terrain que la concurrence intercantonale semble avoir été la plus intense. On peut malgré tout essayer de dessiner une tendance, avec toutes les réserves et les approximations qu'un tel exercice implique, en procédant par analogie avec la méthode utilisée par l'Administration fédérale des contributions pour le revenu des personnes physiques, c'est-à-dire en tenant compte autant que possible des biais entraînés par la modification de la valeur de l'argent, c'est-à-dire du renchérissement entre 1985 et 1996. L'indice des prix à la consommation a augmenté de 33 % entre ces deux dates. Cela signifie qu'un montant s'élevant à 600000 francs en 1985

-
1. L'écart type par rapport à la moyenne arithmétique de la charge fiscale des 26 cantons pour la catégorie des contribuables disposant des revenus les moins élevés (3700 francs par mois en 1996) est de 1,541 point en 1985 et 1,239 point en 1996. L'ampleur des écarts entre cantons a donc diminué. En revanche, cet écart type pour la catégorie des contribuables disposant des revenus les plus élevés (29900 francs par mois en 1996) passe de 3,381 points en 1985 à 3,652 points en 1996. Le fédéralisme fiscal s'est donc accentué pour ce type de contribuable; calculé par mes soins à partir des données figurant dans Administration fédérale des contributions, *Charge fiscale en Suisse. Chefs-lieux des cantons. Nombres cantonaux 1996*, Berne, 1997, pp. 30-31.

équivalent presque, en francs constants, à un montant de 800 000 francs en 1996. Or, l'Administration fournit la somme que représente l'impôt cantonal et l'impôt communal sur le bénéfice net d'une société anonyme disposant d'un capital et de réserves de 2 millions de francs, pour des bénéfices nets respectivement de 600 000 francs et 800 000 francs. Comparons dès lors la charge fiscale pesant sur un bénéfice net de 600 000 francs en 1985 à celle pesant sur un bénéfice net de 800 000 francs en 1996. La tendance indiquée par une telle comparaison ressort clairement : dans tous les chefs-lieux des cantons, la pression fiscale a été réduite. Cette diminution atteint par exemple environ 10 % (-1,97 point de pour-cent) à Saint-Gall, 14 % (-2,87 points de pour-cent) à Aarau, 16 % (-4,25 points de pour-cent) à Zurich, 23 % (-3,07 points de pour-cent) à Zoug, 26 % (-6,08 points de pour-cent) à Berne et à Frauenfeld (-6,18 points de pour-cent), et même 30 % (-8,59 points de pour-cent) à Bellinzone et 38 % (-8,42 points de pour-cent) à Lucerne.

Les différences dans le domaine de l'imposition des entreprises sont encore plus grandes que pour les personnes physiques et attestent l'ampleur du fédéralisme fiscal. L'Administration fédérale des contributions calcule à cet égard un indice synthétique de la charge moyenne représentée par les impôts cantonaux, communaux et paroissiaux sur le bénéfice net et le capital d'une société anonyme disposant d'un capital et de réserves de 2 millions de francs, cela pour chacun des différents cantons. Cas extrême, une telle société doit en principe verser, en 1996, un montant deux fois et demi plus élevé si elle est installée dans des cantons comme Glaris ou les Grisons plutôt que dans celui de Zoug. Même entre cantons limitrophes, les écarts sont considérables. Une entreprise semblable sise dans le canton de Zurich doit en principe payer 78 % de plus que dans celui de Zoug, 66 % de plus dans le canton de Glaris que dans celui de Schwytz, 31 % de plus dans la canton de Neuchâtel que dans celui de Vaud, 16 % de plus dans le canton d'Argovie que dans celui de Lucerne. Il

1. Encore une fois, la méthode est très approximative. En particulier, elle ne tient pas compte du biais qu'entraîne la modification de la valeur du capital. En dépit de ces lacunes, cette méthode me semble permettre de dégager des ordres de grandeur quant à l'évolution de l'imposition des entreprises dans les cantons.
2. Calculé par moi sur la base des données figurant dans la publication : Administration fédérale des contributions, *Charge fiscale en Suisse. Chefs-lieux des cantons. Nombres cantonaux*, Berne, 1986, p. 66, et Berne, 1997, p. 69.
3. Les chiffres qui suivent sont tirés de Administration fédérale des contributions, *Charge fiscale en Suisse. Chefs-lieux des cantons. Nombres cantonaux 1996*, Berne, 1997, p. 76. À relever qu'une étude cherchant à mesurer la charge fiscale marginale effective pesant sur le revenu du capital dans les 26 cantons et demi-cantons en 1987 aboutit également à de très considérables différences; cf. Milad Zarin-Nejadan, « L'imposition des revenus du capital en Suisse. Une approche de simulation », *Revue suisse d'Economie politique et de Statistique*, Vol. 127, 1991, p. 452.

est à nouveau intéressant de constater que durant la période 1985-1996, l'ampleur des écarts de pression fiscale entre cantons a augmenté, ce qui semble indiquer que la politique de sous-enchère fiscale vis-à-vis des sociétés tend également à s'accroître depuis le milieu des années 1980.

3.3.2 Fraude fiscale

Les charges fiscales figurant dans le tableau qui vient d'être présenté sont partiellement fictives dans le sens où elles sont, selon toute vraisemblance, supérieures aux charges effectives, en tout cas pour les contribuables de poids. Il s'agit en effet de valeurs théoriques, établies sur la base des seuls textes de loi. Elles ne prennent donc pas en compte un domaine qui est tout aussi important, celui des pratiques. Or, par une série de biais dont nous allons voir les plus importants, le fédéralisme fiscal favorise l'apparition de ce qu'on pourrait appeler une zone grise, où les pratiques des fiscaux cantonaux sont marquées par le laisser-aller et les accommodements douteux, en passant par le manque de coordination et les lacunes de toutes sortes. Par conséquent, les possibilités de fraude, légale ou non, pour les contribuables d'envergure s'en trouvent stimulées.

Si les cantons (et les communes) sont en relation de concurrence pour attirer les entreprises et personnes aisées, celles-ci bénéficient d'un rapport de force plus favorable face aux autorités fiscales. Il leur est plus facile de négocier sur les montants qu'elles sont disposées à payer. « *Les autorités genevoises sont très pragmatiques et ouvertes. Et toujours prêtes à trouver une bonne solution fiscale pour les deux parties* », déclare par exemple un conseiller fiscal genevois; lequel, significativement, trouve nécessaire d'ajouter ce qui ressemble fort à un déni, au sens psychanalytique du terme : « *Un fonctionnaire helvétique ne peut être acheté.* »

La révision de la Loi fiscale du canton de Zurich, qui est adoptée par la majorité bourgeoise du Parlement zurichois en février 1997, en donne un autre excellent exemple. Placée sous le signe du « *renforcement de la compétitivité fiscale de Zurich vis-à-vis des cantons voisins et de l'étranger...* », cette révision fait de ce dernier canton, comme le souligne avec satisfaction la NZZ, « *un lieu assez [leidlich] attractif pour les activités économiques et les*

1. L'écart type par rapport à la moyenne de la charge fiscale des 26 cantons passe de 17,204 points en 1985 à 19,187 points en 1996; calculé par mes soins à partir des données fournies dans Administration fédérale des contributions, *Charge fiscale en Suisse. Chefs-lieux des cantons. Nombres cantonaux*, Berne, 1986, p. 74, et Berne, 1997, p. 76. Sur ce point, cf. également la NZZ des 9-10 novembre et du 13 décembre 1996.
2. Cité dans *Bilan*, octobre 1992, p. 78.
3. Tiré de l'article d'un des principaux artisans de cette révision, le Conseiller d'État radical Eric Honegger, paru dans la NZZ, 17-18 août 1996.

1

possédants... ». Et le quotidien zurichois de souligner ce qui constitue à ses yeux « la nouveauté la plus importante vis-à-vis du droit existant », à savoir « la possibilité sous certaines conditions déterminées d'octroyer **des allègements fiscaux pour l'installation de nouvelles entreprises**. De nombreux cantons connaissent déjà de tels stimulants fiscaux destinés à encourager l'arrivée d'entreprises. Le canton de Zurich a aussi besoin d'un tel fondement juridique afin qu'il ne soit pas distancé dans la concurrence intercantonale. »

Une telle situation encourage ce que le Conseil fédéral appelle pudiquement « les réactions de certains contribuables ou de leurs représentants qui tentent de faire pression » sur les fonctionnaires fiscaux. Un réviseur fiscal se montre plus cru. Il écrit que cette situation favorise le « *chantage fiscal* »; d'autant plus, précise-t-il, que les contribuables importants peuvent également davantage « [compter] sur la magnanimité du fisc lorsqu'ils sont surpris en flagrant délit de fraude. » Un autre expert relève quant à lui que « dans bien des cas, l'approximation et l'indulgence forcée sont de règle pour des catégories « privilégiées » de contribuables. » Propos confirmés par un troisième réviseur, selon lequel « même quand des pièces [comptables] sont falsifiées, la fraude bénéficie d'une large indulgence, même chez les juges. » Bref, le fédéralisme fiscal aggrave ce phénomène que L. Neidhart nomme la « *corruption amicale* »; phénomène qui consiste à « [permettre] aux personnes physiques ou juridiques, ou à leur [rendre] aisé, de contourner des lois et des prescriptions parce qu'on ne veut pas perdre les bonnes relations qu'on a avec elle », et dont le politologue note qu'il se produit «...plus facilement aux niveaux inférieurs qu'au niveau fédéral ».

Dans l'étude de M. van Orsouw sur l'histoire de la fiscalité du canton de Zoug au XXe siècle, on trouve plusieurs exemples de la zone grise évoquée ci-dessus. Ainsi, la politique de dumping fiscal des autorités zougaises s'est accompagnée de l'établissement d'une mentalité qui, comme le déclare fièrement une plaquette présentant le canton, traite « le contribuable moins comme un sujet que comme un client ». Cela signifie, pour reprendre les termes d'un ouvrage récent du Forschungsinstitut für Wirtschafts- und

1. NZZ, 4 février 1997.
2. NZZ, 8 septembre 1994 [souligné dans le texte]. Autrement dit, les autorités zurichoises introduisent sur le plan légal une disposition les autorisant à conclure des arrangements fiscaux avec certains contribuables de poids, comme cela est inscrit dans la législation de nombreux autres cantons, et comme cela est pratiqué partout.
3. Rapport du Conseil fédéral concernant des mesures..., op. cit., p. 124.
4. André Hofer, *La fraude fiscale en Suisse*, Genève, 1978, p. 40.
5. André Margairaz, *La fraude fiscale et ses succédanés*. Comment... Op. cit., p. 174.
6. Propos du responsable du service de révision fiscale du canton de Neuchâtel rapportés dans *L'Hebdo*, 23 avril 1992.
7. L. Neidhart, *Föderalismus...*, op. cit., p. 13.
8. Cité dans M. Van Orsouw, *Das vermeintliche...*, op. cit., p. 120.

Sozialpolitik de Zoug, que « *l'attitude bienveillante des autorités fiscales à l'égard de l'économie peut tout à fait aller, pour les entreprises déjà installées ou désireuses de le faire, jusqu'à se transformer concrètement en véritables conseillers fiscaux.* » Dans ces conditions, il apparaît logique que, pour attirer certaines sociétés, les autorités zougaises transgressent la légalité. Ou encore, que le Conseiller d'État responsable des finances zougaises entre 1959 et 1974, avocat de profession, puisse continuer à exercer son métier à côté de son mandat politique, ce qui l'amène à siéger dans plus de 80 conseils d'administration de sociétés, qu'il a créées lui-même la plupart du temps. Revenant dans une interview récente sur ces années, il déclare : « *Il s'est simplement produit que, à côté des fonctions officielles, j'ai aussi été inclus dans la création de sociétés. [...] Et peut-être ai-je accompli à l'époque les fonctions officielles avec une certaine légèreté. Tout était alors mélangé : l'État et l'économie privée. Je m'occupais de la fondation de sociétés, des documents, des autorisations de travail et de tout ce qui va avec.* » Symbole de cette zone grise, que M. van Orsouw caractérise lui-même en employant le mot allemand difficilement traduisible mais évocateur de « *Verfilzung* », le magistrat zougais, moyennant dédommagement, exerce son activité d'avocat dans le bâtiment même du gouvernement. Il crée donc des sociétés privées directement depuis son bureau de Conseiller d'État. Faut-il ajouter que si, depuis lors, les choses ont un peu changé quant à la forme, elles ne se sont guère modifiées quant au fond.

Une considérable affaire de fraude fiscale dans les cantons romands, l'affaire dite des « *ristournes* », mise au jour au début des années 1990, fournit un autre exemple de la manière dont, au sein de cette zone grise évoquée ci-dessus, s'entrelacent les différents aspects du fédéralisme fiscal : concurrence intercantonale, manque de coordination, laisser-aller, corruption amicale, etc. Dans les milieux romands de la construction, il était usuel que les différentes entreprises — grossistes, entreprises de la construction, bureaux d'ingénieurs et d'architectes, etc. — versent diverses

1. Cité dans *ibid.*
2. Cf. *ibid.*, pp. 54-55.
3. Cité dans *ibid.*, pp. 149-150.
4. Die « *Verfilzung* » signifie littéralement l'enchevêtrement. Il est généralement utilisé en allemand pour désigner les phénomènes de corruption et de clientélisme liés à la pénétration des milieux politiques par ceux de l'économie ou du crime organisé.
5. Cf. M. van Orsouw, *Das vermeintliche...*, op. cit., pp. 157-160.
6. Qu'on ne s'y méprenne pas : si l'affaire des « *ristournes* » est évoquée ici, ce n'est pas pour son côté exceptionnel mais au contraire pour son caractère exemplaire. Toutes les informations sur cette affaire sont tirées du *NQ*, 5 décembre 1992, 13 janvier, 8 février et 12 avril 1995; *Journal de Genève*, 28 avril 1993 et 19 janvier 1995; *24 Heures*, 1 et 10 février 1994; *PME Magazine*, janvier-février 1994; *Bilan*, janvier 1993 et décembre 1995; *L'Hebdo*, 19 janvier 1995.

commissions, pots-de-vin, dessous-de-table, le tout appelé ristournes, afin de fidéliser la clientèle, décrocher un mandat, ou encore obtenir certains services. Un grand nombre de sociétés qui bénéficiaient de ces versements, s'élevant au total à près de 200 millions de francs et concernant des centaines d'entreprises, ne les déclaraient pas au fisc. Il s'agissait donc d'une fraude à large échelle.

Or, une telle pratique était connue des autorités cantonales depuis des années, voire des décennies, sans que celles-ci n'estiment souhaitable d'intervenir. Pour qu'un terme soit mis à cette fraude, il a fallu l'intervention du fisc fédéral. En 1990, à l'occasion d'un contrôle de routine, celui-ci a découvert le système et exigé qu'il y soit mis fin. Suite à cette injonction, les fiscaux cantonaux se sont lancés dans des contrôles relativement serrés. Il s'est alors avéré que maints notables locaux avaient profité ou profitaient encore de cette pratique, ce qui, ajouté aux carences en matière de coordination intercantonale, expliquent en partie l'extraordinaire passivité des fiscaux cantonaux.

Par ailleurs, dans le cadre de cette affaire, même une fois la fraude dénoncée et poursuivie, le fédéralisme fiscal continue à jouer en faveur des nantis. Les autorités de certains cantons se montrent nettement plus indulgentes que d'autres vis-à-vis des fraudeurs. C'est par exemple le cas dans le canton de Genève. « *Qu'est-ce que cela apporte d'avoir des condamnations pénales contre les industriels?* » souligne le Ministre genevois des finances, le libéral Olivier Vodoz. Mettant l'accent sur la différence de sévérité à l'égard des fraudeurs entre Genève et Vaud, un responsable de l'Administration fédérale des contributions explique la plus grande tolérance genevoise par « *une volonté politique. [...] Les Vaudois appliquent les lois jusqu'au bout, le Genevois est davantage prêt à faire des arrangements. À Genève, on peut mieux discuter.* » Du coup, le patronat vaudois utilise cette différence. Soulignant que dans le reste de la Suisse romande, on a « *agi plus modérément que les Vaudois* », stigmatisant le fisc du canton de Vaud, accusé tour à tour d'« *arrogance* », de « *chasse aux sorcières* », de pousser les chefs d'entreprise « *de la faillite au divorce, voire au suicide* », attaquant violemment et nommément certains fonctionnaires fiscaux, une des publications qui lui est liée exige l'abandon de « *l'inquisition fiscale* ». Et pour donner du poids à la plaidoirie, on fait planer la traditionnelle menace de délocalisations: « *... avant d'établir son siège social en terre vaudoise, mieux vaut réfléchir...* » , est-il conclu.

-
1. Cf. notamment le *NQ* du 13 janvier 1995.
 2. Cité dans le *NQ*, 12 avril 1995.
 3. Cité dans *ibid.*
 4. *PME Magazine*, janvier-février 1994.
 5. *Ibid.*

Autre biais par lequel la fraude se trouve favorisée par le fédéralisme fiscal, les fiscaux cantonaux n'ont guère intérêt à se communiquer entre eux les informations sur les contribuables. Même si elles obtiennent des renseignements utiles sur une entreprise sise dans un autre canton parce qu'elle est en relation d'affaires avec une société domiciliée dans leur canton, les autorités fiscales de ce dernier hésiteront à les transmettre puisqu'elles ne serviront qu'au canton recevant.

À cela s'ajoute que, pour reprendre les termes d'un inspecteur fédéral, « *les services fiscaux cantonaux sont des peaux de chagrin, ils sont souvent sous-équipés pour leurs enquêtes sur le terrain.* » De fait, dans maints cantons, les organes de révision fiscale sont si peu développés qu'une entreprise ou un indépendant ne court même pas le risque d'être contrôlé une fois par génération. Dans le canton de Vaud, selon les derniers chiffres à disposition, qui portent sur l'année 1991, la probabilité d'une entreprise ou d'un indépendant de subir un contrôle s'élève à 0,3 %. Or, relèvent deux experts fiscaux, « *lorsqu'une grande entreprise est contrôlée seulement chaque dix ou quinze ans, il est évident que la crainte du contrôle fiscal s'estompe ou même disparaît* » ; en effet, soulignent les deux experts, même « *si, vingt ans plus tard, le fisc, à la suite d'un contrôle, impose des reprises importantes d'impôt, la somme à payer n'atteindra jamais le montant correspondant aux impôts éludés antérieurement.* »

Dans de telles conditions, il n'est pas étonnant que les poursuites engagées pour cause de présomption de fraude fiscale soient extrêmement rares. Au début des années 1990, dans le canton de Zurich qui compte 700 000 contribuables, seules sept cents poursuites par année en moyenne sont engagées. Le taux s'élève donc à un pour mille. Mais Zurich est un canton encore relativement actif. Dans le canton de Berne, sur 600 000 procédures de taxation, le juge d'instruction n'est appelé à intervenir, en moyenne, que... dix fois par an. L'hebdomadaire économique qui révèle ces chiffres attribue le sous-développement des appareils fiscaux cantonaux, et le laxisme qui s'ensuit, aux « *... efforts des cantons pour se prendre les uns aux autres les contribuables riches en créant un climat fiscal aussi clément que possible.* » Aussi les fonctionnaires fiscaux cantonaux hésitent-ils eux-mêmes à demander des renforts afin d'accroître les contrôles, tant ils craignent le départ des contribuables dans un autre canton ou à l'étranger, et tant ils sont désabusés quant aux chances politiques de faire passer un tel renforcement.

1. Sur ce point, cf. A. Hofer, *La fraude...*, op. cit., pp. 119-120.

2. Cité dans *L'Hebdo*, 23 avril 1992.

3. Cf. le *Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud*, Lausanne, 1991, p. 1464.

4. A. Margairaz/R. Merkli, *La fuite devant l'impôt...*, op. cit., p. 103.

5. *CASH*, 25 août 1995.

6. Cf. *L'Hebdo* du 23 avril 1992.

En outre, la politique d'austérité et du « moins d'État » menée par les partis bourgeois n'épargne pas les appareils fiscaux, au contraire. Dans le canton de Genève, l'Administration fiscale a perdu 16 % de ses postes entre 1989 et 1994. Dès lors, tirant le bilan de son activité à la veille de son départ pour une banque privée — tout un symbole — le Directeur de cette Administration se déclare « amer »¹ car explique-t-il, « on ne nous donne pas les moyens de réaliser [nos] tâches. » Même chose dans le canton de Berne où, en dépit de la faiblesse manifeste de l'administration fiscale, celle-ci s'est vu amputer de 34 postes pour la seule année 1994. Mais le problème ne se situe pas seulement sur le plan quantitatif : « Il y a un certain nombre de personnes qui connaissent toutes les ficelles du droit, on a de la peine à les suivre » relève un autre fonctionnaire, lui aussi amer. En effet, les cantons éprouvent de grandes difficultés à former et surtout à garder des réviseurs qualifiés. Après quelques années, beaucoup de ces derniers passent au privé qu'ils font bénéficier de leurs connaissances acquises, dans le public, en matière d'évasion et de fraude fiscales. La fluidité de ce passage s'explique, certes, par les salaires nettement plus élevés offerts par les cabinets fiduciaires. Mais il tient probablement aussi à la relative impuissance à laquelle sont condamnés les fonctionnaires du fisc, en raison notamment du fédéralisme fiscal. Impuissance qui, on vient d'en voir deux exemples, entraîne un fort sentiment de découragement et d'amertume.

3.3.3 Faiblesse de la redistribution opérée par l'État et développement de la place financière suisse

Le dernier avantage, mais non le moindre, du fédéralisme fiscal aux yeux des milieux industriels et financiers réside dans le fait qu'il tend à modérer l'ampleur de la redistribution verticale des richesses. On rejoint ici un des aspects d'une problématique abordée plus haut, celle des caisses vides ou de l'État pauvre (cf. les chapitres 2.3.2. et 2.4.). En effet, en plafonnant le niveau de l'imposition, le dumping fiscal tire les ressources de l'État vers le bas, contribue à maintenir les caisses vides, et exerce donc une action limitatrice sur les potentialités redistributives des pouvoirs publics.

Évaluant le développement de l'État social dans un pays fédéraliste comme les États-Unis, un chercheur américain résume très clairement les mécanismes à l'œuvre. « Il est assez clair que le fédéralisme restreint la croissance de l'État social. La plus importante conséquence de l'existence d'institutions décentralisées est la création d'une « compétition fiscale » entre elles. Il est difficile aux gouvernements locaux de poursuivre une politique redistributive par

-
1. Cité dans le *Journal de Genève*, 7 janvier 1994.
 2. Cf. *CASH* du 25 août 1995.
 3. Cité dans *L'Hebdo*, 29 septembre 1995.

peur que des impôts élevés conduisent les entreprises et les individus fortunés à déménager pendant que les groupes à bas revenus se trouvent attirés par la perspective de bénéficier de programmes sociaux généreux. » Un tel constat s'applique pleinement au cas helvétique. Il explique en large partie la relative maigreur de l'État social en Suisse, qui sera mise en évidence plus loin (cf. le chapitre 4.3.).

Il existe un lien assez étroit entre les effets du fédéralisme qui viennent d'être évoqués et le développement de la place financière suisse. Durant une phase qui va approximativement du XIXe siècle finissant à la fin des années 1920, les banques helvétiques ont réussi à occuper, dans une lutte sévère contre la concurrence, une place de premier plan dans un important et lucratif secteur des activités financières internationales, la gestion de fortune. La Suisse s'est transformée en véritable plaque tournante des capitaux internationaux. Depuis lors, elle a pu conserver et même renforcer sa position dans ce segment, de sorte qu'au milieu des années 1990, on estime que les établissements suisses se voient confier une part de l'ordre de 35 % à 40 % de la fortune privée mondiale gérée hors des pays d'origine.

Or, si les instituts financiers helvétiques se sont vus et se voient encore confier de volumineux fonds étrangers, c'est précisément parce qu'ils bénéficient d'une série d'atouts, parmi lesquels figurent au premier rang la modération dont fait preuve le fisc, et celle, corrélative, dont font preuve les pouvoirs publics dans leur politique redistributive. Les cercles bancaires sont parfaitement conscients de l'avantage que constitue cette fonction modératrice du fédéralisme. En témoigne un article qu'un Directeur de la Banque nationale suisse consacre, en avril 1993, aux atouts et handicaps des banques helvétiques « *dans la concurrence internationale* ». Il souligne de façon significative que « *le plus grand danger pour la place financière suisse [...] vient des luttes autour de la redistribution des richesses* », car elles « *...gaspillent des ressources et conduisent l'État à étendre ses tâches. Les conséquences en sont souvent des impôts élevés, la dépréciation de la monnaie et les limitations de la circulation des capitaux — au grand désavantage de la place financière* »; or, relève-t-il, la Suisse « *... possède des conditions qui sont meilleures que la moyenne pour circonscrire* » de telles luttes, parce que « *l'autonomie fiscale des cantons et des communes a limité jusqu'à maintenant [...] l'utilisation de l'État dans des buts de redistribution et a maintenu la quote-part étatique à un bas niveau en comparaison internationale. Les États membres*

1. P. Pierson, *Dismantling the Welfare State? ...*, op. cit., p. 35; cf. également pp. 156-157.
2. Cf. notamment Niklaus Blattner et al., *Das Vermögensverwaltungsgeschäft der Banken in der Schweiz*, Bern/Stuttgart/Wien, 1996, p. 34; la NZZ du 28 janvier 1994; *Bilan*, septembre 1995, p. 73; le *Tages-Anzeiger* du 20 février 1997.

de la Communauté européenne disposent de freins institutionnels beaucoup moins décentralisés pour restreindre l'activité étatique. »

Les termes de V. Spörry, qui appartient, rappelons-le, au Conseil d'administration du Crédit Suisse, sont également assez clairs : « *Le secret de la Suisse en tant que paradis fiscal — explique-t-elle — se fonde sur l'autonomie fiscale des cantons et des communes qui peuvent déterminer eux-mêmes leurs taux d'imposition et leurs déductions. Il en découle une concurrence qui doit absolument être maintenue, car elle impose de faibles impôts et contraint les pouvoirs publics à se montrer particulièrement économes.* »

Ces deux citations permettent de revenir, pour conclure, sur le problème général de la compréhension du fédéralisme. Pour saisir le maintien d'une structure étatique fortement fédéraliste jusqu'à aujourd'hui, il est certes nécessaire de faire intervenir une série de facteurs d'ordre historique, politique et culturel. Mais il me semble non moins nécessaire de souligner que derrière la pérennité du fédéralisme se trouvent, pour ne pas dire se cachent, également « *de solides intérêts* », selon l'expression de Rolf Nef, en particulier sur le plan fiscal. À sa manière, le Conseiller national socialiste Paul Graber le disait il y a bien longtemps déjà. Ne déclarait-il pas, en janvier 1919 : « *Le fédéralisme, c'est bien souvent une couverture. Nous l'avons constaté fréquemment chez nous dans le canton de Neuchâtel, lorsqu'on parlait de l'impôt progressif; le fédéralisme, à ce moment-là, a tenté de sauver le capital. Je ne partage pas la préoccupation de certains collègues de la Suisse romande qui veulent conserver ces petites cellules autonomes en matière financière. Elles tendent trop à favoriser le capital.* »

-
1. NZZ, 17-18 avril 1993 [souligné dans le texte].
 2. Propos rapportés dans le *Tages-Anzeiger*, 13 octobre 1993.
 3. R. Nef, *Populärer Immobilismus...*, op. cit., p. 33.
 4. BoCN 1919, p. 100.

Chapitre 4

Vers la contre-réforme financière

4.1 Les objectifs à long terme des milieux industriels et financiers

En juin 1991, un manifeste intitulé « *Programme pour un ordre plus libéral* » est publié avec fracas en Suisse. Ce manifeste, appelé aussi « Livre blanc », regroupe la signature du gotha industriel et bancaire helvétique, emmené par Fritz Leutwiler et Stephan Schmidheiny. Ces derniers affirment dans leur préface que cet opuscule « *est, au meilleur sens du terme, un programme radical. Radical [...] dans la mesure où il exprime la conviction que seul un changement fondamental de politique économique entre en ligne de compte pour ce pays. À coups de réformes, rien de sérieux n'y pourra être entrepris.* »

1. Fritz Leutwiler et al., *La politique économique de la Suisse face à la concurrence internationale. Programme pour un ordre plus libéral*, Zurich, 1991.
2. Stephan Schmidheiny est caractérisé par le mensuel *Bilanz*, en 1994, d'homme « *le plus influent de Suisse* » ; *Bilanz*, octobre 1994, p. 16. Il est alors le principal actionnaire suisse de ABB, la plus grande entreprise d'électrotechnique du monde, de Landis + Gyr, une des plus importantes sociétés industrielles helvétiques (appareils électriques), et de Merkur, qui détient un quasi-monopole en Suisse dans le domaine de la diffusion de la presse. Il siège également au Conseil d'administration de Nestlé, de l'UBS et de la SMH. Quant à Fritz Leutwiler, ancien patron de la Banque nationale suisse, il siège alors au sein de Nestlé, de Ciba-Geigy et de la compagnie d'assurances Winterthur.
3. F. Leutwiler et al., *La politique économique...*, op. cit., p. 9. En décembre 1995, les mêmes milieux lancent un second « Livre blanc », dont la version française est publiée au début de 1996 : David de Pury et al., *Ayons le courage d'un nouveau départ. Un programme pour la relance de la politique économique de la Suisse*, Zurich, 1996. Ce deuxième manifeste ne fait que reprendre et réaffirmer les grands objectifs fixés par le premier. Il n'est donc pas nécessaire d'y accorder une attention particulière. Dès lors, on peut se contenter de se référer à la première mouture.

Quelques mois plus tard, à la fin de 1991, c'est au tour du Vorort de faire paraître son propre manifeste. Ici aussi, on souligne qu'il s'agit d'un « programme de politique économique » visant « à renouveler [l'] économie de marché » de la Suisse.

En raison de la qualité de leurs auteurs et de leur aspect programmatique, ces manifestes présentent l'avantage de faire voir rapidement où se situent les préoccupations essentielles des principaux milieux d'affaires suisses. Je vais donc m'y arrêter quelques instants.

Dans le tour d'horizon consacré au domaine qui nous intéresse — la politique financière — les deux opuscules accordent une large place au chapitre de la fiscalité. « Le système fiscal helvétique a perdu une partie de l'avance qu'il possédait traditionnellement sur l'étranger, de sorte que les entreprises suisses se trouvent désormais privées des avantages dont elles disposaient autrefois sur le plan financier », diagnostiquent F. Leutwiler et ses collègues. Le Vorort partage cet avis : « L'État de droit — souligne-t-il — se transforme en un État interventionniste et dispensateur de services [...]. La charge fiscale s'est alourdie en conséquence. Le goût du travail et du risque, la formation du patrimoine privé et la moralité fiscale en souffrent. » Aussi un premier objectif est-il défini : « Il ne faut négliger aucun effort pour réintroduire des conditions fiscales plus favorables. [...] Cela exige, tout d'abord, que le taux d'imposition soit corrigé, de façon à ce que la charge globale soit moins pesante... ». Dans le domaine de la fiscalité, les milieux patronaux affichent une seconde préoccupation : la disproportion existant, selon eux, en Suisse entre l'imposition directe et l'imposition indirecte. Ainsi, F. Leutwiler et consorts écrivent : « S'agissant des impôts directs, il y a longtemps déjà que la Suisse ne peut plus être tenue pour un pays à basse fiscalité. Or, il faut savoir que le poids comparativement élevé des impôts directs par rapport à celui de la fiscalité indirecte représente, à long terme, un handicap potentiel pour les entreprises suisses face à la concurrence étrangère. »

Le chapitre des recettes appelle inmanquablement celui des dépenses : «...l'État accroît [...] son emprise sur la vie économique, et multiplie ses interventions dans la sphère privée. La croissance du secteur public a été telle que la part de l'État à l'ensemble des activités économiques a pratiquement doublé depuis 1960 », déplorent F. Leutwiler et ses alter ego. Même son de cloche du côté du Vorort : « L'État se limitait autrefois à faire régner le droit et à assurer quelques

-
1. Vorort de l'Union suisse du Commerce et de l'Industrie, *Pour une Suisse compétitive et moderne. Un programme de politique économique*, Zurich, sans date mais de la fin de 1991, p. 3.
 2. F. Leutwiler et al., *La politique économique...*, op. cit., p. 11.
 3. *Pour une Suisse compétitive...*, op. cit., p. 8.
 4. *Ibid.*, pp. 39 et 44.
 5. F. Leutwiler et al., *La politique économique...*, op. cit., p. 12.
 6. *Ibid.*, p. 11.

tâches d'importance nationale telle que la défense; aujourd'hui, il intervient et prête ses services dans les situations les plus diverses et va bien au-delà de ses tâches primitives : il aide, compense, assure, encourage... » , regrette l'organisation faïtière du grand patronat. Aussi assiste-t-on à «...la croissance rapide des dépenses des pouvoirs publics [...] [qui] a fait passer leur quote-part au produit national brut de 27,5 % à plus de 40 % entre 1965 et 1989. » Dès lors, les milieux d'affaires sont unanimes :« Cette tendance doit être aujourd'hui corrigée et les dépenses de l'État réduites. »

Mais quels domaines ces diminutions de dépenses doivent-elles affecter? En dépit de la retenue que cette question, politiquement très délicate, impose, on voit poindre le début de la réponse lorsque les hérauts du libéralisme regroupés autour de F. Leutwiler relèvent, désapprobateurs, qu' «...en Suisse, près des deux tiers de l'ensemble des dépenses publiques sont en réalité des dépenses de transfert, consenties au titre de la prévoyance sociale, de la santé publique, de l'instruction publique et de l'agriculture. Moyennant quoi notre pays se trouve désormais propulsé aux premières places du classement international. » Les choses apparaissent plus clairement lorsque — sous le titre évocateur : « On redistribue sans discernement » — il est dit qu'en matière de « politique sociale [...] le principe de l'arrosoir, solidement ancré dans le paysage helvétique (on ne réserve pas l'assistance à ceux qui en ont véritablement besoin, mais on assiste tout le monde) conduit inmanquablement à une charge financière croissante, dont le seul effet est d'affaiblir le dynamisme et la compétitivité de l'économie suisse » ; et qu'il s'agit donc de priver l'État « d'une partie des moyens qui lui permettent [...] d'opérer des redistributions de revenus, ou de protéger des branches structurellement faibles. »

Dans la droite continuité de ce qui a été vu jusqu'à maintenant, les deux manifestes terminent leur tour d'horizon financier par le problème de la privatisation. Selon l'avis de F. Leutwiler et consorts, pleinement partagé par le Vorort, « la Suisse [...] tarde [...] à privatiser ses entreprises publiques. Alors que l'étranger soumet à la concurrence des secteurs entiers de l'économie jusqu'ici protégés par l'État, c'est à peine si l'on ose aborder dans notre pays la question du démantèlement des contrôles publics, de la privatisation des services industriels, des postes et des transports publics, des banques cantonales et du secteur de l'enseignement. »

Il ressort de ce rapide survol qu'en matière financière le grand patronat poursuit trois objectifs étroitement interdépendants :

1. *Pour une Suisse compétitive...*, op. cit., p. 8.
2. *Ibid.*
3. *Ibid.*, p. 41.
4. F. Leutwiler et al., *La politique économique...*, op. cit., p. 11.
5. *Ibid.*, p. 18.
6. *Ibid.*, p. 41.
7. *Ibid.*, p. 12.

1. Premier objectif : diminuer la quote-part fiscale de l'État, c'est-à-dire le niveau de la pression fiscale (impôts et cotisations de sécurité sociale) en Suisse, et conjointement modifier la proportion entre impôts directs et indirects au détriment des premiers et à l'avantage des seconds. Autrement dit, les milieux industriels et financiers visent à alléger considérablement les prélèvements qui les touchent ou qui les gênent ; cet allègement doit se faire en partie sans compensation (c'est ce que recouvre en langage codé la revendication d'une diminution de la quote-part fiscale), et en partie par le transfert de la charge fiscale sur les autres strates sociales, les travailleurs salariés pour l'essentiel, mais aussi les agriculteurs et les classes moyennes : artisans, commerçants, professions libérales, etc. (c'est ce que recouvre, toujours en langage codé, la revendication d'accroître la fiscalité indirecte et de réduire la fiscalité directe).
2. Second objectif, qui conditionne en partie la réalisation du premier et vice versa, dans une spirale descendante : abaisser la quote-part de l'État. En termes moins voilés, il s'agit de diminuer les dépenses étatiques, avant tout celles à destination des classes et couches sociales non bourgeoises (dépenses sociales, certaines dépenses dans le domaine de la santé et de l'éducation/formation, subventions agricoles, salaires du personnel de l'État, etc.).
3. Enfin, ces milieux veulent obtenir la privatisation d'une série d'entreprises détenues totalement ou partiellement par l'État. Cet aspect sortant toutefois très largement du champ des finances publiques, je ne ferai que l'effleurer par la suite.

En résumé, la grande bourgeoisie d'affaires ambitionne donc une transformation en profondeur du système des finances publiques helvétiques tel qu'il est issu de la période allant de la Première Guerre mondiale aux années 1980. Transformation qui doit déboucher sur une modification considérable de la dimension et de la direction du transfert effectué par les différents échelons étatiques (Confédération, cantons et communes).

Dans ce sens, il n'est pas exagéré de prétendre que ce projet a pour but une véritable *contre-réforme fiscale ou financière*. En portant ce jugement, on ne se trouve pas en mauvaise compagnie. Il n'est en effet guère éloigné, si ce n'est dans la forme du moins quant au fond, de celui du Conseiller fédéral démocrate-chrétien Flavio Cotti lorsque, commentant les visées patronales en matière financière, il estime qu'elles tendent à «...en revenir à la situation d'avant la Première Guerre mondiale ». D'ailleurs, dans son manifeste programmatique, le Vorort définit l'objectif à atteindre en employant lui-même l'expression de « *réforme fiscale* », réforme dont il synthétise le contenu de façon on ne peut plus claire : « *La fonction de redistribution de*

1. Cité dans le *NQ*, 13 février 1992.

l'État devrait être réduite au profit d'un renforcement des principes de performance de notre société. »

Les deux chapitres suivants seront consacrés à analyser les formes précises par lesquelles ces objectifs patronaux s'expriment sur le terrain, formes qui sont largement tributaires des résistances et des luttes auxquelles ces visées se heurtent de la part des autres groupes sociaux. Bref, il s'agira d'examiner la politique financière concrète menée par les milieux dominants de l'économie et de la politique depuis la fin des années 1980. Mais auparavant, j'aimerais rapidement discuter les trois principaux reproches que ces milieux adressent publiquement aux finances helvétiques pour justifier leurs objectifs. Premièrement, le niveau trop élevé de la charge fiscale, lui-même dû aux dépenses publiques trop élevées. Deuxièmement, la proportion exagérée des dépenses et recettes dans le domaine de la sécurité sociale. Troisièmement, la lourdeur excessive des impôts directs par rapport aux impôts indirects. Ces trois anomalies ayant pour conséquence, toujours dans l'optique des cercles patronaux, de désavantager les entreprises helvétiques vis-à-vis de leurs concurrentes étrangères.

4.2 La charge fiscale suisse en comparaison internationale

« En comparaison internationale, la charge fiscale s'est péjorée en Suisse, et aujourd'hui déjà la quote-part fiscale en Suisse est supérieure à celle des États-Unis, du Japon et de quelques pays émergents », écrit en avril 1995 David de Pury, alors coprésident de ABB; cela signifie, ajoute-t-il, une « dégradation de la capacité concurrentielle relative » des entreprises helvétiques sur les marchés étrangers. Cette affirmation est martelée sur tous les tons par les milieux d'affaires et leurs représentants. Dans leur premier Livre blanc de 1991, F. Leutwiler et consorts parlent de « détérioration relative des conditions-cadre en matière fiscale », prétendent que « son avance [de la Suisse, nda] a déjà disparu, et s'est même muée en retard », et concluent que « les entreprises suisses se trouvent désormais privées des avantages dont elles disposaient autrefois sur le plan financier. » Dans le second Livre blanc, paru en français au début de 1996, il est répété que « la Suisse a perdu une grande partie de son attractivité sur le plan fiscal... ».

Ce type de constat soulève cependant deux difficultés. La première est d'ordre général. Elle peut se ramener à la question suivante : quel lien y

-
1. *Pour une Suisse compétitive...*, op. cit., pp. 42-43.
 2. NZZ, 1-2 avril 1995.
 3. F. Leutwiler et al., *La politique économique...*, op. cit., pp. 10-11.
 4. D. de Pury et al., *Ayons le courage...*, op. cit., p. 59.

a-t-il entre le niveau de la pression fiscale dans un pays comme la Suisse et la compétitivité sur le plan international des différentes entreprises qui y sont installées? Disons d'emblée que la question est d'une grande complexité et que vouloir y répondre de façon étoffée nécessiterait une vaste recherche dépassant très largement le cadre de cette étude. Toutefois, même sans entrer dans une discussion approfondie, il est permis de douter fortement du rôle déterminant de la fiscalité dans la compétitivité internationale des entreprises helvétiques. Il semble bien plutôt que, de manière générale, la charge fiscale n'exerce à cet égard qu'une influence d'ordre secondaire. C'est en tout cas le résultat auquel parviennent maintes études. Ainsi, analysant la période comprise entre 1950 et le début des années 1980, deux études arrivent à la même conclusion : il n'existe pas d'influence significative de la fiscalité sur le dynamisme économique de la Suisse, que ce dernier soit mesuré en termes de croissance économique ou en termes de volume des investissements privés. Même son de cloche dans une étude qui compare dans différents pays, dont la Suisse, l'évolution entre 1960 et 1988 de la pression fiscale globale et du produit intérieur brut par habitant, cette dernière donnée constituant une mesure de la compétitivité. Elle conclut : « *L'hypothèse qu'une quote-part fiscale élevée agit de façon systématiquement négative et qu'en revanche une faible quote-part fiscale agit de manière systématiquement positive sur la productivité d'une économie dans son ensemble [...] n'est pas confirmée empiriquement, en tout cas pour la période considérée.* »

1. Précisons ici une chose. Le fait d'examiner si la fiscalité helvétique constitue véritablement une entrave à la compétitivité internationale des entreprises suisses ne signifie en aucun cas que l'auteur fasse de cette compétitivité une valeur sacro-sainte à laquelle tout le reste devrait se soumettre. Au contraire, l'auteur a quelques bonnes raisons de penser que la déification de la compétitivité entraîne globalement des conséquences désastreuses pour la très grande majorité de la population, en Suisse comme dans le reste de l'humanité. Il s'agit donc seulement de prendre les affirmations des milieux patronaux au pied de la lettre et de vérifier si elles correspondent à l'état des faits.
2. Cf. Georg Junge, « The Impact of Swiss Taxation on Economic Growth », *Revue suisse d'Économie politique et de Statistique*, 1985, pp. 23-34, et Georg Junge / Alain Schönenberger / Milad Zarin-Nejadan, *Corporate Taxation and Private Investment : Some Econometric Evidence for Switzerland*, Genève, Cahiers du Département d'Économie politique de l'Uni. de Genève, 1985; cf. également Beat Bürgenmeier / Alain Schönenberger / Milad Zarin-Nejadan, *Fiscalité et investissement privé en Suisse*, Genève, 1986, ainsi que B. Schwab, *Ökonomische Aspekte...*, op. cit., pp. 173-174.
3. R. Nef, *Populärer Immobilismus...*, op. cit., p. 23. Cela tient en particulier au fait qu'une pression fiscale plus lourde peut se traduire, et se traduit généralement, par une meilleure qualité des prestations publiques (infrastructures, éducation/formation, etc.), lesquelles jouent un rôle crucial dans la capacité concurrentielle. Étudiant une série de pays économiquement développés entre 1883 et 1983, A. Maddison, « Origins and Impact... », op. cit., pp. 74-87, arrive à une conclusion semblable.

Se référant, en novembre 1992, à une enquête effectuée auprès des entreprises helvétiques elles-mêmes, deux collaborateurs scientifiques de l'Administration fédérale des finances relèvent que l'influence de la fiscalité sur la capacité concurrentielle varie, certes, d'un type d'entreprise à un autre, cette influence se faisant le plus fortement sentir dans le secteur financier. Mais dans l'ensemble, le résultat est clair : «...les entreprises interrogées estiment que la charge fiscale, considérée de manière générale, est un facteur de concurrence important mais non essentiel. Ces conclusions peuvent également être considérées comme étant pertinentes du fait qu'une étude méthodologiquement semblable, effectuée dans les États de la Communauté européenne, a produit les mêmes résultats. »

Suivant une voie différente, l'économiste A. Schönenberger arrive à une conclusion semblable. Tout en émettant lui aussi quelques restrictions en ce qui concerne le secteur financier, il écrit en octobre 1993 que «...la fiscalité n'est qu'un élément secondaire dans la détermination des coûts salariaux unitaires (coût du travail par franc de production) et de la compétitivité internationale des produits suisses. » Parmi les éléments qui l'amènent à relativiser considérablement l'influence de la fiscalité, le chercheur genevois en met deux particulièrement en évidence. D'une part, il renvoie au fait que la compétitivité de l'économie helvétique est en large mesure une compétitivité que l'on peut appeler hors prix, c'est-à-dire dépendant, à côté du prix des produits ou services, d'une série d'autres facteurs, comme par exemple leur qualité, le respect des délais de livraison, la fiabilité du service après-vente, l'octroi de crédits avantageux aux acheteurs, etc. D'autre part, A. Schönenberger souligne le rôle crucial des « fluctuations des taux de change ». À cet égard, il explique que «...l'effet fiscal sur la production n'a que peu d'importance par rapport aux larges variations des taux de change que connaît le franc suisse. » Il est difficile de lui donner tort lorsque l'on sait qu'entre 1991 et 1996, le cours de la monnaie helvétique, en termes corrigés de l'inflation et pondérés par les exportations, a augmenté en moyenne d'environ 10 % par rapport à l'ensemble des autres monnaies.

1. « La charge fiscale en Suisse en comparaison internationale », *La Vie économique. Revue de politique économique*, novembre 1992, pp. 55-56.
2. *Journal de Genève*, 28 octobre 1993.
3. Sur l'importance, de manière générale, de la compétitivité hors prix, cf. Frédéric Gazey/Jean-Philippe Vincent, « Compétitivité des produits français : une approche par la qualité », *Observations et diagnostics économiques. Revue de l'Observatoire français des conjonctures économiques*, No 32, 1990, pp. 125-144.
4. *Journal de Genève*, 28 octobre 1993.
5. A. Schönenberger, « La capacité financière de Genève est-elle épuisée? », *Steuer Revue*, No 11, 1992, p. 574.
6. Cf. *La Vie économique. Revue de politique économique*, octobre 1995, tableau B9.8, et mai 1997, tableau A7.

Le reproche selon lequel la capacité concurrentielle de l'économie helvétique serait entravée par le poids de la charge fiscale soulève un second problème : en fait, les données à disposition indiquent que la pression fiscale en Suisse est modérée en comparaison internationale. Prenons d'abord l'indicateur qui paraît le plus significatif, dans le sens où il donne une sorte d'ordre de grandeur quant à l'intensité de la pression fiscale globale existant dans les différents pays : la quote-part fiscale, c'est-à-dire le ratio entre la totalité des recettes fiscales, y compris les cotisations de sécurité sociale, et le PIB.

En 1995, cette quote-part s'élève à 33,9 % en Suisse. Elle est largement inférieure à la moyenne (non pondérée) de la quote-part fiscale des 24 « anciens » pays membres de l'OCDE qui atteint, elle, 38,3 %. L'écart est donc de 4,4 points de pour-cent. Cet écart est encore plus important lorsqu'on ne considère que les pays membres de l'Union européenne. Leur quote-part fiscale moyenne s'élevant à 42 %, l'avantage relatif de la Suisse atteint dans ce cas 8,1 points de pour-cent.

Jetons maintenant un coup d'œil sur l'imposition touchant plus spécifiquement les entreprises. Les comparaisons sur ce plan sont particulièrement difficiles, mais les quelques indications dont on dispose à ce sujet montrent également que la situation en Suisse est assez favorable. Ainsi, une étude essayant de « mesurer la compétitivité internationale » de la fiscalité affectant les sociétés en Suisse au début des années 1990 arrive à la conclusion que celle-ci est en moyenne plus modérée que dans la Communauté européenne ; la Suisse dispose donc d' « un avantage compétitif comparé à de nombreux pays membres de la Communauté européenne », ce qui la rend « *avantageuse comme lieu d'établissement pour les investisseurs européens.* »

Si l'on prend comme indicateur le rapport entre le produit des impôts sur les bénéficiaires des sociétés et le PIB, on constate qu'il s'élève, en 1994, à 2 % en Suisse contre 2,7 % pour la moyenne (non pondérée) des 24 « anciens » pays de l'OCDE. La position avantageuse de la Suisse est évi-

1. Par le terme « anciens », je désigne les 24 pays entrés dans l'OCDE jusque dans les années 1970. Les pays entrés dans l'OCDE dans les années 1990 (le Mexique, la République tchèque, etc.) ne sont pas pris en compte.
2. Chiffres calculés à partir des données fournies dans OCDE, *Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE 1965-1995*, Paris, 1996, p. 188, et le *Message concernant le compte d'État 1996*, Berne, 1997, p. 639. Les résultats de 1995 des États-Unis, du Japon, du Canada et de la Grèce n'étant pas disponibles au moment où j'achève la rédaction du manuscrit, j'ai pris pour ces pays les chiffres de 1994.
3. Peter Dieben, « Eurocompatibility of the Swiss Tax System », *International Tax review*, No 6-7, juillet 1993, pp. 315-316 et 319.
4. Chiffre calculés à partir des données fournies dans OCDE, *Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE 1965-1995*, Paris, 1996, p. 80.

dente. En 1994 toujours, une comparaison établie sur 17 pays industrialisés établit qu'à l'exception de l'Autriche et de l'Espagne, la Suisse présente le taux effectif moyen d'imposition du capital le plus faible du groupe, considérablement inférieur à la moyenne (pondérée) de l'ensemble.

Au 1er juillet 1996, le taux marginal maximum de l'imposition sur les bénéficiaires des entreprises atteint environ 29 % en Suisse contre 38 % en moyenne dans l'OCDE, dont 58 % environ en Allemagne, 52 % au Japon, 40 % aux États-Unis et 37 % en France. Au sein de l'OCDE, seuls les pays scandinaves présentent un taux marginal très légèrement inférieur à la Suisse. Certes, les entreprises sont affectées par d'autres impôts que celui sur les bénéficiaires, et le taux d'imposition constitue un critère de comparaison approximatif dans la mesure où il ne représente qu'un facteur parmi d'autres déterminant la charge fiscale effective. Il faut aussi tenir compte des différentes pratiques nationales en matière de définition du bénéfice imposable, des exonérations et des déductions autorisées, etc. Mais, de ce point de vue aussi, il ne semble guère que les entreprises helvétiques soient plus mal loties que leurs concurrentes étrangères, bien au contraire.

Ainsi, le Conseil fédéral écrit en mars 1997 : « À part les taux d'imposition, d'autres dispositions sont également importantes pour les entreprises car elles exercent une grande influence sur la détermination du bénéfice imposable. Il s'agit en l'occurrence des prescriptions concernant les amortissements et le traitement fiscal des pertes. Les prescriptions sur les amortissements sont peu comparables entre les différents pays de l'OCDE, mais on peut certainement qualifier les prescriptions suisses de très libérales même par rapport à l'étranger. En outre, on rappellera que la pratique relative à l'amortissement des investissements en matière de recherche et de développement est très généreuse en Suisse. Pour ce qui est du traitement des pertes, tous les pays de l'OCDE connaissent la possibilité du report des pertes et sur ce point, la pratique suisse et celle de l'OCDE se tiennent. »

-
1. Cf. OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, Paris, juin 1997, p. 25.
 2. Ces chiffres sont tirés de l'étude réalisée périodiquement par KPGM International Tax Center, intitulée OECD Corporate tax Rate; cf. la NZZ du 10 juillet 1996 et du 26 mai 1997. Les chiffres pour la Suisse prennent comme référence une entreprise installée dans la ville de Zurich. Rappelons que le taux d'imposition marginal maximum désigne le taux appliqué à la tranche de matière imposable (revenu, bénéfice, etc.) la plus élevée.
 3. Message concernant la réforme 1997 de l'imposition des sociétés, 26 mars 1997, *Feuille fédérale* 1997, Vol. 2, p. 1073. Sous le titre « Silicon Valley se déplace en Suisse », un article du *International Herald Tribune* du 7 décembre 1995 explique que de nombreuses entreprises industrielles étrangères de haute technologie s'installent en Suisse notamment en raison des avantages fiscaux qu'elles y trouvent. À cet égard, l'article insiste à plusieurs reprises sur le fait que, dans leurs pratiques en matière fiscale, les autorités helvétiques se caractérisent par une attitude « toujours accommodante » et « reconnaissante ».

À cela, il faut ajouter que la Suisse est l'un des rares pays autorisant les sociétés à déduire *intégralement* du bénéfice imposable les intérêts payés sur leurs dettes. Une telle disposition va si loin qu'il se peut que le taux d'imposition marginal du revenu du capital devienne *négalif* lorsqu'une entreprise finance une large partie de ses investissements par le moyen de l'endettement. Autrement dit, pour reprendre les termes de Milad Zarin-Nejadan, il arrive que «...du point de vue de l'entreprise, les projets financés par la dette se trouvent même subventionnés par le système fiscal suisse. » De plus, les sociétés établies sur le territoire helvétique disposent d'une marge de manœuvre particulièrement étendue dans la dissimulation de leurs bénéfices grâce à la grande opacité comptable que leur permet, comme le souligne Jean-Christian Lambelet, « une législation des plus permissives ».

Dans ces conditions, il n'est guère étonnant que le World Competitiveness Yearbook pour 1997, agrégeant un certain nombre de critères fiscaux dans l'objectif de savoir dans quelle mesure l'imposition est favorable à l'activité entrepreneuriale, classe la Suisse au septième rang mondial, devant l'immense majorité des autres pays économiquement développés, et en particulier loin devant ses principaux concurrents comme l'Allemagne, la France, les Pays-Bas, la Belgique ou encore l'Italie.

En ce qui concerne l'intensité de la pression fiscale globale, les griefs avancés par les milieux d'affaires paraissent donc pour le moins injustifiés. D'ailleurs, même au sein de ces milieux, il arrive parfois qu'on le reconnaisse. « Du point de vue fiscal, la Suisse constitue pour les entreprises un site offrant encore des avantages considérables », souligne par exemple en mars 1996 la HandelsZeitung, un hebdomadaire proche des cercles économiques. En septembre 1996, sous le titre « investissements privés et fiscalité », un spécialiste en la matière relève pour sa part que « notre législation laisse encore ouvertes de nombreuses possibilités d'optimisation fiscale » et conclut que, sur ce plan, la Suisse représente un « environnement propice ».

1. M. Zarin-Nejadan, « L'imposition des revenus... », op. cit., pp. 460-461.
2. Jean-Christian Lambelet, *L'économie suisse. Un essai d'interprétation et de synthèse*, Paris/Genève, 1993. Plutôt que de verser les bénéfices sous forme de dividendes — imposés — les milieux industriels et financiers helvétiques préfèrent gonfler leurs réserves, en particulier, comme les y autorise la loi, leurs réserves latentes ou cachées, dont il est presque impossible de découvrir la véritable ampleur. Par ce système, qui tend à provoquer une hausse du cours des actions en bourse, les bénéfices peuvent être empochés par le canal des plus-values boursières, lesquelles ne sont pratiquement pas imposées en Suisse. Sur ce point, cf. Coopers & Lybrand/Pictet, *La transparence financière des sociétés suisses*, Genève, 1991, pp. 41-56, ainsi que le *Journal de Genève* du 20 septembre 1996.
3. Cf. *The World Competitiveness Yearbook 1997*, Lausanne, 1997, p. 379.
4. *HandelsZeitung*, 7 mars 1996.
5. *Journal de Genève*, 20 septembre 1996; l'article est de Bernard Bonvin, responsable de la publication paraissant depuis 1995, intitulée *The Taxation of Private Investment : a European Guide*, Genève.

Mais les milieux patronaux se retranchent alors derrière un autre reproche. Même s'il existe encore, l'avantage fiscal dont bénéficient les entreprises helvétiques s'est considérablement amenuisé, prétendent-ils, et il ne peut que continuer à se rétrécir. Pour preuve, il est inlassablement répété que depuis plusieurs décennies, en raison de la croissance particulièrement forte des dépenses de la Confédération, des cantons et des communes, le niveau général de la pression fiscale a augmenté en Suisse à un rythme plus rapide que dans les pays comparables.

« *La Suisse est en train de perdre les avantages [...] sur des pays industrialisés de niveau comparable* » affirme en 1991 le premier Livre blanc de F. Leutwiler et consorts; en effet, « *s'il est vrai qu'en comparaison internationale* », admetton, la pression fiscale « *demeure relativement basse, [...] il n'empêche que la Suisse appartient au groupe de pays industrialisés qui présente, sous cet angle, le plus fort taux annuel d'accroissement* » depuis 1960. Décrivant l'évolution de « *la charge fiscale globale* », le Vorort écrit dans son propre manifeste de 1991 qu'elle « *a passé en Suisse de 20,7 % du produit intérieur brut en 1965 à 32,5 % en 1988, ce qui constitue une augmentation de 60 %*. Il n'y a guère de pays comparable dans lequel on ait observé une augmentation aussi rapide »; d'où la conclusion désabusée du Vorort : « *L'avantage de l'emplacement [sic] fiscal suisse a, dans une large mesure, disparu.* » En janvier 1995, la NZZ pose la question : « *Le Conseil fédéral [...] renvoie à la quote-part fiscale soit-disant toujours basse en comparaison internationale. Littérature ou réalité?* »; la réponse de l'influent quotidien est claire : « *Entre 1970 et 1993, la quote-part fiscale [...] s'est accrue de 37 %, atteignant près d'un tiers (32,5 %) du PIB. Elle s'est accrue dans notre pays beaucoup plus fortement que dans d'autres pays de l'OCDE...* ». Une année plus tard, le second Livre blanc affirme : « *...en comparaison internationale, le taux d'imposition a augmenté plus que la moyenne en Suisse depuis 1970, affaiblissant d'autant notre avantage traditionnel, à savoir le poids modéré de la charge fiscale et parafiscale.* »

Dans son ouvrage de pionnier consacré à l'instrument de mesure que constitue la quote-part, aussi bien fiscale qu'étatique, K. Littmann souligne que cet instrument doit être manié avec la plus grande précaution dans la mesure où il offre « *en permanence la possibilité d'être manipulé* ». Aussi péremptoires paraissent-elles, les démonstrations des milieux de l'économie ne respectent guère cet avertissement. Elles pèchent en particulier sur deux points. D'une part, comme les citations ci-dessus le montrent, l'augmentation de la quote-part fiscale helvétique est calculée *en termes relatifs*. Mais la Suisse part d'un niveau sensiblement plus bas que

1. F. Leutwiler et al., *La politique économique...*, op. cit., pp. 10-11.
2. *Pour une Suisse compétitive...*, op. cit., p. 39.
3. NZZ, 21-22 janvier 1995.
4. D. de Pury et al., *Ayons le courage...*, op. cit., p. 59.
5. K. Littmann, *Definition und Entwicklung...*, op. cit., p. 167.

l'OCDE; ce mode de calcul aboutit donc automatiquement à donner une image exagérée de la croissance de la quote-part helvétique. Pour se faire une image plus proche de la réalité, il est nécessaire de reprendre les résultats exprimés en termes relatifs et d'y substituer des résultats exprimés en termes absolus, et également de déterminer l'évolution des *écarts* de pression entre la Suisse et les autres pays. D'autre part, les résultats de toute comparaison dans le temps varient considérablement suivant où l'on place la borne de départ et celle d'arrivée. Contrairement à ces démonstrations qui généralement, pour ne pas dire systématiquement, ne prennent en compte qu'un seul intervalle temporel, il faut prendre garde à cet élément et donc essayer, autant que possible, de suivre l'évolution durant des intervalles temporels de durées différentes.

En analysant avec les précautions nécessaires l'évolution de la quote-part fiscale en Suisse et dans les « anciens » pays membres de l'OCDE, on parvient aux résultats décrits ci-dessous. Si l'on choisit 1965 comme point de départ et que l'on va jusqu'en 1995, date la plus récente pour laquelle des données sont disponibles, on constate que cette période se divise en deux phases distinctes. Dans une première, allant de 1965 à 1976, la position relativement avantageuse de la Suisse se dégrade assez sensiblement. La quote-part fiscale helvétique passe de 20,7 % à 31,3 %. En termes relatifs, la croissance s'élève à 51 %, alors que la quote-part moyenne (non pondérée) de l'OCDE, passant de 26,3 % en 1965 à 33,6 % en 1976, ne progresse, elle, que de 28 %. Comme je l'ai déjà dit, la forte différence de croissance que laissent entrevoir ces deux chiffres s'explique en partie par le niveau nettement plus bas d'où part la Suisse. Calculée en termes absolus, la dégradation paraît déjà moins grave, même si elle reste substantielle : l'augmentation de la quote-part suisse se monte à 10,6 points de pour-cent contre 7,3 points de pour-cent pour celle de l'OCDE.

Mais l'essentiel n'est pas là : il réside dans le fait que le terrain perdu durant ces années est largement regagné durant la seconde phase. En effet,

1. Faisons une analogie. La manière de procéder des milieux de l'économie fait penser à une étude qui, devant calculer la distance séparant un vélo roulant à 10 km/h. d'une voiture se déplaçant à 100 km/h. aboutirait à la conclusion que cette distance décroît lorsque la vitesse du vélo double alors que celle de la voiture n'augmente que de moitié.
2. L'année 1965 est très souvent prise comme point de départ des comparaisons temporelles car il s'agit de la première date pour laquelle on dispose d'une moyenne de la quote-part fiscale établie sur l'ensemble des 24 « anciens » pays membres de l'OCDE.
3. Cf. OCDE, *Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE 1965-1995*, op. cit., pp. 75 et 188, ainsi que le *Message concernant le compte d'État 1996*, Berne, 1997, p. 639. Répétons que les résultats de 1995 des États-Unis, du Japon, du Canada et de la Grèce n'étant pas disponibles au moment où j'achève la rédaction du manuscrit, j'ai pris ceux de 1994 pour ces pays.

entre 1976 et 1995, la quote-part fiscale suisse s'accroît seulement de 8 % en termes relatifs, pendant que celle de l'OCDE augmente de 14 %. Calculées en termes absolus, les augmentations respectives montrent mieux l'ampleur du rattrapage effectué par la Suisse : au 2,6 point de pour-cent helvétique s'oppose les 4,7 points de l'OCDE.

Dès lors, si l'on considère l'ensemble de la période 1965-1995, on constate, comme le montre le tableau 5 qui suit, que la croissance de la quote-part helvétique n'est plus tellement supérieure à celle de l'OCDE, même si on la calcule en termes relatifs : 64 % contre 46 %. Mesurées en termes absolus, les croissances sont très voisines l'une de l'autre : 13,2 points de pour-cent pour la Suisse contre 12 pour l'OCDE. Cela signifie, et cela me semble l'aspect crucial, que l'écart de pression fiscale à l'avantage de la Suisse demeure proche au départ et à l'arrivée : en 1965, la quote-part fiscale de la Suisse est inférieure de 5,6 points à celle de l'OCDE ; en 1995, l'écart est de 4,4 points. Il paraît difficile de prétendre que l'avantage relatif de la Suisse ait subi une grave érosion.

Tableau 5 *Évolution de la quote-part fiscale de la Suisse et des pays membres de l'OCDE (1965-1995)*

| Quote-part fiscale (en %) | | | | | | Croissance de la quote-part fiscale (en termes relatifs et en termes absolus) | | | | | | | |
|---------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|---|------|---------|------|---------|------|---------|------|
| | 1955 | 1960 | 1965 | 1970 | 1995 | 1955-95 | | 1960-95 | | 1965-95 | | 1970-95 | |
| | | | | | | rel. | abs. | rel. | abs. | rel. | abs. | rel. | abs. |
| Suisse | 19,2 % | 21,2 % | 20,7 % | 23,8 % | 33,9 % | 77 % | 14,7 | 60 % | 12,7 | 64 % | 13,2 | 42 % | 10,1 |
| OCDE | 24 % | 24,8 % | 26,3 % | 29,5 % | 38,3 % | 60 % | 14,3 | 54 % | 13,5 | 46 % | 12 | 30 % | 8,8 |
| Écart Suisse-OCDE | 4,8 pt | 3,6 pt | 5,6 pt | 5,7 pt | 4,4 pt | | | | | | | | |

D'autant plus que, le tableau 5 l'indique, la perspective se modifie nettement si l'on ne prend pas l'année 1965 comme point de départ, mais que l'on remonte un peu dans le temps en choisissant, par exemple, l'année 1960. Pour cette date, on dispose de la quote-part fiscale de 20 pays sur les 24 « anciens » pays membres de l'OCDE. En moyenne, cette quote-part s'établit alors à 24,8 %, pendant que celle de la Suisse s'élève à 21,2 %. Même si on la calcule en termes relatifs, la croissance de la quote-part helvétique entre 1960 et 1995 ne diffère guère cette fois-ci, en dépit de son

1. Cf. OCDE, *Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE 1965-1995*, op. cit., p. 197. Manquent les données pour la France, la Grèce, l'Islande et le Luxembourg. Étant donné le niveau de la quote-part de ces 4 pays en 1965, il est vraisemblable que leur prise en compte pour le calcul de la moyenne de 1960 n'aurait modifié cette dernière que dans de très faibles proportions.

niveau de départ plus bas, de celle du reste de l'OCDE : 60 % pour la Suisse contre 54 % pour l'OCDE. Mesurée en termes absolus, la progression paraît même moins rapide en Suisse : 12,7 points de pour-cent contre 13,5 pour l'OCDE. Quant à lui, l'écart entre la quote-part helvétique et celle de l'OCDE passe de 3,6 à 4,4 points de pour-cent, ce qui signifie que, comparée sur cette période, la position avantageuse de la Suisse ne semble pas se péjorer, mais au contraire s'améliorer encore.

Sans chercher à forcer les chiffres et en restant prudent, il est donc possible de tirer la conclusion suivante : depuis les années 1960, l'avantage dont bénéficie la Suisse sur le plan fiscal ne s'est en aucun cas massivement dégradé, comme le prétendent les milieux de l'économie et leurs représentants. Dans le pire des cas, cet avantage s'est très légèrement péjoré. Dans le meilleur, il s'est maintenu, voire très légèrement amélioré. Il est bien sûr possible de multiplier les périodes temporelles considérées. Par exemple, en remontant jusqu'en 1955, première année pour laquelle l'OCDE fournit des données pour un nombre important de pays. Comme le montre le tableau 5, la quote-part fiscale moyenne des 19 pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données s'élève alors à 24 % et celle de la Suisse à 19,2 %. L'augmentation entre 1955 et 1995 est donc de 60 % pour l'OCDE et de 77 % pour la Suisse, en termes relatifs, et respectivement de 14,3 et 14,7 points de pour-cent, en termes absolus. Ou, dernier exemple, en prenant la période 1970-1995. Le tableau 5 indique que les quotes-parts de l'OCDE et de la Suisse croissent durant cette phase respectivement de 30 % et 42 % en termes relatifs, et de 8,8 et 10,1 points de pour-cent en termes absolus. Les images qui se dégagent de ces deux derniers exemples diffèrent quelque peu de celles des deux premiers, mais sans qu'il faille pour autant changer le sens général de la conclusion.

Ces résultats sont corroborés par deux autres indicateurs. Premièrement, par la quote-part de l'État, c'est-à-dire la proportion entre les dépenses des

1. Cf. *ibid.*, p. 195.
2. Il faut souligner que la perspective se modifie également si la comparaison s'effectue avec d'autres entités spatiales que l'OCDE dans son ensemble. En prenant les seuls pays européens membres de l'OCDE ou respectivement les seuls pays membres de la Communauté européenne comme point de comparaison, le bilan relatif de la Suisse apparaît sous un jour encore plus favorable. Nous avons vu, par exemple, que durant la période 1965-1995 la quote-part fiscale helvétique progresse de 64 % (termes relatifs) ou de 13,2 points de pour-cent (termes absolus). La croissance pour les pays européens de l'OCDE est respectivement de 47 % et 12,7 points de pour-cent. Pour la Communauté européenne, elle s'élève à 48 % et 13,7 points de pour-cent. Cela signifie que l'écart de la Suisse avec les deux groupes de pays conserve pratiquement la même amplitude au départ et à l'arrivée. Avec les pays européens membres de l'OCDE, cet écart passe de 6,5 points de pour-cent en 1965 à 6 points en 1995. Avec la Communauté européenne, il passe de 7,6 à 8,1 points. Cf. OCDE, *Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE 1965-1995*, op. cit., pp. 75 et 188.

collectivités publiques et le PIB, un indicateur important dans la mesure où il exerce une influence directe sur l'évolution du niveau général de l'imposition. En 1995, cette quote-part se monte à 38,4 % en Suisse, contre 40,3 % en moyenne pondérée pour les 22 pays membres de l'OCDE pour lesquels on dispose de données (50,2 % pour les seuls pays membres de la Communauté européenne). Seuls quatre pays (Australie, États-Unis, Japon, République de Corée) connaissent une quote-part inférieure à celle de la Suisse.

Il est très difficile d'effectuer des comparaisons en ce qui concerne l'évolution de la quote-part étatique des différents pays car les séries statistiques disponibles présentant des données homogènes, et donc comparables, ne couvrent que des espaces temporels assez limités. Ainsi, sur la base d'une première définition de la quote-part étatique, on dispose de données homogènes pour la période allant de 1970 à 1989. Durant cette phase, la quote-part en Suisse passe de 26,5 % à 34,1 %, soit une croissance de 29 % en termes relatifs, et de 7,6 points de pour-cent en termes absolus. Pendant ces mêmes années, la moyenne pondérée de l'OCDE passe de 32,3 % à 41,6 %, soit une augmentation respectivement de 29 % et 9,3 points de pour-cent. Sur la base d'une définition légèrement différente de la quote-part de l'État, on dispose d'une série statistique homogène couvrant cette fois-ci la période 1980-1995. Durant cette phase, la quote-part helvétique connaît une croissance de 12 % en termes relatifs, et de 4,1 points en termes absolus, alors que les chiffres respectifs pour l'OCDE sont de 10 % et de 3,8 points de pour-cent. Dans l'ensemble, on ne peut donc pas prétendre que la croissance de la quote-part étatique soit clairement plus marquée en Suisse que dans les autres pays de l'OCDE ni que l'écart entre la Suisse et ces pays tende de façon significative à se rétrécir.

Le second indicateur est la part des emplois relevant des administrations publiques dans l'emploi total. En 1994, cette part s'élève à 11,3 % en Suisse. Seuls trois pays parmi les 24 « anciens » membres de l'OCDE connaissent une proportion inférieure : le Japon (8,4 %), la Turquie (8,6 %) et la Grèce (10,2 %). La Suisse est plus proche de ces trois pays que de la très grande majorité des autres, que ce soit par exemple le Royaume-Uni (15,2 %), les États-Unis (15,5 %), l'Allemagne (16,2 %), l'Italie (18,1 %), la Belgique (18,8 %), le Canada (21,5 %), la France (24,4 %), ou encore le Danemark (31,5 %) et la Suède (33,2 %).

1. Cf. le *Message concernant le compte d'État 1996*, Berne, 1997, p. 639, et OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, Paris, juin 1997, p. A31.
2. Cf. J.-C. Lambelet, *L'économie suisse...*, op. cit., p. 305, pour les données concernant la Suisse, et OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, Paris, juillet 1991, p. 202, pour les données relatives à l'OCDE.
3. Cf. le *Message concernant le compte d'État 1996*, Berne, 1997, p. 639, et OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, Paris, juin 1997, p. A31.
4. Cf. OCDE, *Études économiques de l'OCDE 1994-1995. Suisse*, Paris, 1995, p. 78.

Si l'on examine l'évolution de cette proportion entre 1960 et 1994, on constate qu'elle passe de 6,4 % à 11,3 % en Suisse, soit une croissance de 77 % en termes relatifs, et de 4,9 points de pour-cent en termes absolus. Sur les 10 autres pays pour lesquels on dispose de données, seuls les États-Unis (croissance de 22 %, respectivement de 2,8 points de pour-cent) connaissent une augmentation clairement plus lente. Dans deux autres cas, l'Australie et la Belgique, la progression est du même ordre qu'en Suisse. Pour les sept restants, la croissance de cette part est plus rapide : c'est par exemple le cas de l'Allemagne (augmentation de 100 %, respectivement de 8,1 points de pour-cent), de l'Italie (99 %; 9 points), de l'Autriche (98 %; 10,2 points), sans parler de la Suède (159 %; 20,4 points) ou du Danemark (203 %; 21,1 points).

4.3 L'État social helvétique en comparaison internationale

Dans son manifeste programmatique de la fin 1991, déjà maintes fois mentionné, le Vorort écrit que « *les prestations sociales sont en Suisse bien développées si on les compare à celles d'autres pays, [...] si développées même qu'elles en sont venues à excéder les possibilités de l'économie, à réduire le goût pour le travail...* »; en effet, explique le Vorort, « *on voulait construire un système de sécurité sociale perfectionné, mais on a exagéré et pas su discerner que [...] les prélèvements découragent ceux qui ont à les payer de bien travailler, et les bénéficiaires de redistributions en deviennent moins aptes à produire. La politique sociale aboutit donc fatalement à réduire la capacité économique.* »

Depuis plusieurs années, de telles diatribes font florès en Suisse. Elles s'intègrent dans une large offensive menée par les milieux économiques et leurs représentants contre l'État social, accusé d'être à l'origine d'un nombre de maux dont la liste ne semble connaître d'autre limite que l'imagination de ses détracteurs. « *Aujourd'hui, — tonne G. Richterich, le Président de l'UCAP, en janvier 1994 — sur cent francs gagnés en Suisse, vingt-cinq sont absorbés par la sécurité sociale. [...] La capacité concurrentielle de notre industrie d'exportation, déjà très menacée, s'en [trouve] fragilisée [...]. Empêchons l'État social d'enfler démesurément!* ». « *Le poids total des charges sociales atteint les limites du supportable* » déclare en février 1994 le Directeur de la même organisation patronale. « *La Suisse appartient au point de vue des dépenses sociales [...] au groupe de tête des pays européens* » affirme au même moment la NZZ. Qui ne craint pas d'assurer que « *l'État social [...] représente une impasse du tout au tout* », notamment parce qu' « *en faisant le*

-
1. *Pour une Suisse...*, op. cit., pp. 116-117.
 2. JAP, 20 janvier 1994, pp. 77-78.
 3. Propos rapportés par la NZZ, 4 février 1994.
 4. NZZ, 4 février 1994.

bonheur des gens malgré eux, il constitue un danger pour la liberté [die wohl-
fahrtsstaatlichen « Beglückter » stellen eine Gefahr für die Freiheit dar]. »
« La crise actuelle de l'État fiscal n'est rien d'autre que l'expression, visible, des
exigences exagérées que l'État providence pose à l'État fiscal » diagnostique en
août 1994 le Professeur Walter Wittmann. Quant au second Livre blanc, il
affirme au début 1996 : «...les œuvres sociales touchent aux limites de leurs ca-
pacités financières. [...] L'augmentation des cotisations et des impôts nécessaires
au financement des dépenses sociales affaiblit la capacité concurrentielle de nos
entreprises et l'attractivité de la place économique suisse. »

Qu'en est-il dans la réalité? Ce qui existe d'État social en Suisse met-il réel-
lement en danger la compétitivité de l'économie helvétique, minant ainsi ses
propres bases? Il faut relever que ce qui a déjà été dit plus haut à propos des
liens entre fiscalité et capacité concurrentielle est à nouveau valable ici. Je ne
vais donc pas y revenir, mais me contenter de comparer brièvement la situa-
tion helvétique avec celle des pays économiquement développés.

Une recherche menée récemment par deux pionniers, le Professeur
Pierre Gilliand et Stéphane Rossini, mesurant enfin (la France publie de
telles mesures depuis 1958, l'Allemagne depuis 1966...) les dimensions
réelles de l'État social en Suisse, permet de se faire une idée à ce sujet. Pour
pouvoir procéder à une comparaison internationale, cette étude établit, en
utilisant les mêmes critères que ceux des pays membres de la Communauté
européenne, le montant des dépenses dites de *protection sociale*. Celles-ci
sont calculées de façon assez extensive. Elles comprennent, déduction faite
des comptes à double et des transferts entre institutions, les dépenses des
assurances sociales — en Suisse, l'assurance-vieillesse et survivants, l'assu-
rance-invalidité, l'assurance-maladie, l'assurance-chômage, la prévoyance
professionnelle (2e pilier) —, les dépenses sociales de l'État (contributions
aux assurances sociales, à l'assistance sociale, à la construction de loge-
ments, à la santé, les allocations familiales, etc.), et enfin les dépenses des
assurances privées, dans le domaine de la maladie et de l'accident, lorsqu'elles
correspondent à des prestations rendues obligatoires par la loi.

Cela fait, l'étude procède à une comparaison pour l'année 1993, année
la plus récente pour laquelle des données statistiques complètes sont dis-

1. NZZ, 19 mai 1995.
2. JAP, 4 août 1994, p. 747.
3. D. de Pury et al., *Ayons le courage...*, op. cit., p. 61.
4. Cf. Pierre Gilliand/Stéphane Rossini, *Le budget social de la Suisse*, Lausanne, 1995; ainsi que *La protection sociale en Suisse. Recettes et dépenses, 1948-1997. Comparaisons avec les pays de l'Union européenne*, Lausanne, 1997.
5. Sur la définition des dépenses de protection sociale et l'élaboration des statisti-
ques, cf. P. Gilliand/S. Rossini, *Le budget social...*, op. cit., pp. 32-96. Pour établir
une comparaison internationale, le niveau des dépenses constitue un indicateur
particulièrement pratique. Mais il faut garder à l'esprit que les divers aspects
qualitatifs de l'État social ne se reflètent qu'imparfaitement dans cet indicateur.

ponibles. Les résultats sont significatifs. En Suisse, la quote-part au PIB des dépenses de protection sociale s'élève à 27 %. Elle est inférieure à la quote-part moyenne pondérée des douze pays alors membres de l'Union européenne, qui atteint 28,8 %; elle est en particulier nettement inférieure à celle de pays comme la France (30,9 %), l'Allemagne (31 %), le Danemark (33,2 %) ou encore les Pays-Bas (33,6 %). Les années 1994 et 1995 ne semblent pas modifier cette situation : selon les données déjà disponibles, la Suisse devrait rester en dessous de la moyenne européenne.

Mais il y a plus important encore. De façon générale, le niveau des dépenses de protection sociale est étroitement corrélé avec le degré de richesse des différents pays. Comme le montrent P. Gilliand et S. Rossini, « la tendance est nette : plus un pays est riche (mesuré en PIB par habitant), plus il peut et tend à consacrer des montants importants à la protection sociale. » Or, la Suisse est précisément l'un des deux pays les plus riches d'Europe : son PIB par habitant est, à parité de pouvoir d'achat, plus de 30 % au-dessus de la moyenne européenne. La Suisse constitue donc (avec le Luxembourg) la seule exception à la règle énoncée ci-dessus. La prise en compte du facteur de la richesse fait ressortir avec encore davantage d'acuité la faiblesse des dépenses de protection sociale en Suisse.

1. Cf. P. Gilliand/S. Rossini, *La protection sociale...*, op. cit., pp. 144 et 149.
2. *Ibid.*, p. 148.
3. L'étude de P. Gilliand et S. Rossini ne fournit pas de comparaison internationale sur la quote-part des recettes de protection sociale. On pourrait donc objecter que, ne prenant en compte que les dépenses et non les recettes, elle fait apparaître l'État social helvétique plus maigre qu'il n'est. En effet, en Suisse, les recettes de protection sociale dépassent clairement les dépenses. Cette situation est due au fait que les revenus de la prévoyance professionnelle (2e pilier), soit environ 43 milliards en 1993, sont beaucoup plus élevés que les rentes payées, soit 18 milliards. Une telle objection ne semble toutefois ni pertinente ni de nature à infirmer les conclusions de l'étude sur la faiblesse de l'État social en Suisse. D'une part, il paraît difficile de considérer la fraction des recettes des caisses de pension dépassant leurs dépenses, soit 25 milliards, comme partie intégrante de la protection sociale. Du point de vue de l'économie nationale, cette fraction a beaucoup plus le caractère d'une épargne forcée. D'autre part, même si on rejette l'argument précédent et qu'on considère donc qu'il faut prendre en compte non pas les dépenses mais les recettes de la prévoyance professionnelle pour parvenir à la vraie mesure de l'État social, il faut partir du fait que sur les 43 milliards de recettes en 1993, les cotisations proprement dites ne fournissent que 23 milliards environ. Un montant de 20 milliards provient d'autres sources, pour l'essentiel (17 milliards) du placement des capitaux des caisses de pension, et ne correspond donc pas à des charges pesant sur les cotisants. La différence de 5 milliards environ entre les rentes payées et les cotisations représente 1,5 % du PIB suisse de 1993. Si l'on ajoute ces 1,5 % à la quote-part de protection sociale telle que calculée par P. Gilliand et S. Rossini (27 %), on obtient une quote-part de 28,5 %, égale *grosso modo* à la moyenne de l'Union européenne (28,8 %); cf. P. Gilliand/S. Rossini, *La protection sociale...*, op. cit., p. 118.

Quittons maintenant cette étude et prenons un autre critère de comparaison : les cotisations de sécurité sociale versées directement par les salariés et par les employeurs (sans les versements aux caisses de retraite). En 1994, celles-ci représentent 7,5 % du PIB en Suisse, contre 8,8 % en moyenne (non pondérée) pour les 24 « anciens » pays membres de l'OCDE. Le niveau en Suisse est donc à nouveau inférieur à ce qu'il est dans les pays économiquement comparables.

Il est intéressant d'affiner l'analyse en distinguant ces cotisations selon leur provenance. On constate ainsi que celles qui sont versées par les salariés représentent, toujours en 1994, 3,8 % du PIB en Suisse, contre 3,2 % pour l'OCDE. La situation s'inverse lorsqu'on envisage celles versées par les employeurs : elles constituent 3,7 % du PIB en Suisse, contre 5,8 % pour l'OCDE. En Suisse, la part des employeurs est moins élevée que celle des salariés, alors que l'inverse est vrai dans l'OCDE ; en outre, la part des employeurs est particulièrement faible en comparaison internationale.

Attachons-nous encore quelques instants à la part assumée par les employeurs. Une étude publiée en juin 1994 par l'Union de Banques Suisses explique en effet que celle-ci est « *d'un intérêt fondamental lorsqu'il s'agit de se prononcer sur la compétitivité d'un pays sur le plan international.* » Or, cette étude montre que la somme des cotisations de sécurité sociale versées par les employeurs, y compris cette fois-ci pour les caisses de pension, est faible en Suisse. En 1991, elle s'élève à 15 % du montant total des salaires revenant aux ménages. Parmi les sept autres pays envisagés, seul le Royaume-Uni (14 %) connaît une proportion — très légèrement — inférieure. Dans les six restants — Pays-Bas (17 %), Japon (17 %), États-Unis (21 %), Allemagne (23 %), Italie (37 %) et France (38 %) — les versements effectués par les employeurs sont plus élevés, souvent de manière considérable.

En conclusion, il est donc pour le moins difficile d'admettre que la dimension de l'État social en Suisse ainsi que son mode de financement puissent constituer un handicap sur le plan de la compétitivité internationale, comme le prétendent les milieux d'affaires. Ceux-ci bénéficient bien plutôt d'une situation avantageuse. D'ailleurs, si les plaintes de ces milieux correspondaient à la réalité, leur attitude politique deviendrait incompréhensible : ne refusent-ils pas obstinément d'appuyer la ratification de l'adhésion de la Suisse à la Charte sociale européenne (dont sont membres la grande majorité des pays européens) parce qu'une telle adhésion impliquerait, selon les termes mêmes du Directeur de l'UCAP, « *le devoir inacceptable de développer et*

1. Cf. OCDE, *Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE 1965-1995*, op. cit., pp. 82-83 ; cf. également Hans Baumann, « Sozialabbau, Sozialdumping und Verteilungspolitik », *Widerspruch*, No 27, juin 1994, pp. 79-87.
2. *Notices économiques de l'UBS*, juin 1994, p. 4.
3. Cf. *ibid.*, p. 8.

1

de compléter le système social » helvétique? Au terme d'une étude consacrée au financement de la sécurité sociale en Suisse telle qu'elle se présente au milieu des années 1990, un chercheur aboutit à une conclusion semblable : « *La Suisse se situe toujours, et indépendamment des problèmes de méthode relatifs aux comparaisons internationales, plutôt en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE ou de l'Union européenne. [...] Aussi, affirmer que la limite maximale de prélèvement est déjà atteinte et qu'une éventuelle hausse des cotisations sociales conduirait à la ruine de l'économie suisse relève plus du mot d'ordre politique que d'une analyse objective.* »²

4.4 Le poids des impôts directs est-il insupportable?

Le troisième reproche essentiel des milieux de l'économie et de leurs représentants aux finances suisses s'adresse à la structure de la fiscalité helvétique. Plus précisément au poids, estimé démesuré, des impôts directs, ceux qui portent sur le revenu et la fortune, par rapport aux impôts indirects, qui portent eux sur la consommation. Le premier Livre blanc de F. Leutwiler et consorts affirme en 1991, nous l'avons déjà vu, que «...*le poids comparativement élevé des impôts directs par rapport à celui de la fiscalité indirecte représente, à long terme, un handicap potentiel pour les entreprises suisses face à la concurrence étrangère.* » Dans son propre manifeste, le Vorort prétend que « *par le biais des impôts directs, les revenus moyens et élevés des personnes physiques sont lourdement imposés si nous effectuons une comparaison internationale; [...] cela réduit indéniablement toute envie de faire un effort.* » Le Professeur W. Wittmann partage le même avis. En août 1994, il écrit que « *la part des impôts directs a [...] continuellement augmenté depuis les années 1960. Ce système fiscal affaiblit l'épargne et les investissements et ménage la consommation. Du point de vue « incitatif » [anreizmässig], il est donc faux.* » Quant à la NZZ, elle dénonce avec d'autant plus de virulence la «...*part extrêmement élevée, en comparaison internationale, des impôts directs [...] en Suisse* » qu'elle considère que «...*la progressivité des impôts [directs] [...] est très prononcée dans notre pays. [...] De sorte que ces derniers n'incitent pas à fournir un effort et ne sont pas justes du point de vue de l'effort fourni [sind damit weder leistungsfördernd noch leistungsgerecht].* » Au début de 1996, le deuxième Livre blanc répète qu'« *au regard de la compétitivité et de*

1. NZZ, 28 avril 1994.

2. Pascal Mahon, « Le financement de la sécurité sociale en Suisse », *Cahiers genevois et romands de sécurité sociale*, No 14, 1995, p. 93.

3. F. Leutwiler et al., *La politique économique...*, op. cit., p. 12.

4. *Pour une Suisse compétitive...*, op. cit., pp. 40-41.

5. JAP, 4 août 1994, p. 750.

6. NZZ, 24-25 décembre 1994.

la motivation au travail, les impôts directs absorbent en Suisse une part trop importante du revenu global. »

En Suisse, dans la seconde moitié des années 1950, l'imposition directe (impôts sur le revenu/bénéfice et la fortune/capital des personnes physiques et juridiques + cotisations de sécurité sociale) fournissait une part de l'ordre de 65 % de la somme totale des prélèvements obligatoires effectués par la Confédération, les cantons et les communes, alors que les impôts indirects (impôts sur la consommation) en pourvoyaient environ 35 %. Au milieu des années 1990, ces parts respectives atteignent *grosso modo* 80 % et 20 %.

Il est donc incontestable qu'il y a eu déplacement, au cours de ces quarante dernières années, de la fiscalité indirecte vers la fiscalité directe. Il est non moins vrai que la proportion des impôts directs dans l'ensemble des recettes fiscales de l'État est comparativement élevée en Suisse. Dans la grande majorité des pays économiquement développés, l'imposition directe contribue nettement moins, et l'indirecte nettement plus, aux ressources fiscales. Cela signifie-t-il pour autant que la charge des impôts directs soit particulièrement pesante en Suisse, au point de décourager l'épargne et l'investissement, et ainsi de menacer la compétitivité de l'économie helvétique?

À cet égard, il faut commencer par rappeler une fois encore ce qui a déjà été signalé plus haut : il n'existe pas de lien immédiat, direct et univoque entre la fiscalité et la capacité concurrentielle, cela étant vrai aussi bien pour le niveau de l'imposition que pour sa structure interne. Abordant ce problème, un article publié en novembre 1994 par la Société de Banque Suisse arrive d'ailleurs à la conclusion que «...du point de vue scientifique, il n' [est] guère possible de définir un équilibre idéal entre les impôts directs et indirects... ».

Ensuite, quelques comparaisons internationales sont à nouveau éclairantes. En 1995, le montant global des impôts sur le revenu des personnes physiques (sans les cotisations de sécurité sociale) et les bénéfices des personnes morales ainsi que des impôts sur le patrimoine (fortune et capital) représente 15,1 % du PIB en Suisse. Cette quote-part est inférieure à la

1. D. de Pury et al., *Ayons le courage...*, op. cit., p. 38.
2. Cf. OCDE, *Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE 1965-1995*, op. cit., pp. 188 et 195.
3. Dans l'OCDE, au milieu des années 1990, l'imposition de la consommation fournit en moyenne entre 30 % et 35 % des recettes fiscales totales, contre, rappelons-le, environ 20 % en Suisse; cf. *ibid.*, p. 77.
4. À noter qu'avec cette question, on rejoint en partie la problématique du « psychological breaking-point » de l'imposition, déjà discutée auparavant (cf. le chapitre 2.3.2.).
5. Société de Banque Suisse, *Le Mois économique et financier*, novembre 1994.

moyenne (non pondérée) des « anciens » pays membres de l'OCDE, qui s'élève à 16,7 %. Si l'on ajoute les cotisations de sécurité sociale, la quote-part de la Suisse (28,1 %) dépasse celle de l'OCDE (26,5 %), mais elle reste inférieure à celle de la Communauté européenne (28,5 %).

Il n'est pas nécessaire de revenir sur l'imposition directe des entreprises. On a déjà vu qu'elle semble assez avantageuse en Suisse. Examinons donc l'imposition du revenu des personnes physiques. En commençant par comparer, pour l'année 1994, ce qu'un salarié travaillant dans l'industrie manufacturière, marié avec deux enfants et disposant d'un salaire égal au salaire moyen des salariés en cause (en Suisse, 4900 francs par mois en 1994) doit verser au total comme impôt sur le revenu et comme cotisations de sécurité sociale, compte tenu des principales déductions fiscales. Exprimé en pourcentage du salaire brut, ce versement s'élève à 16 % en Suisse. Une telle charge se situe au bas de l'échelle : seuls cinq pays (le Portugal, l'Espagne, le Luxembourg, le Japon et l'Islande) parmi les 24 « anciens » pays membres de l'OCDE connaissent une pression fiscale moins forte sur cette catégorie de contribuables.

Une étude publiée en décembre 1996 par l'hebdomadaire anglais *The Economist* va dans le même sens. Examinant d'abord quelle est la hauteur maximale atteinte en 1996, dans 16 pays économiquement développés, par le taux d'imposition marginal sur le revenu, elle montre que seuls trois pays connaissent un taux maximal inférieur au taux suisse : la Grande-Bretagne, Singapour et Hong-Kong. À ce propos, il faut relever qu'une enquête parue en 1993 avait déjà indiqué que, relativement à treize autres pays comparables, la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques était particulièrement modérée en Suisse, y compris pour les revenus élevés et très élevés.

L'étude publiée par *The Economist* compare ensuite, dans les mêmes 16 pays, l'imposition directe (impôt sur le revenu, compte tenu des principales déductions fiscales + cotisations de sécurité sociale) frappant, en 1996, un couple marié avec deux enfants, pour trois tranches différentes de salaire, ajustées de manière à ce qu'elles correspondent à un pouvoir d'achat plus ou moins équivalent dans chacun des pays. Pour la tranche de salaire brut équivalent à un pouvoir d'achat d'à peu près 40000 francs par année, deux pays connaissent une charge inférieure à celle de la Suisse : le Luxem-

1. Cf. OCDE, *Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE 1965-1995*, op. cit., pp. 77 et 188. Ces statistiques ne comprennent pas les versements aux caisses de pension.
2. Cf. OCDE, *La situation des ouvriers au regard de l'impôt et des transferts sociaux 1991-1994*, Paris, 1995, pp. 52 et 99. Pour la Suisse, c'est la ville de Zurich qui a été prise comme référence.
3. Il s'agit d'une étude réalisée par la société Price Waterhouse, cf. *The Economist*, 21 décembre 1996.
4. Cf. *ibid.*, 13 mars 1993.

bourg et Hong Kong. Si le salaire brut se monte à l'équivalent d'environ 80000 francs par an, trois pays se montrent plus indulgents que la Suisse : Singapour, le Japon et Hong Kong. Enfin, si l'on passe à un salaire brut correspondant à peu près à 200000 francs par an, la situation reste exactement pareille. Seuls les mêmes trois pays présentent un taux d'imposition moyen inférieur au taux en Suisse. Atteignant près de 35 %, ce dernier est considérablement plus faible qu'en Allemagne ou en Italie (43-44 %), sans parler des Pays-Bas (51 %), de la Suède (52 %) ou de la Belgique (57 %).

L'image qui se dégage est donc que l'imposition directe est clémente en Suisse, y compris lorsque l'on monte dans l'échelle des revenus. À cela, il faut ajouter que cette image est biaisée dans la mesure où l'étude prend pour référence, en ce qui concerne la Suisse, un contribuable établi à Genève. En effet, les impôts prélevés dans cette ville se caractérisent par le fait qu'ils sont précisément parmi les plus lourds de Suisse pour les revenus élevés. Si l'étude en question avait choisi un contribuable résidant à Zurich, les résultats auraient été sensiblement différents. Pour un salaire brut de 200000 francs par an, on peut estimer que la Suisse aurait encore gagné un rang et que seuls Singapour et Hong-Kong seraient apparus plus indulgents.

Ce classement est confirmé par une autre étude. Portant sur 10 grandes villes européennes en 1993, celle-ci montre que c'est à Zurich que l'imposition directe est la plus faible pour un couple marié avec un enfant et disposant d'un revenu net élevé, soit de 100000 francs par année. L'avantage par rapport à Paris est minime, mais il est considérable vis-à-vis de toutes les autres métropoles, notamment de Londres, Francfort, Milan ou encore Bruxelles.

En résumé, on peut donc affirmer que la fiscalité directe n'est certainement pas plus âpre en Suisse que dans les autres pays comparables. Elle tend au contraire à l'être moins, y compris pour les résidents fortunés et les entreprises. D'ailleurs, même dans les milieux helvétiques qui stigmatisent

1. J'ai calculé à nouveau le taux d'imposition figurant pour la Suisse dans *The Economist* en considérant que la charge fiscale pour un revenu brut de 200000 francs est d'environ 20 % plus lourde à Genève qu'à Zurich. Pour établir cette différence de pression fiscale entre les deux villes suisses, je me suis basé sur les données fournies par la publication *Charge fiscale en Suisse. Chefs-lieux des cantons. Nombres cantonaux 1996*, Berne, 1997 pp. 18-21. À noter encore que l'étude publiée par *The Economist* ne tient pas compte des possibilités, très étendues en Suisse pour les milieux aisés, de déduction du revenu imposable des intérêts des dettes.
2. Étude réalisée par la société Price Waterhouse et résumée dans le *Tages-Anzeiger*, 10 juin 1994.
3. R. Nef, *Populärer Immobilismus...*, op. cit., pp. 17-19, partage la même opinion. Il conteste que la fiscalité directe ait en Suisse un effet déprimant autre que marginal sur l'activité économique.

habituellement l'imposition directe, il arrive parfois qu'on le reconnaisse. Ainsi, en août 1993, Fritz Ebner, Secrétaire du Vorort, admet que « *les Suisses paient encore et toujours moins d'impôts directs que leurs voisins.* » Et dans un article publié par la Société de Banque Suisse, en novembre 1994, il est attesté qu'« *en Suisse, les impôts directs [...] s'inscrivent légèrement en dessous de la moyenne de l'Union européenne.* »

L'affirmation de la clémence relative de la fiscalité directe en Suisse ne contredit pas la constatation faite plus haut selon laquelle la Suisse se caractérise par la place très importante que ce type d'impôts occupe au sein du système fiscal helvétique. L'explication de ce paradoxe réside dans le fait — on l'a vu — que le *niveau général* de l'imposition est nettement inférieur en Suisse à ce qu'il est dans la plupart des autres pays. Dès lors, les impôts directs prélevés en Suisse peuvent à la fois fournir une proportion très substantielle des revenus fiscaux tout en restant modérés en comparaison internationale.

4.5 Le rôle des cheveu-légers du néolibéralisme

Dans l'ensemble, la situation de la Suisse dans le domaine financier ou fiscal ne justifie en rien le pessimisme, voire le catastrophisme affiché par les milieux d'affaires helvétiques et leurs porte-parole. Il faut donc faire ressortir le rôle proprement politique d'un tel pessimisme : il s'agit pour l'essentiel d'une sorte d'attitude de rigueur qui a pour fonction de créer un climat idéologique favorable à la contre-réforme financière.

À cet égard, il paraît intéressant, pour conclure, d'attirer l'attention sur ces intellectuels néolibéraux qui, comme le dit Jean Chesneaux, se situent « *au carrefour du monde académique, du champ des entreprises et de la sphère para-étatique* », et que, par analogie avec cette troupe militaire dont la mission résidait dans le harcèlement, le renseignement et le maintien de l'ordre, on peut les appeler les cheveu-légers de la contre-réforme financière. Au sein d'un cercle élitiste très fermé, dans un langage technique et codé généralement inaccessible au non-spécialiste et a fortiori au grand public, ils élaborent, discutent et testent projets et plans alternatifs. Bref, ils jouent les conseillers du prince, permettant « *aux «décideurs» de haut niveau de faire leurs choix et d'en mesurer les conséquences* ». Cependant, en Suisse, la fonction proprement innovatrice de ces intellectuels semble relativement réduite, en tout cas dans le domaine des finances publiques. Ils ne font, pour

-
1. Propos rapportés par le *Tages-Anzeiger*, 11 août 1993.
 2. Société de Banque Suisse, *Le Mois économique et financier*, novembre 1994.
 3. Jean Chesneaux, *De la modernité*, Paris, 1983, p. 132.
 4. *Ibid.*

l'essentiel, que reprendre et adapter aux conditions locales les mesures et les justifications y relatives déjà proposées et avancées dans les pays — en particulier la Grande-Bretagne et les États-Unis — où l'offensive néolibérale a parcouru davantage de chemin.

Dans ce sens, leur rôle le plus important est ce qu'on peut appeler leur fonction légitimante, c'est-à-dire la légitimité dont ils dotent la contre-réforme financière par un discours généralement fait d'arguments d'autorité, mais auquel ils confèrent une apparence scientifique, ne serait-ce que par le capital symbolique dont ils sont porteurs.

À cet égard, le Professeur de finances publiques W. Wittmann, qui enseigne à l'Université de Fribourg, constitue un exemple significatif. Depuis de nombreuses années, il martèle les mêmes thèmes sur tous les tons. Ainsi, en août 1994 il écrit qu'en Suisse règne « *une conception collectiviste de l'État* », de telle sorte que le système fiscal et social est dicté par « *l'arbitraire de la majorité* » puisqu'il correspond « *à la volonté de la majorité des électeurs* »; par conséquent « *les minorités encore productives sont exploitées par cette majorité arbitraire.* » Une année plus tard, il ne craint pas d'affirmer que « *l'État fiscal et l'État social en Suisse sont encore un paradis pour les consommateurs, pour les gens sans propriété et pour les salariés avec de bas revenus. D'un autre côté, ils sont un « enfer » pour les propriétaires, pour les indépendants et pour les personnes disposant de revenus élevés. [...] Ainsi, la Suisse dépasse les États-providence à tendance socialiste extrême.* » En janvier 1996, il caractérise à nouveau le système financier et social suisse de « *socialiste* »; il explique que, dans ce domaine, « *la faute décisive a déjà été commise dans les années quatre-vingt du siècle passé* », lorsque l'État fédéral a commencé à accorder des subventions, et qu'un tel système « *mène la Suisse tout droit à la faillite* ».

Afin de sortir de cet « *enfer socialiste* » que représente la Confédération helvétique pour les riches, W. Wittmann préconise la voie suivante : il faut abolir les impôts directs; toute forme de redistribution des revenus à travers l'État doit être supprimée; les subventions étatiques aux assurances sociales sont à proscrire; il est nécessaire de financer les prestations publiques uniquement par des taxes reposant sur les usagers (exemple : les universités doivent se financer essentiellement par les droits d'inscription payés par les étudiants; les hôpitaux par les taxes payées par les patients, etc.); cette dernière mesure est conçue comme une étape vers la privatisation de l'essentiel

1. Sur ce point, cf. notamment P. Pierson, *Dismantling the Welfare State?...*, op. cit., pp. 53-163.
2. *JAP*, 4 août 1994, pp. 748-749 et 751. Sur cette thématique, cf. également Walter Wittmann, *Das globale Disaster. Politik und Finanzen im Bankrott*, München, 1995.
3. *Finanz und Wirtschaft*, 29 juillet 1995.
4. *NZZ*, 3 janvier 1996.
5. *Finanz und Wirtschaft*, 6 janvier 1996.

des tâches accomplies aujourd'hui par l'État. Celui-ci doit finalement être ramené à sa plus simple expression : l'État veilleur de nuit du début du XIXe siècle. Bref, un retour non pas à 1914, mais à 1850.

De telles analyses et de telles propositions sont d'autant moins rares qu'elles bénéficient d'une publicité bienveillante. Certes, comme le souligne lui-même le Professeur fribourgeois, et comme le relève également une association issue des cercles patronaux lorsqu'elle présente les thèses de W. Wittmann, celles-ci apparaissent souvent « *irréalistes* ». Mais c'est précisément ce qui fait leur intérêt. Par leur côté jusqu'au-boutiste, faisant délibérément fi de ce qu'il est possible d'obtenir dans l'état actuel des rapports de force, elles sont en effet utiles aussi bien aux milieux économiques qu'aux clercs eux-mêmes. Aux premiers, elles permettent de faire apparaître leur propre politique comme modérée et raisonnable, ce qui lui octroie un surcroît de légitimité. Aux seconds, elles donnent l'une de ces petites touches distinctives parmi les plus cotées et les plus rentables, en terme de capital symbolique, dans les cercles intellectuels : celle d'avoir su souffler légèrement trop tôt dans la bonne direction.

1. *Ibid.*; cf. également Société pour le Développement de l'Économie suisse, *Opinion* du 26 septembre 1995.

Chapitre 5

L'échec du projet de réforme des finances fédérales de décembre 1990

Après avoir exposé les aspirations à moyen ou long terme du grand patronat, essayons maintenant d'analyser les principaux enjeux, débats et conflits dans le domaine de la politique financière depuis la fin des années 1980. Au préalable, rappelons que l'analyse portera pour l'essentiel sur les seules finances de la Confédération et laissera largement de côté ce qui relève des finances cantonales et communales.

Sur le plan fédéral, la politique financière depuis la fin des années 1980 a été marquée par les deux tentatives successives de réforme du régime des finances fédérales, toutes deux centrées sur l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée (désormais abrégée TVA). Ce chapitre-ci est consacré à examiner la première tentative de réforme, qui s'est soldée par un échec en votation populaire, le 2 juin 1991. Le chapitre suivant traitera de la seconde tentative, couronnée de succès lors du vote du 28 novembre 1993, et dessinera à grands traits les développements ultérieurs de la politique financière.

5.1 Le projet de réforme du régime fiscal fédéral de décembre 1990

Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale jusqu'au 1er janvier 1995, date de l'entrée en vigueur de la TVA, le régime fiscal de la Confédération a reposé sur deux piliers centraux : un impôt sur la consommation, appelé impôt sur le chiffre d'affaires (désormais abrégé ICHA), et un

impôt sur le revenu, l'IFD. Dans les années 1980 et au début des années 1990, l'ICHA fournissait une part des recettes fédérales totales tournant autour de 30 %, et l'IFD une part d'environ 20 %. À côté de cela, trois autres sources fiscales jouaient un rôle moins important, quoique non négligeable : les droits sur les carburants qui, toujours dans les années 1980, procuraient environ 10 % ; l'impôt anticipé, un impôt prélevé sur le rendement de la fortune mobilière, qui fournissait également plus ou moins 10 % ; et enfin les droits de timbre, une imposition de diverses transactions financières, qui couvraient une part de l'ordre de 5 %.

Les 25 % restants provenaient de toute une série d'impôts et de taxes (droits de douane, taxes agricoles, taxes d'exemption du service militaire, émoluments administratifs et autres redevances, impôts sur le tabac et la bière, etc.), du produit des capitaux et des immeubles de la Confédération, et enfin des patentes et concessions (part au bénéfice net de la Régie des alcools, remise du bénéfice des PTT, etc.).

Les deux supports essentiels de ce régime fiscal, l'ICHA et l'IFD, ont été introduits durant la Seconde Guerre mondiale à travers un article constitutionnel. Mais ils n'ont pas été dotés d'une validité de durée illimitée, ni à l'époque, ni par la suite. La majorité bourgeoise des Chambres a pris soin de leur conserver un caractère provisoire. Depuis la guerre, les autorités fédérales ont donc été obligées, à intervalles plus ou moins longs, de soumettre au peuple la question de la prolongation de l'existence de ces deux impôts, ce qui a suscité à chaque fois un large débat sur l'ensemble du système fiscal fédéral.

En 1981, la continuation du prélèvement de l'ICHA et de l'IFD jusqu'à fin 1994 a été approuvée en votation populaire. Dans la perspective de l'échéance de 1994, les démarches relatives au renouvellement du régime fiscal de la Confédération ont démarré durant la seconde moitié des années 1980. Après des années de discussions, de manœuvres et de conflits divers, elles ont abouti en décembre 1990. Les fractions parlementaires des quatre partis gouvernementaux — radical, démocrate-chrétien, socialiste et démocrate du centre — sont parvenues à un accord sur ce qu'on a appelé un « paquet financier », qui a donc été adopté par les Chambres lors de leur session de décembre 1990 et qui a été soumis au vote populaire six mois plus tard, en juin 1991. Parmi les différentes modifications du régime fiscal fédéral prévues par ce paquet, deux ressortaient nettement du lot : le remplacement de l'ICHA par la TVA et la suppression d'un certain nombre de droits de timbre. Reprenons ces deux projets de changement dans le détail, en commençant par le second.

1. Cf. l'Arrêté fédéral sur le nouveau régime des finances fédérales, 14 décembre 1990, la Loi fédérale sur les droits de timbre. Modification, 14 décembre 1990, la Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, 14 décembre 1990, *Feuille fédérale 1990*, Vol. 3, pp. 1581-1586 et 1592-1668.

5.1.1 Allègement des droits de timbre

Sous le terme générique de droits de timbre, on regroupe une série d'impôts fédéraux portant pour l'essentiel sur les transactions mobilières (avant tout sur l'émission et la négociation de titres). La plupart ont été introduits pendant et après la Première Guerre mondiale, sous la pression du mouvement ouvrier. Ils touchent en effet les cercles actifs dans de telles transactions, soit les couches aisées de la population ainsi que les banques et autres sociétés financières.

Ces milieux, et le monde bancaire en particulier, ont mené une lutte constante contre cette imposition. Même si les faits parlent le langage contraire, ils ont prétendu avec opiniâtreté qu'elle entravait, voire empêchait le développement de la place financière suisse. En 1930 déjà, pour ne donner que cet exemple, le Bulletin de la Société de Banque Suisse écrivait que «... le montant élevé des taxes de cet ordre [les droits de timbre, nda] entrave visiblement notre rôle bancaire international [...] et de nombreuses transactions d'emprunts passent par ce chef par d'autres canaux que ceux de la Suisse. Nos législateurs seraient bien inspirés en songeant dès maintenant à l'urgence d'une révision de la Loi fédérale sur le timbre, d'autant plus que d'autres pays cherchent par tous les moyens à accroître leur rôle de banquiers et de financiers internationaux. »

Depuis le début des années 1980, stimulées par la poussée néolibérale et la vague internationale de déréglementation de la circulation des capitaux, les démarches demandant un allègement considérable, voire la suppression des droits de timbre, se sont faites plus pressantes. L'argumentation ne varie guère : «... la hauteur des impôts helvétiques sur les transactions » pousse les clients à ne plus faire exécuter leurs opérations en Suisse mais à l'étranger, martèle l'Association suisse des Banquiers, et cela a pour conséquence que «... les places financières étrangères gagnent du terrain sur la place suisse. » Même si on s'écarte quelque peu du sujet lui-même, il faut mentionner que ces démarches ont débouché sur un premier succès en 1988 : les prescriptions légales en matière de liquidités bancaires ont été modifiées. Les établissements financiers ont reçu l'autorisation de diminuer dans des proportions considérables leurs avoirs déposés sous la forme de comptes de virement auprès de la Banque nationale, avoirs qui étaient très faiblement rémunérés. La somme ainsi dégagée (de l'ordre de 6 milliards de francs) pouvait désormais être investie de façon beaucoup

-
1. Cf. S. Guex, *La politique monétaire...*, op. cit., pp. 374-389, ainsi que « L'introduction du droit de timbre fédéral sur les coupons 1919-1921 », in S. Guex et al. (éd.), *Financement de l'État...*, op. cit., pp. 209-239.
 2. *Bulletin mensuel de la Société de Banque Suisse*, novembre — décembre 1930.
 3. *JAP*, No 38, 22 septembre 1987, p. 787.

plus rentable. Il s'agissait donc, pour reprendre l'expression du Professeur J.-C. Lambelet, d'un « *joli cadeau aux banques* ».

Le second succès, lui, était d'ordre fiscal : en décembre 1990, le Parlement a décidé d'inclure dans le paquet financier adopté à ce moment-là l'allègement d'une série de droits de timbre, en particulier de ceux qui portaient sur les opérations effectuées au service des clients étrangers. Certes, les Chambres se sont également résolues, en guise de compensation, à introduire un nouveau droit de timbre, portant sur les contrats d'assurance-vie. Mais la compensation restait très partielle. En fin de compte, ces modifications devaient se solder par une perte de recettes pour la Confédération de l'ordre de 500 millions de francs par an, c'est-à-dire de 20 % à 25 % des revenus qu'elle tirait habituellement des droits de timbre. Le cadeau offert aux banques et aux cercles participant aux transactions financières méritait donc à nouveau le qualificatif de « *joli* ».

5.1.2 Remplacement de l'ICHA par la TVA

Le remplacement du système de l'ICHA par celui de la TVA, tel qu'il était en vigueur dans les pays membres de la Communauté européenne, constituait le pivot du projet de réforme adopté par les Chambres fédérales en décembre 1990. L'introduction de la TVA à la place de l'ICHA était en effet depuis de nombreuses années la principale revendication des milieux industriels et financiers en matière fiscale. Sous leur impulsion, deux tentatives dans ce sens avaient d'ailleurs déjà été effectuées dans les années 1970. La première avait été rejetée lors d'un vote populaire en 1977, par une majorité de près de 60 % d'opposants. La tentative suivante, en

1. J.-C. Lambelet, *L'économie suisse...*, op. cit., p. 74.
2. Les allègements prévus directement par la révision de la Loi fédérale sur les droits de timbre (suppression du droit sur les stocks des négociants en titres, du droit d'émission sur les obligations et actions émises en monnaies étrangères par les sociétés étrangères, du droit de négociation sur les papiers monétaires étrangers dont l'échéance est inférieure à 12 mois, etc.) devaient entraîner, compte tenu de la compensation partielle sous forme d'introduction d'un droit de timbre sur les contrats d'assurance-vie, un manque à gagner de près de 300 millions. Mais cette révision prévoyait également — compétence était donnée au Conseil fédéral d'agir dans ce sens — la suppression du droit de timbre sur les emprunts en francs suisses de débiteurs étrangers, ce qui devait provoquer une diminution supplémentaire de recettes estimée à 200 millions. Il s'agit des estimations faites à l'époque par l'Administration fédérale des finances; cf. la NZZ du 8 mai 1991.
3. En fait, une partie des milieux patronaux était plutôt favorable à une modification du système de l'ICHA, éliminant ce qui représentait à leurs yeux des inconvénients, sans passer à la TVA proprement dite. Toutefois, un ICHA ainsi modifié aurait été pratiquement similaire au système de la TVA. Aussi ces subtiles différences ne sont-elles ici pas prises en compte. Ce qui permet également d'éviter de compliquer encore un domaine déjà passablement rébarbatif.

1979, avait subi un échec encore plus cuisant : plus de 65 % des bulletins valables portaient un Non.

Dans l'optique des milieux d'affaires, le système de l'ICHA présentait deux inconvénients majeurs. Pour les comprendre, il faut commencer par décrire les principaux attributs de l'ICHA. Il s'agissait d'un impôt sur la consommation, prélevé normalement au taux de 6,2 %, sauf pour certaines marchandises dites de première nécessité telles que les produits alimentaires, l'eau, le gaz, l'électricité, les livres et les journaux, etc., qui étaient exonérées. D'autre part, la grande majorité *des prestations de service* n'étaient pas directement imposées, dans les domaines de la restauration/hôtellerie, de la construction (travaux d'architectes et d'ingénieurs), des transports, de la publicité, des activités de conseil juridique, financier ou fiscal, des soins esthétiques, des loisirs, etc. Les exploitations agricoles n'étaient pas non plus soumises à l'impôt.

Dernière caractéristique importante, l'ICHA était un impôt dit « à stade unique sans déduction de l'impôt préalable ». Les implications de cette caractéristique ne peuvent être saisies que si l'on sait que presque tout bien de consommation passe par plusieurs étapes avant de parvenir au consommateur final : par exemple, du fabricant de produits semi-finis au fabricant de produits finis, puis au grossiste, puis au magasin de détail, et enfin au consommateur final. Certes, l'ICHA de 6,2 % n'était perçu par le fisc que lors de la vente finale de ce bien. Mais chacun des maillons précédant cette vente devait payer l'ICHA sur les moyens de production qu'il achetait : usines et entrepôts, machines, outillage, moyens de transport, équipements de bureau, etc. Il répercutait donc cette charge sur le prix des marchandises qu'il vendait au maillon suivant, sans que celui-ci puisse la déduire par la suite. Il se produisait donc un effet de cascade qui avait pour conséquence, en fin de compte, de grever les produits suisses d'une charge supérieure au taux nominal de 6,2%. Cette charge supplémentaire, qui tournait en moyenne autour de 1,5 % du prix des marchandises helvétiques, n'apparaissait pas ouvertement; pour cette raison, elle s'était vue attribuer le nom de « taxe occulte ».

Cette taxe occulte constituait le premier inconvénient que les milieux industriels et financiers désiraient éliminer en remplaçant l'ICHA par la TVA. De manière intéressée, ces milieux ont polarisé le débat public, aussi bien lors du premier vote populaire sur la réforme du régime fiscal fédéral (2 juin 1991) que du deuxième (28 novembre 1993), autour de cette taxe occulte. Ils ont répété jusqu'à satiété qu'elle mettait en danger la compétitivité des entreprises helvétiques. En effet, celles-ci avaient le droit de dégrever l'ICHA sur les produits qu'elles exportaient. Mais ce dégrevement ne touchait pas la taxe occulte. Les cercles patronaux, en particulier l'industrie d'exportation, ont donc martelé qu'il en résultait un renchérissement des marchandises suisses, renchérissement qui les handicapait dans la

lutte concurrentielle sur les marchés étrangers. « La priorité doit être donnée à l'adoption » de la TVA, écrit le Vorort dans son manifeste déjà souvent cité, car « cela permettra d'éliminer [...] la taxe occulte, qui affaiblit gravement la compétitivité de l'économie suisse et surtout celle de son industrie. » La taxe occulte, insiste la NZZ, « signifie de considérables désavantages compétitifs pour les entreprises dont les biens sont soumis à la concurrence internationale. »

Il y a de bonnes raisons de penser que ces plaintes étaient exagérées. Nous avons vu plus haut que, pour les produits helvétiques exportés, la compétition portant sur les prix était et est largement relativisée par celle portant sur d'autres critères : qualité, innovation, délais de livraison, services après-vente, crédits à l'achat, etc. Ensuite, il faut s'interroger : quelle incidence pouvait avoir la hausse minimale des prix induite par la taxe occulte par rapport au renchérissement du franc suisse ? Répondant à cette question dans son rapport économique annuel consacré à la Suisse, l'OCDE soulignait en 1990 : « Dans la réalité, le désavantage concurrentiel lié à cette taxe occulte estimée à un à deux pour cent environ, devrait être plutôt mineur en comparaison avec l'effet de l'appréciation parfois importante du franc suisse sur le marché des changes. » Enfin, en 1993 et 1994, malgré l'existence de l'ICHA et donc de la taxe occulte, la balance commerciale suisse a obtenu ses deux meilleurs résultats jamais observés en temps de paix au cours du XXe siècle. Dès lors, « on peut raisonnablement se demander », comme le fait l'économiste Bernard Lambert, une fois la TVA introduite, « si l'industrie exportatrice suisse avait besoin d'un tel coup de pouce aux dépens des consommateurs. »

Si les milieux industriels et financiers voulaient éliminer la taxe occulte, c'était peut-être dans certains cas parce qu'elle les handicapait vis-à-vis de la concurrence étrangère. Mais c'était tout autant, et vraisemblablement davantage, parce qu'une telle suppression devait accroître leur faculté d'élargir leur marge de profit et ainsi d'augmenter la rentabilité de leurs investissements. Même si ces milieux se sont gardés de mettre cet aspect en avant, il est arrivé qu'ils y fassent référence au détour d'une phrase. À cause de la taxe occulte « la marge de profit s'amoin-drit », relèvent ainsi tour à tour deux di-

1. *La politique économique...*, op. cit., p. 43.
2. NZZ, 27-28 avril 1991.
3. Sur ce point, cf. par exemple « Le GATT vu par la Société suisse des Constructeurs de machines », Société pour le développement de l'Économie suisse, *Documentation*, 16 août 1994, p. 2.
4. OCDE, *Études économiques de l'OCDE, Suisse 1989-1990*, Paris, 1990, p. 78. Cf. également R. Nef, *Populärer Immobilismus...*, op. cit., p. 56, ainsi que les déclarations de Pascal Couchepin et de Otto Stich, qui vont dans le même sens; *SLI*, 19 septembre 1985, et *24 Heures*, 18 juin 1993.
5. *Journal de Genève*, 9 février 1995. Bernard Lambert est économiste à la Banque genevoise Pictet.
6. NZZ, 27 octobre 1993; JAP, 28 octobre 1993, p. 1007.

rigeants du Vorort peu avant le second vote populaire sur la réforme du régime fiscal fédéral (28 novembre 1993). Une fois l'introduction de la TVA acceptée, cet aspect a d'ailleurs été mentionné avec moins de réticence. Par exemple, à la veille de l'entrée en vigueur du nouvel impôt, la Société des Constructeurs de Machines fait savoir que grâce à « *la suppression de la taxe occulte [...] la marge de manœuvre financière des entreprises s'en trouvera améliorée.* » L'entreprise Sulzer attend du passage à la TVA une augmentation de son bénéfice de l'ordre de 3 % à 4 %. L'économiste B. Lambert, déjà cité ci-dessus, estime qu'« *on devrait assister, du moins à très court terme, à une hausse considérable de leurs marges [des entreprises, nda].* » Prévision que semble confirmer la réalité. En effet, quelques mois après l'entrée en vigueur de la TVA, un sondage portant sur deux cents entreprises environ révèle que grâce « *... à la disparition de la taxe occulte, [...] à peu près une entreprise sur trois [...] attend [...] une amélioration [...] de sa marge bénéficiaire.* »

Quoi qu'il en soit, la polarisation du débat public autour de la taxe occulte et de la compétitivité de l'économie suisse a permis de laisser dans l'ombre la seconde raison, qui me semble cependant très importante, pour laquelle les milieux industriels et financiers voulaient le remplacement de l'ICHA par la TVA. Afin de comprendre cette deuxième raison, il est nécessaire de se souvenir des objectifs à moyen ou long terme de ces milieux en matière financière, tels que nous les avons vus précédemment (cf. le chapitre 4.1.). Sous le mot d'ordre : diminution de l'imposition directe et augmentation de l'imposition indirecte, on vise notamment une modification d'ampleur de la structure interne de la fiscalité fédérale. Il s'agit d'un côté de réduire le poids des impôts qui touchent et/ou gênent les détenteurs de capitaux et d'avoirs fonciers, et de l'autre d'accroître celui de l'imposition reposant sur la consommation, c'est-à-dire pour l'essentiel sur les couches salariées. Parmi les cibles des milieux bourgeois figure toute une série d'impôts, au premier rang desquels se trouve l'IFD. En 1972 déjà, H. Letsch, le futur Président de l'UCAP, proposait le démantèlement de l'IFD. Il était alors relativement isolé, à l'avant-garde si l'on peut dire. Vingt ans plus tard, cette revendication est devenue le bien commun de l'essentiel des forces patronales. Dans son manifeste, le Vorort souligne par exemple qu'il faut aller vers « *une diminution progressive de l'IFD en vue d'une abolition complète de ce dernier.* » Je reviendrai plus tard sur les modalités concrètes de l'offensive bourgeoise contre l'IFD et les autres impôts. Pour le moment, il suffit de savoir qu'elle existe.

1. Propos rapportés par le NQ, 12 septembre 1994.
2. Cf. *ibid.*
3. *Journal de Genève*, 9 février 1995.
4. *Notices économiques de l'Union de Banques Suisses*, avril/mai 1995, p. 6.
5. Hans Letsch, *Öffentliche Finanzen und Finanzpolitik in der Schweiz*, Bern/Stuttgart, 1972, p. 122.
6. *Pour une Suisse compétitive...*, op. cit., p. 45.

En effet, sur cette voie, l'existence de l'ICHA représentait un gros obstacle. Tout transfert de la charge fiscale directe vers l'indirecte, notamment par démantèlement de l'IFD, aurait exigé une forte hausse du taux de l'ICHA. Or, premier inconvénient, la base d'imposition de l'ICHA était assez réduite : rappelons que les prestations de service n'étaient pas imposées. Aussi cette hausse aurait-elle sensiblement amplifié les distorsions de la concurrence entre secteurs à l'intérieur même du marché helvétique. Elle aurait incité, avant tout en période de haute conjoncture, les consommateurs à acheter proportionnellement moins de biens manufacturés (relativement plus chers parce qu'imposés) et davantage de services (non imposés). Elle aurait donc aggravé le préjudice des producteurs de biens de consommation. Second inconvénient, une telle hausse aurait notablement accru l'ampleur de la taxe occulte, exerçant une pression supplémentaire sur les marges de profit de l'industrie helvétique, ou aggravant dans certains cas le handicap de celle-ci vis-à-vis de la concurrence étrangère.

Dès lors, il aurait été pratiquement impossible, sur le plan politique, de faire passer un projet visant à remplacer en totalité ou en partie l'IFD et/ou d'autres impôts fédéraux, par un alourdissement de l'ICHA. Non seulement un tel projet se serait heurté à l'opposition d'autres groupes sociaux, en particulier à celle des organisations de gauche, mais il n'aurait pas pu rassembler derrière lui un front uni et offensif des milieux économiques eux-mêmes. Dans l'optique des cercles patronaux, le remplacement de l'ICHA par la TVA constituait donc *la condition préalable indispensable* à la réalisation d'un de leurs objectifs centraux : le transfert d'une partie de la charge fiscale fédérale sur les épaules des autres classes et couches sociales. La conclusion s'impose d'elle-même, et elle mérite d'être mise en évidence dès maintenant : *à partir du moment où la TVA est introduite, la hausse ultérieure de son taux n'en est que la suite logique, presque inévitable. Cette hausse est en quelque sorte préprogrammée dès le départ.*

Encore une fois, les milieux industriels et financiers ainsi que leurs représentants ont largement occulté cet aspect. Il est toutefois arrivé qu'ils le mentionnent explicitement. Ainsi, en mars 1989, le Parti radical suisse déclare publiquement qu'« à moyen et à long terme » il vise « *la suppression de l'impôt fédéral direct* », mais que la condition en est l'introduction d'une TVA au taux de 10 %. À la veille du vote populaire de juin 1991 sur le passage à la TVA, le Directeur de la Société des Constructeurs de machines a ces mots significatifs : « *...l'extension de la base d'imposition au domaine des services [...] et le taux de la TVA qui, pour le moment, est fixé bas en comparaison*

1. Sur ce point, cf. Peter Saurer, « La charge fiscale suisse en comparaison internationale », *La Vie économique*, No 8, octobre 1989, p. 22. À noter qu'il n'était guère possible de remédier à cet inconvénient en étendant l'ICHA aux prestations de service car cela aurait fait croître la taxe occulte.
2. Cf. le *SLI* du 21 mars 1989.

européenne, *laissent le champ libre* pour la réalisation de l'aspiration commune des milieux économiques et des forces bourgeoises : le transfert de la charge fiscale en direction des consommateurs. » Au lendemain du vote, négatif, le Parti radical réaffirme sa volonté de remplacer l'ICHA par la TVA car, explique-t-il, cette dernière « constitue un préalable important pour la suppression désirable de l'impôt fédéral direct. » Peu après, le Vorort fait une déclaration similaire. Seul l'adjectif change : le passage à la TVA est qualifié ici de préalable « indispensable » à l'élimination de l'IFD. Dernier exemple : peu avant le nouveau vote populaire, de novembre 1993, sur le remplacement de l'ICHA par la TVA, le Directeur du Vorort relève en passant qu'une fois celle-ci introduite, « il faudra envisager, en temps opportun, une hausse du taux. [...] Les recettes supplémentaires devront servir à compenser les pertes fiscales résultant de l'allègement ou de la suppression d'autres impôts domageables à l'économie. Par exemple, l'impôt fédéral comme le droit d'émission sur la création des fonds propres doivent être réformés. »

Venons-en maintenant au projet de TVA tel qu'il figurait dans le paquet financier adopté par le Parlement en décembre 1990 et tel qu'il a été soumis au verdict populaire en juin 1991. Ce projet répondait très largement aux préoccupations des secteurs clés du patronat. En effet, il éliminait les deux inconvénients majeurs qui viennent d'être mentionnés. Premièrement, selon le système projeté, désigné dans le jargon comme « multi-stades avec déduction de l'impôt préalable », la TVA devait empêcher l'apparition d'une taxe occulte. Elle devait être prélevée à chaque échelon de la chaîne conduisant une marchandise du producteur au consommateur final. Autrement dit, chaque entreprise intervenant dans le processus de production et de distribution devait acquitter l'impôt sur ses ventes. Mais chacune pouvait déduire l'impôt qu'elle avait supporté sur ses propres achats. Grâce à ce mécanisme, elle se voyait remboursée de la charge fiscale grevant ses moyens de production. Aussi la TVA devait-elle éviter les effets de cascade et, par conséquent, la formation d'une taxe occulte.

Deuxièmement, la TVA projetée proscrivait l'apparition de distorsions dans la concurrence. En effet, la TVA était étendue à la quasi-totalité des objets qui échappaient à l'ICHA. Cela concernait en premier lieu le très vaste secteur des prestations de service. Les biens dits de première nécessité étaient également assujettis. À relever que, pour éviter l'opposition de la paysannerie, les exploitations agricoles continuaient à bénéficier de l'exonération.

-
1. NZZ, 23 mai 1991 [souligné dans le texte].
 2. SLI, 27 août 1991.
 3. Vorort, *Rapport annuel 1991*, Zurich, 1992, p. 36.
 4. JAP, 28 octobre 1993, p. 1012.

À noter encore que le taux général de la future TVA devait être le même que celui de l'ICHA, soit 6,2 %. Pour un certain nombre de produits de base, il était toutefois prévu un taux réduit de 1,9 %.

Passons aux effets que le paquet financier adopté en décembre 1991 devait avoir sur les comptes de la Confédération. D'une part, l'élimination de la taxe occulte par le passage de l'ICHA à la TVA impliquait une baisse des revenus estimée à un peu plus de 2,1 milliards de francs. Si l'on y ajoute la perte de recettes d'environ 500 millions due à l'allègement prévu des droits de timbre, ainsi qu'une perte d'une centaine de millions due à une modification fiscale annexe, le manque à gagner devait s'élever au total à un montant évalué à 2,7 milliards environ. D'autre part, l'extension de la matière assujettie devait entraîner, à terme, des recettes supplémentaires de l'ordre de 3,1 milliards. En fin de compte, le paquet financier devait se solder par un très léger surplus, d'à peu près 400 millions dans la caisse de la Confédération. Ce surcroît de recettes étant négligeable (il équivalait à moins de 1 % du budget fédéral total), on peut donc dire que, du point de vue des comptes fédéraux, le paquet financier était globalement neutre.

En revanche, ce paquet était loin d'être neutre du point de vue de ses effets sociaux. Il impliquait un transfert substantiel de la charge fiscale fédérale des couches les plus aisées vers le gros de la population salariée. Je reviendrai sur cet aspect dans le chapitre consacré à la seconde tentative, réussie, d'introduction de la TVA (cf. le chapitre 6.2.). Pour le moment, il suffit de dire que d'un côté, un tel paquet allégeait sensiblement les droits de timbre qui gênent et touchent presque exclusivement les milieux financiers. Et il supprimait la taxe occulte, ce qui devait permettre aux milieux industriels d'accroître leurs marges. De l'autre, il compensait ce double déstagement, d'un montant global de plus de 2,5 milliards de francs, par une extension de l'imposition, d'une part aux services, et d'autre part à un grand nombre de biens de consommation courante qui n'étaient pas imposés jusque-là. Cette extension devait provoquer une hausse du coût de la vie estimée à 1 %-2 %. Par conséquent, elle devait tendre à une baisse du pouvoir

1. Sous la pression des partisans de la limitation des ressources de l'État, le Parlement a décidé que ce taux de 6,2 % continuerait à figurer dans la Constitution même. Cela signifie que toute tentative de modifier ce taux doit automatiquement être soumise au vote populaire, ce qui n'est pas le cas si le taux est fixé par la Loi.
2. Il s'agissait d'un allègement de l'imposition pour les sociétés holdings.
3. L'expression « à terme » se justifie dans la mesure où, durant les cinq premières années suivant l'entrée en vigueur de la TVA, celle-ci ne devait être appliquée à l'hôtellerie/restauration et à la coiffure qu'à un taux réduit de 4 % au lieu de 6,2 %, engendrant un manque à gagner estimé à environ 300 millions. À relever que tous ces chiffres sont tirés des estimations fournies à l'époque par l'Administration fédérale des finances; cf. la *NZZ* des 20 février et 8 mai 1991.

d'achat de la grande masse des salariés, baisse d'autant plus accentuée que les revenus étaient plus faibles. C'est donc avec raison que Denis Barrelet, correspondant parlementaire du quotidien vaudois 24 Heures, dénonçait «...*les aspects peu sociaux de cette redistribution des charges fiscales* » puisqu'il s'agissait d'un « *cadeau* » aux banques et à l'industrie d'exportation dont on allait «...*faire payer l'essentiel [...] aux petits revenus.* »

Si le paquet financier s'était limité aux seuls éléments que nous venons de passer en revue, il n'aurait guère eu de chances de succès lors du vote populaire. En effet, comme l'explique R. Nef, en raison d'une « *notion élémentaire de la justice* », il existe depuis longtemps au sein de la population helvétique une forte méfiance à l'égard des impôts sur la consommation. À ce propos, rappelons encore une fois que les deux précédentes tentatives de passage de l'ICHA à la TVA, celle de 1977 comme celle de 1979, avaient été refusées à une large majorité. Deux sondages réalisés en 1989 et 1990 afin de tester l'attitude de la population vis-à-vis de la TVA avaient confirmé la vigueur de ce sentiment diffus de défiance. Ils faisaient ressortir un «...*verdict clairement opposé à la TVA* », dû à l'existence d'un « *préjugé général contre les impôts indirects* », ces derniers étant « *considérés comme moins transparents et moins justes que les impôts directs.* »

Dans ces conditions, un projet de réforme du régime fiscal fédéral qui n'aurait pas eu le soutien des dirigeants des principales organisations de salariés, le Parti socialiste suisse (désormais abrégé PSS) et l'Union syndicale suisse (désormais abrégée USS), aurait été pratiquement condamné à l'avance. Mais un tel soutien n'aurait pas pu être obtenu si le projet en question s'était restreint aux dispositions mentionnées jusqu'ici, c'est-à-dire à un alourdissement de la charge fiscale portée par les couches salariées. C'est pourquoi, après moult tergiversations, les fractions parlementaires des partis bourgeois ont fini, dans le cadre du paquet financier adopté en décembre 1990, par faire trois pas dans la direction de la gauche afin de s'assurer son appui.

Premièrement, elles ont accepté que le caractère temporaire de l'IFD, inscrit dans la Constitution, soit supprimé. En d'autres termes, elles ont admis l'élimination de la disposition selon laquelle la poursuite de la perception de cet impôt devait nécessairement être soumise à l'approbation populaire à intervalles réguliers de huit ou douze ans. Il s'agissait là d'une véritable concession, à vrai dire la seule digne de ce nom, à la gauche. C'était en effet conférer une légitimité supplémentaire à un impôt que, nous l'avons vu, des secteurs clés des forces bourgeoises veulent supprimer ou au moins démanteler.

-
1. 24 Heures des 17 décembre 1990 et 22 avril 1991.
 2. R. Nef, *Populärer Immobilismus...*, op. cit., p. 62.
 3. NZZ, 20 août 1990. Les sondages ont été effectués par l'institut Univox.

En second lieu, le projet de réforme fiscale a été doté d'un article autorisant le Parlement à relever le taux de la TVA de 1,3 point de pour-cent afin de financer l'AVS. Cette modalité a été cependant assortie d'une série de garde-fous qui en atténuaient singulièrement la portée. Ainsi, la décision éventuelle du Parlement de faire passer la TVA à 7,5 % devait être sujette au référendum. Elle devait être limitée dans le temps. Enfin et surtout, elle ne devait en aucun cas servir à améliorer les prestations de l'AVS, mais n'intervenir qu'au cas où « l'évolution démographique » mettrait en danger son financement.

Il est plus difficile de parler ici d'une véritable concession, car des secteurs importants du patronat helvétique semblent d'accord, sur le principe tout au moins, de financer en partie les assurances sociales par l'imposition de la consommation plutôt que par des prélèvements sur les salaires, cette solution ayant pour effet de diminuer leurs coûts de production. H. Letsch, le futur Président de l'UCAP, avait déclaré en 1972 déjà que la question d'une hausse de l'ICHA en vue de financer l'AVS méritait d'être envisagée. D'ailleurs, depuis une bonne décennie, la tendance générale des milieux patronaux dans toute l'Europe va dans ce sens. Et lorsque le nouveau projet d'introduction de la TVA sera soumis au vote populaire, en novembre 1993, le Vorort soutiendra cette fois-ci une disposition très proche y figurant, autorisant le Parlement à hausser le taux d'imposition de 1 % afin de financer l'AVS. Si concession il y avait, elle portait donc davantage, j'y reviens sous peu, sur un aspect formel ou tactique que sur le fond.

En troisième lieu, on a inclus dans le paquet financier une modification de la Loi sur l'IFD concernant l'imposition du bénéfice des sociétés de capitaux. Jusqu'alors, le bénéfice de telles sociétés était imposé selon leur rentabilité, c'est-à-dire selon le rapport entre leur bénéfice net et leur capital propre. Le taux d'imposition croissait par paliers en fonction du niveau de la rentabilité ainsi calculée, la charge fiscale maximale s'élevant à 9,8 % du bénéfice net total. Selon la modification prévue, le système du taux d'imposition croissant en paliers suivant la rentabilité devait être abandonné et remplacé par un taux proportionnel unique de 8 % sur le bénéfice net.

Ici aussi, il est difficile de parler sans réserve d'une concession faite à la gauche. Dans l'ensemble, l'introduction d'un taux proportionnel de 8 % n'aurait entraîné aucun alourdissement de la charge fiscale globale affectant le bénéfice de ces sociétés. La Confédération n'en aurait retiré aucune recette supplémentaire. En revanche, le passage au taux proportionnel

1. Arrêté fédéral sur le nouveau régime des finances fédérales, 14 décembre 1990, *Feuille fédérale* 1990, Vol. 3, p. 1581.
2. Cf. *Le fédéralisme réexaminé...*, op. cit., Vol. 1, p. 115.
3. Cf. H. Baumann, « Sozialabbau... », op. cit., p. 86, ainsi que Christian de Brie, « Résister à l'insécurité sociale », *Monde Diplomatique*, janvier 1996.
4. Cf. le JAP du 28 octobre 1993, p. 1013.

devait redistribuer en partie la charge fiscale entre les divers types de sociétés. Le système d'imposition du bénéfice en fonction de la rentabilité favorise en effet les grandes sociétés, établies depuis longtemps et disposant de fonds propres élevés, c'est-à-dire les banques ainsi que les grandes entreprises de l'industrie d'exportation. Pour elles, l'introduction du tarif proportionnel aurait impliqué une — légère — augmentation de la pression fiscale. Par contre, le nouveau système devait sensiblement décharger les entreprises nouvellement créées, de faible taille, ayant peu de capital propre et dégageant une rentabilité très élevée. Dès lors, certains secteurs patronaux, y compris — pour des raisons stratégiques dans le sens d'une dynamisation de l'économie suisse — une partie du patronat qui devait être touchée par cette mesure (au sein des milieux bancaires notamment), n'étaient pas fondamentalement opposés à ce projet de modification de la Loi sur l'IFD. Toutefois, en guise de compensation, ils réclamaient que le capital des sociétés, soumis jusqu'alors à l'IFD au taux de 0,08 %, soit désormais exonéré, ou soit au moins imposé à un taux moindre. Revendication qui n'était pas prise en compte dans le projet de réforme de décembre 1990.

Si les sociaux-démocrates, et en particulier le Conseiller fédéral Otto Stich, ont tenu à inclure cette disposition dans le paquet financier, c'était, dans l'immédiat, pour alourdir quelque peu la fiscalité touchant les milieux financiers, puisque ceux-ci étaient les grands bénéficiaires de l'allègement des droits de timbre. Dans une perspective plus lointaine, il semble que les sociaux-démocrates aient caressé l'espoir suivant : en utilisant tactiquement le fait que certaines fractions au sein des milieux dirigeants pouvaient être favorables à l'impôt proportionnel, ils espéraient réussir à faire passer ultérieurement une augmentation du taux d'imposition, de 8 % à 9,8 %. Ils envisageaient donc de parvenir par ce biais à une hausse de l'imposition d'ensemble des bénéfices, amenant 500 millions supplémentaires dans la caisse fédérale, ce qui aurait compensé la perte de recettes due à l'allègement des droits de timbre.

Voilà quel était, sommairement, le contenu du projet de réforme fiscale adopté par le Parlement en décembre 1990. Passons maintenant à l'analyse de la période allant jusqu'au 2 juin 1991, date de son refus en votation populaire.

-
1. Cf. la Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, 14 décembre 1990, *Feuille fédérale* 1990, Vol. 3, pp. 1624-1627.
 2. Sur tous ces aspects, cf. OCDE, *Études économiques de l'OCDE, Suisse 1989-1990*, op. cit., pp. 94-98 et 124-129; l'article de V. Spörry dans le *Bulletin du Crédit Suisse*, février 1991; Société pour le Développement de l'Économie suisse, *Revue des faits de la semaine*, 9 avril 1991, pp. 11 et 19; *NZZ* des 8 et 23 mai 1991; *Message concernant le budget pour 1993 et rapport sur le plan financier pour 1994-96*, Berne, 1992, p. 140; l'article de Ulrich Gygi dans la *Vie économique*, février 1994, p. 18.

5.2 Le grand patronat divisé

Les quelques pas faits par la droite en direction de la fraction parlementaire sociale-démocrate ont suffi pour que le PSS décide d'accorder « *un appui clair et net* » au projet de paquet financier. Cela en dépit de « *l'abolition partielle du droit de timbre et celle de la taxe occulte* » qui, comme le souligne Peter Bodenmann, le Président du parti, « *sont, du point de vue de la gauche, deux points négatifs.* »

Il serait trop long de discuter ici les arguments avancés pour justifier un tel choix. Relevons seulement qu'il signifiait un recul considérable par rapport aux positions traditionnelles de la gauche institutionnelle en matière de politique fiscale. À sa manière, le commentaire du quotidien La Tribune de Genève sur la décision du Parti socialiste témoigne de l'ampleur de ce recul : « *Il est étonnant de constater que les socialistes ont accepté à l'unanimité (moins deux abstentions) et sans débat contradictoire un projet de taxation indirecte dont ils dénonçaient depuis des années le caractère antisocial.* » En témoigne également le commentaire, mi-cynique mi-désabusé, que le social-démocrate André Gavillet, ancien patron des finances du canton de Vaud, fait paraître au lendemain de la décision de son Parti. Après avoir souligné à juste titre que ce sont «... *les socialistes [qui] ont fait les plus grandes concessions : les allègements substantiels — le transfert se chiffre par milliards — qu'obtiennent les banques et surtout l'industrie d'exportation, seront payés par impôts indirects nouveaux, frappant chacun, les plus modestes compris* », après avoir relevé avec raison que le projet qu'ils soutiennent en 1991 est plus antisocial que celui qu'ils ont combattu en 1979, il conclut que la gauche devait faire preuve d'« *abnégation* » et « *aller au charbon* »⁵, sans que l'on sache bien pourquoi un tel sacrifice était nécessaire. Consigne qui a été largement respectée. Dès lors, aussi paradoxal que cela puisse paraître, le Parti socialiste et l'Union syndicale ont compté parmi les adeptes les plus fermes du produit fabriqué en décembre 1990.

-
1. Compte rendu de la séance du Comité central du PSS qui décide du mot d'ordre du Parti, *Tribune de Genève*, 22 avril 1991.
 2. *Service de presse du PSS*, 20 novembre 1990, p. 2.
 3. Il me semble que le point commun des divers arguments avancés pour justifier la décision prise par la direction du PSS est une attitude très défensive, voire fataliste dans le domaine de la politique financière. Cette attitude s'exprime par exemple chez P. Bodenmann lorsque, plaidant devant le Comité central pour le soutien au paquet financier, il déclare que ce dernier «...*reflète l'équilibre des forces politiques à Berne. Actuellement, l'insatisfaction est sensiblement plus grande à droite qu'à gauche*»; *Service de presse du PSS*, 23 avril 1991, p. 2.
 4. *Tribune de Genève*, 22 avril 1991.
 5. *Domaine public*, 25 avril 1991.

En revanche, dans le camp bourgeois, malgré le vote largement positif des fractions parlementaires en décembre 1990, le scepticisme était incomparablement plus grand. À vrai dire, seule l'Union suisse des Paysans a soutenu le projet de réforme fiscale avec énergie. D'une part, les exploitations agricoles n'étaient pas assujetties à la TVA. D'autre part, le paquet financier ne diminuait pas les recettes de la Confédération et ne risquait donc pas de remettre en cause les subventions fédérales au paysan.

À l'inverse, l'USAM, l'association faîtière du petit patronat où cafetiers/hôteliers et entrepreneurs de la construction sont particulièrement influents, a mené une vigoureuse campagne prônant le rejet. C'était également le cas des relais politiques de ces couches, tels que le Parti libéral ou certaines sections cantonales du Parti radical, du Parti démocrate-chrétien et de l'Union démocratique du Centre. Attitude due notamment au fait que ces milieux ne pouvaient de toute façon guère s'enthousiasmer pour un projet de réforme fiscale qui, en étendant l'imposition aux services et à l'ensemble des activités liées à la construction, devait tendre à contracter la demande dans ces domaines.

Les secteurs clés de l'industrie et de la finance se sont divisés, quant à eux, en deux groupes opposés. Le phénomène revêtant une importance cruciale, je vais m'attarder longuement sur les origines et les enjeux de cette division. D'un côté, les cercles bancaires et leur association, l'ASB, une partie des milieux de l'industrie d'exportation comme la Société suisse des constructeurs de machines, ainsi que le principal quotidien des milieux d'affaires, la NZZ, se sont montrés favorables au projet de paquet financier. De l'autre, de très puissantes associations patronales, où prédominent les intérêts des exportateurs, comme le Vorort et l'UCAP, ont fait campagne pour le Non.

Pour comprendre la source de cette division, il faut commencer par souligner que le désaccord entre le groupe des partisans et celui des opposants n'était pas aussi tranché que la presse de l'époque l'a fait croire. En fait, le soutien des défenseurs du projet de réforme fiscale était tout sauf ardent, car ils partageaient l'essentiel des critiques avancées par ceux qui le refusaient. « *Le nouveau régime financier ne peut susciter l'enthousiasme* » dans la mesure où il comporte trop d'«... éléments qui passent difficilement la rampe » reconnaît la Conseillère nationale radicale V. Spörry, pourtant l'une des chevilles ouvrières du paquet financier.

-
1. Ces petits patrons étaient d'autant plus réticents que l'introduction de la TVA devait obliger nombre d'entre eux à tenir une comptabilité et risquait donc de leur rendre plus compliquée, voire plus difficile, la fraude du fisc.
 2. Cf. par exemple *Die Weltwoche* des 11 avril et 23 mai 1991, ou encore la *SonntagsZeitung* du 7 avril 1991.
 3. *Bulletin du Crédit Suisse*, février 1991, p. 9.

C'est également « sans enthousiasme », apprend-on, que « la Société suisse des Constructeurs de Machines s'est prononcée [...] pour le projet. » Dans l'article qu'il publie pour soutenir le paquet financier, le Directeur de ladite Société prend d'ailleurs soin de mentionner que celui-ci «...ne représente en rien un projet « idéal » du point de vue économique. » La NZZ admet également que les milieux industriels et financiers qui, comme elle, appuient la réforme le font « à vrai dire sans grand enthousiasme ». De façon significative, R. Studer, Président de l'Union de Banques Suisses, termine sa prise de position en faveur du paquet financier par ces mots : « Oui, malgré tout ».

À cette première constatation s'en ajoute une seconde. La division au sein du grand patronat ne suivait pas, pour l'essentiel, une ligne de clivage socio-économique correspondant à des intérêts matériels immédiats. Certes, les milieux bancaires étaient globalement favorables, même si timidement, en raison de l'allègement sensible des droits de timbre qui les touchaient. Les sociétés d'assurance se rangeaient du côté des opposants pour la raison inverse. Mais la grande industrie était partagée, la coupure passant à l'intérieur même de certaines branches, à l'instar de l'industrie des machines. Si, on l'a vu, la Société suisse des constructeurs de machines soutenait le projet, sa sœur jumelle, l'Association patronale suisse des constructeurs de machines, y était opposée.

Cette dernière constatation nous amène au cœur du problème. La division au sein du grand patronat était avant tout d'ordre politique. Elle correspondait principalement à des appréciations différentes quant à l'ampleur des concessions qui avaient été faites dans le cadre du projet de réforme des finances fédérales adopté par le Parlement en décembre 1990.

Les termes mêmes du débat entre opposants et partisans montrent qu'à la source du conflit se trouvait une question de stratégie politique. D'un côté, les grandes organisations patronales opposées au projet ont mis en avant, pour reprendre les termes du Vorort, que « le prix » payé pour obtenir le passage à la TVA et l'allègement des droits de timbre était « beaucoup trop élevé ». Selon elles, il était possible d'obtenir davantage en faisant moins de concessions. Derrière les exagérations de langage, tel est en

1. *Die Weltwoche*, 23 mai 1991.

2. NZZ, 23 mai 1991.

3. NZZ, 25-26 mai 1991.

4. NZZ, 17 mai 1991.

5. *Die Weltwoche*, 23 mai 1991. Les résultats de la consultation interne menée par le Vorort auprès de ses membres indiquent aussi, à leur manière, que la coupure passait à l'intérieur même des milieux industriels : 30 % des réponses étaient en faveur du paquet financier, 40 % contre, et 30 % indécises; cf. Vorort, *Rapport annuel 1990*, Neuchâtel, 1991, p. 70.

6. Compte rendu d'un communiqué de presse de la Chambre suisse du Commerce, l'organe de contrôle du Vorort, NZZ, 27 mars 1991.

substance le message que tient H. Letsch, qui vient alors de quitter la présidence de l'UCAP, lorsqu'il justifie la prise de position des opposants. Après avoir caractérisé le projet de paquet financier de « *capitulation politique* », car «... nos parlementaires bourgeois se sont précipités dans le rôle d'exécutants du Parti socialiste », il conclut par ces mots significatifs : « *Le gros des opposants [...] refusent [...] de payer le prix économique et politique beaucoup trop élevé consenti par nos parlementaires. L'objectif essentiel reste l'allègement de la charge fiscale totale. Si l'on parvenait à un accord entre les opposants et ceux qui, parmi les partisans bourgeois, ressentent un malaise vis-à-vis du « multipack » fiscal, on réussirait à faire passer cet objectif.* » Kurt Moser, Directeur du Vorort, défend exactement la même perspective. Déplorant le « *prix extrêmement élevé* » payé sur l'autel du « *compromis avec la social-démocratie* », il affirme que si « *partisans et opposants au projet s'en préoccupent déjà aujourd'hui de manière interne, [...] il devrait [...] être possible [de parvenir] au but visé : [...] éviter une nouvelle hausse de la charge fiscale et corriger le déséquilibre entre impôts directs et indirects.* »

De l'autre côté, les milieux bourgeois qui soutenaient le projet ont reproché à leurs contradicteurs de préconiser une stratégie manquant de réalisme, dans la mesure où il s'agissait d' « *une politique du tout ou rien* ». Ainsi, répondant à H. Letsch et à K. Moser, la NZZ les blâme pour «... **un manque visible de vision stratégique** » parce qu'ils «... [oublient] que dans le rapport de force politique de notre pays, aucune solution n'est possible qui favorise unilatéralement un groupe d'intérêt. » Martin Erb, Directeur de la Société suisse des constructeurs de machines, reprend la même critique : « *L'espoir propagé par les opposants au projet qu'il sera possible, après un vote populaire négatif, de faire passer dans un délai rapide un paquet financier beaucoup plus favorable aux intérêts de l'économie, néglige ce qu'enseigne la longue expérience de la Suisse.* »

Ici, il faut souligner un point très important. Cette divergence sur le paquet financier s'inscrivait dans un conflit interne portant sur une question considérablement plus vaste, soit sur l'orientation stratégique générale des secteurs centraux du patronat, et plus largement des milieux politiques les représentant, vis-à-vis de la gauche institutionnelle. Schématiquement, on peut dire que depuis la fin des années 1980, une aile des milieux industriels et financiers était à l'offensive pour modifier l'orientation politique des principales

1. JAP, 16 mai 1991, p. 431. Cf. également son article dans la NZZ du 13 mai 1991.
2. NZZ, 21 mai 1991.
3. NZZ, 9 avril 1991.
4. NZZ, 25-26 mai 1991 [souligné dans le texte].
5. NZZ, 23 mai 1991.
6. Sur ce conflit, cf. Hans Letsch, *Soziale Marktwirtschaft als Chance. Die Schweiz auf dem Prüfstand*, Aarau, juin 1992, pp. 165-181, ainsi que Viktor Parma, « Les chimistes aux commandes », *Bilan*, avril 1994, pp. 36-40.

associations patronales, en particulier du Vorort, et par ricochet, des partis bourgeois. Il s'agissait de faire passer une ligne plus dure, plus agressive à l'égard des salariés et de leurs organisations. Pour reprendre les termes de H. Letsch, l'un des promoteurs de cette offensive, l'attitude traditionnelle des directions patronales, et à leur suite des parlementaires bourgeois, se résumait à ces trois mots : « *Enregistrer, se résigner, trouver un compromis* ». Face à cela, « *que cela plaise ou non [...] au Parti démocrate-chrétien, au Parti radical ou à l'Union démocratique du Centre, [...] au Conseil fédéral, à l'administration ou aux médias* », les milieux patronaux devaient imposer « *une orientation plus dure [...] dans les confrontations politiques* », axée davantage sur « *la défense conséquente des demandes de l'économie* » et moins sur « *la stratégie de l'entente [die Verständigungs-Strategie]* » et « *les compromis* ».

Ce conflit est resté en partie confiné à l'intérieur même des organisations patronales. Mais il s'est aussi exprimé plus ouvertement, et donc plus visiblement, en se transportant sur le terrain politique public. Il s'est notamment cristallisé autour du projet de réforme du régime fiscal fédéral. Les propagateurs d'une ligne plus agressive ont fait des concessions, pourtant maigres, accordées par la majorité des parlementaires bourgeois en décembre 1990, l'exemple même de ce que le Conseiller national de l'Union démocratique du Centre Christoph Blocher dénonçait comme le « *bricolage de compromis sans stratégie [konzeptlose Kompromisswurstleil]* ». Dans ces conditions, le paquet financier a acquis une haute portée symbolique. Ce qui était en jeu dans la prise de position des principales associations patronales à son égard, puis dans le résultat du vote du 2 juin 1991, allait bien au-delà des seules questions financières.

Le fait que le Vorort, la plus influente organisation faîtière des milieux d'affaires, ait décidé, après beaucoup d'hésitations, de combattre le paquet financier signifiait un important succès des partisans de l'orientation plus agressive. Le refus du paquet en votation populaire a conforté ce succès : l'aile plus dure du patronat remportait là sur ses adversaires internes une victoire d'autant plus significative qu'elle pouvait s'auréoler d'une sorte de légitimité démocratique. Dans ce sens, ce n'est pas un hasard que les principaux représentants de cette aile, regroupés autour de F. Leutwiler et S. Schmidheiny, aient précisément choisi le lendemain du

-
1. H. Letsch, *Soziale Marktwirtschaft...*, op. cit., pp. 173-175.
 2. À titre d'exemple, on peut mentionner la lutte qui s'est déroulée à la fin des années 1980 au sein de la Société pour le Développement de l'Économie suisse, une association dont le rôle est de servir de charnière entre le monde patronal et les partis bourgeois. Ce conflit s'est terminé par la victoire des partisans d'une ligne plus dure, qui ont réussi à imposer l'adoption de nouveaux statuts, au début de 1990, et le remplacement d'une partie de la direction, jugée trop conciliante à l'égard des salariés. À ce propos, cf. *ibid.*, pp. 174-177.
 3. Cité dans *ibid.*, p. 172.

2 juin pour publier leur « *programme pour un ordre plus libéral* ». Il s'agissait d'utiliser cette victoire afin d'asseoir leur emprise idéologique et politique, et gagner l'hégémonie au sein des forces bourgeoises. François Gross, le rédacteur du quotidien fribourgeois *La Liberté*, mettait le doigt sur ce lien dans le commentaire qu'il faisait de la démarche de F. Leutwiler et consorts. Il relevait que « *le résultat de la votation de dimanche dernier sur le régime des finances devrait donner un coup de fouet* » à ceux qu'il appelle « *les maîtres à penser du libéralisme helvétique* », lesquels veulent « *secouer le patronat helvétique, trop somnolent sur le lit des principes de la libre économie.* » Six mois plus tard, le Vorort publiait à son tour un manifeste qui se situait dans le sillage de son prédécesseur. Le signe ne trompe pas. Comme le souligne H. Letsch avec satisfaction, désormais, c'était bien l'aile plus dure du patronat qui avait le vent en poupe.

Revenons maintenant au paquet financier lui-même et essayons de comprendre les principaux points sur lesquels les deux courants patronaux divergeaient.

Pour ce faire il faut se remettre dans le contexte du moment. Au début de l'année 1991, la Confédération venait de boucler ses comptes par un solde positif pour la cinquième année consécutive. Ces excédents lui avaient permis de diminuer considérablement la dette : en francs constants, la dette brute de l'État fédéral avait diminué de plus de 10 % entre 1985 et 1990 et son taux d'endettement brut (rapport entre la dette brute et le PIB) était passé de 17,2 % en 1985 à 12,9 % en 1990. La récession économique n'avait pas encore frappé la Suisse. Même si les symptômes d'une telle récession commençaient à se faire clairement sentir, et même si les autorités fédérales pronostiquaient une rapide et massive dégradation de la situation financière de la Confédération en cas de retournement de la conjoncture économique, le projet de budget pour 1991 prévoyait de nouveaux excédents budgétaires pour les deux années à venir.

Dans ces circonstances, le fait que, selon le projet adopté par le Parlement en décembre 1990, le nouveau régime des finances fédérales devait maintenir, voire accroître légèrement les recettes de la Confédération, et ne devait donc pas déboucher sur des déficits dans le court terme, sauf retournement de la situation économique, est apparu inacceptable aux milieux patronaux partisans d'une stratégie plus agressive. Présentant leur point de vue dans la publication de la Société pour le Développement de

-
1. Ce manifeste a été présenté à la presse le 4 juin 1991.
 2. *La Liberté*, 8-9 juin 1991.
 3. Cf. H. Letsch, *Soziale Marktwirtschaft...*, op. cit., p. 176.
 4. Cf. le *Message concernant le budget 1992*, Berne, 1991, p. 244, et le *Message concernant le budget 1996*, Berne, 1995, p. 632.
 5. Cf. le *Message concernant le budget pour 1991 et rapport sur le plan financier pour 1992-94*, Berne, 1990, pp. 106-108.

L'Économie suisse, ils écrivent qu' «... étant donné les excédents de recettes considérables qu'a enregistrés la Confédération tout au long des dernières années, il aurait été plus sage d'envisager des **baisses de recettes**. » D'autant plus, relèvent-ils, que « l'expérience montre [...] que l'abondance des recettes fiscales stimule en général l'appétit dépensier [...]. Le seul et unique moyen politique efficace pour contenir les dépenses consiste à accorder aux pouvoirs publics des **ressources limitées**. Or, le projet de « paquet » financier s'inscrit en faux par rapport à cette exigence. » Même son de cloche du côté de l'UCAP : «... non seulement le nouveau régime financier ne [prévoit] rien pour accroître la discipline du parlement en matière de dépenses, — fulmine H. Letsch — mais il [ouvre] encore davantage les écluses pour l'afflux de nouvelles recettes dans la caisse fédérale, de telle sorte que l'expansion du budget de l'État, de l'appareil d'État et de la production de lois pourra se poursuivre sans entraves. » Donnant en exemple la politique menée durant les années 1970, il souligne que grâce aux déficits budgétaires de l'époque, « **on a été obligé de respecter la discipline budgétaire**, [ce] qui a abouti à de véritables « **paquets** » d'économies » et « **a eu pour effet pendant plusieurs années de ralentir considérablement la croissance des dépenses...** ».

Dans le prolongement de ce premier reproche, les milieux d'affaires hostiles au projet de réforme du régime fiscal fédéral ont vivement attaqué la disposition autorisant le Parlement à accroître le taux de la TVA de 1,3 point de pour-cent, le surplus de recettes étant destiné à financer l'AVS en cas de difficultés dues à l'évolution démographique. Pourquoi cette opposition alors que sur le principe, je l'ai signalé plus haut, le patronat était plutôt favorable à ce que les cotisations de sécurité sociale soient en partie remplacées par l'imposition de la consommation ?

On ne peut comprendre cette attitude si l'on ne se souvient pas qu'en parallèle à la discussion sur le projet de réforme financière s'en déroulait, aux Chambres, une autre, très importante également : celle sur la 10^e révision de l'AVS. À ce moment, l'aile patronale partisane d'une ligne plus dure à l'égard des salariés et de leurs organisations était loin d'avoir gagné une claire majorité au sein des forces bourgeoises pour la remise en question de certaines dispositions de l'AVS, en direction par exemple de l'élévation de l'âge de la retraite des femmes. Pire encore. Dans un contexte marqué par la situation budgétaire prospère des pouvoirs publics et la haute conjoncture, il n'était pas exclu que des parlementaires bourgeois se rallient à certaines propositions de la gauche améliorant les prestations de l'AVS. Or, non seulement le projet de paquet financier ne diminuait pas les recettes de la Confédération, mais, en prévoyant ce supplément de 1,3 point de pour-cent, il rendait plus difficile d'agiter l'épouvantail des

-
1. *Revue des Faits de la Semaine*, avril 1991, p. 17 [souligné dans le texte].
 2. *JAP*, 16 mai 1991, pp. 430-431 [souligné dans le texte].

futures difficultés financières de l'AVS pour obtenir certains démantèlements. Adopter un tel projet dans un tel contexte, c'était donc accroître le risque que la 10e révision de l'AVS se conclue par un bilan bénéfique aux salariés.

Ces considérations tactiques ressortent assez clairement des prises de position des adversaires du projet. Ainsi, consulté à ce propos, le Vorort avait averti en 1989 déjà qu'il était inacceptable pour lui que « le législateur reçoive la compétence de décider d'un supplément [...] de 1,3 % affecté au financement de l'AVS. Il estime que la 10e révision de l'AVS ne doit pas entraîner un accroissement des coûts globaux. Les difficultés financières que l'AVS connaîtra tôt ou tard par suite de l'évolution démographique devront être maîtrisées en premier lieu par une modification des prestations, notamment par un relèvement de l'âge donnant droit à l'AVS pour les femmes. Ces efforts perdraient leur sens si l'on prévoyait d'ores et déjà un financement sous la forme d'un supplément... ».

Deux ans plus tard, durant la campagne précédant le vote du 2 juin, on retrouve la même argumentation sous la plume des adversaires du projet. Ils opposent « un refus catégorique » à la compétence accordée aux Chambres de majorer le taux de la TVA pour financer l'AVS. En effet expliquent-ils, « l'expérience a déjà montré que donner au législateur une source de recettes « en réserve » l'incite à se montrer encore plus généreux en matière de dépenses. Cela ne manquerait pas d'être le cas, dans l'hypothèse présente, en matière de calcul des prestations AVS/AI »; quant aux futures « difficultés de financement causées par l'évolution démographique », déclarent-ils, ils'agira avant tout d'y « remédier [...] par une modification des prestations... ».

Les deux premiers reproches des cercles patronaux hostiles au projet de paquet financier convergeaient donc vers un point : si le projet était rejeté, c'était d'abord au nom d'une politique des caisses vides plus intransigeante. Après cinq années d'excédents budgétaires, ces milieux désiraient une réforme fiscale débouchant à court terme sur des déficits et contraignant la Confédération à limiter les dépenses, notamment dans le domaine social. En dépit des précautions de langage usuelles, le Directeur du Vorort le fait clairement comprendre à la veille du vote du 2 juin : « À diverses occasions — relève-t-il — les représentants de l'économie et les entrepreneurs se plaignent de l'augmentation de la quote-part de l'État [...]. Toutefois, de telles déclamations ne servent à rien si ensuite, lorsqu'on a vraiment l'occasion de mettre un terme à cette évolution, il ne se passe rien, ou on va même dans le sens contraire »; dès lors, souligne-t-il, saisir l'occasion de la réforme du régime financier pour pratiquer une politique des caisses vides débouchant sur « un déficit provisoire [...] aurait été absolument défendable. » Analysant ré-

-
1. Vorort, *Rapport annuel 1988/89*, Zurich, 1989, p. 74.
 2. *Revue des Faits de la Semaine*, 9 avril 1991, p. 20.
 3. NZZ, 21 mai 1991.

trospectivement l'attitude des milieux d'affaires opposés au paquet financier, le correspondant parlementaire du quotidien vaudois 24 Heures, D. Barrelet, voyait donc juste lorsqu'il expliquait que leur objectif était « *un État fédéral pauvre et squelettique. Parce qu'ils souhaitent l'abandon de l'État social, pour un retour à l'État veilleur de nuit.* »

Face à ces deux reproches, voyons rapidement la réponse de ceux qui soutenaient le projet. Ces derniers ont protesté en insistant sur le fait que la réforme financière ne provoquerait qu'une augmentation insensible des recettes fédérales. Ils ont aussi mis en avant les multiples garde-fous qui garantissaient à leurs yeux que l'éventuelle hausse du taux de la TVA ne pourrait pas être utilisée dans le sens d'une amélioration des prestations de l'AVS. Bref, ils se sont déclarés également partisans d'un assèchement des ressources de la Confédération. Mais ils ont abondamment souligné la nécessité d'avancer dans cette direction avec une certaine prudence car, comme l'expliquait la NZZ, « *les confrontations de ces dernières années dans le domaine de la politique financière ont suffisamment prouvé que des solutions brutales ne sont pas possibles.* »

La seconde question essentielle sur laquelle portaient les divergences était celle de la politique à mener vis-à-vis de l'IFD. Vorort et UCAP reprochaient au projet de ne contenir aucun allègement de cet impôt. Et surtout, ce que les deux organisations faitières ne pouvaient en aucun cas accepter, c'était la suppression du caractère temporaire de l'IFD : ce surcroît de légitimité leur était intolérable car il devait rendre, selon eux, le démantèlement de l'impôt plus ardu. Dans leur argumentaire commun publié par la Société pour le Développement de l'Économie suisse, les opposants au projet de paquet financier soulignent que « *...l'abandon du caractère provisoire de la compétence de prélever cet impôt [l'IFD] [...] représente un grave inconvénient [...] parce qu'à l'avenir, il sera politiquement beaucoup plus difficile de remettre en question l'impôt fédéral direct et que toute réduction substantielle deviendra également plus difficile à opérer* » ; et les opposants ajoutent : « *Le projet comporte un autre défaut majeur : il ne prévoit pas de réduction de l'impôt fédéral direct.* » Plus laconiquement, l'UCAP fait savoir pour sa part que « *les employeurs regrettent que ne soit pas envisagée dans ce « paquet » une réduction de l'impôt fédéral direct ; celui-ci au contraire en ressort ancré sans limite de temps dans la Constitution.* »

À ce reproche, les partisans du projet ont répondu qu'ils partageaient pleinement le souci de leurs contradicteurs, mais qu'il n'était pas possible, dans l'état actuel des rapports de force politique, de gagner *en même temps*

-
1. 24 Heures, 20 décembre 1991.
 2. NZZ, 25-26 mai 1991 [souligné dans le texte].
 3. *Revue des Faits de la Semaine*, 9 avril 1991, p. 17.
 4. JAP, 30 mai 1991, p. 533.

sur le plan de la TVA et sur celui de l'IFD. Vouloir le faire susciterait l'opposition de la gauche et ainsi, comme le déclare V. Spörry, «...aurait peu de chances d'obtenir la majorité des voix. » Analyse partagée par la NZZ, qui écrit de façon significative : « On ne peut qu'approuver fondamentalement l'exigence de la suppression ou au moins de la réduction substantielle de l'impôt fédéral direct. [...] Dans l'esprit de nos structures fédéralistes, il serait juste, déjà pour des raisons étatiques, de laisser les impôts directs aux cantons, et les indirects à la Confédération. Cependant, dans la constellation politique actuelle, on ne peut accomplir une telle démarche d'un seul coup avec des chances de succès. »

Dès lors, l'offensive contre l'IFD devait être moins rapide et moins brutale. Il fallait procéder à petits pas. Dans un premier temps, introduire la TVA. Et, dans un second temps seulement, entamer les démarches visant à démanteler l'IFD, en prévoyant une compensation plus ou moins grande des pertes de recettes par une hausse du taux de la TVA. Dans ce cadre, les partisans du projet relativisaient l'ampleur de la concession représentée par le renoncement au caractère temporaire de la perception de l'IFD. Elle «... ne crée aucun fait accompli », relève la NZZ. Quant à M. Erb, Directeur de la Société suisse des constructeurs de machines, il déplore certes « la suppression de la limitation temporelle de l'impôt fédéral direct dans la Constitution », car avec elle « disparaît un moyen de pression pour corriger le rapport entre impôts directs et indirects. » Mais il souligne que « la possibilité de diminuer l'impôt fédéral direct au niveau de la loi reste toutefois intacte. »

Tels étaient les points de divergence essentiels entre les deux ailes du grand patronat. À côté de cela, il faut rappeler, pour terminer, que deux dispositions du projet de paquet financier ont également contribué à pousser les principales associations faitières du patronat dans le camp des opposants, même si elles ont joué à cet égard un rôle incomparablement moins important. D'une part, la perspective de voir l'imposition de leurs bénéfiques augmenter, même légèrement, en raison de l'introduction du taux dit proportionnel dans le cadre de la Loi sur l'IFD, perspective aggravée par la crainte de voir ce taux haussé ultérieurement sous la pression des sociaux-démocrates, a sans aucun doute pesé dans le choix négatif de plusieurs secteurs patronaux, en particulier au sein de la grande industrie. D'autant plus que, on l'a dit, leur revendication de l'allègement, voire de la suppression, de l'imposition du capital propre des sociétés par l'IFD n'était pas prise en compte dans le projet de réforme de décembre 1990. D'autre part, l'introduction d'un droit de timbre sur les primes d'assurance-vie,

1. *Bulletin du Crédit Suisse*, février 1991, p. 9.
2. NZZ, 25-26 mai 1991.
3. NZZ, 9 avril 1991.
4. NZZ, 23 mai 1991.
5. À cet égard, cf. notamment la *Revue des Faits de la Semaine*, 9 avril 1991, pp. 18-20.

afin de compenser très partiellement le manque à gagner entraîné par l'allègement substantiel des droits portant sur les activités des établissements bancaires, a suscité l'opposition de la puissante branche des compagnies d'assurances.

5.3 Le vote du 2 juin 1991

Une analyse des résultats du scrutin du 2 juin 1991 montre que le socle des rejetants se trouvait « *dans les couches sociales inférieures, chez les ouvriers et chez les employés à faible qualification* » ; ceux-ci avaient en effet « *peur de devoir payer à l'avenir davantage au fisc fédéral.* » Ces résultats témoignent de la force du sentiment de méfiance existant dans de très larges couches de la population à l'égard de l'introduction de la TVA. Aussi ressort-il clairement, a posteriori, que seule une campagne de propagande massive en faveur du projet de réforme du régime des finances fédérales aurait été capable de surmonter cet obstacle.

À partir du moment où l'UCAP et surtout le Vorort ont décidé de combattre le projet de paquet financier, le destin de ce dernier ne laissait plus guère de doutes : « *...son échec est préprogrammé* », écrivait la *Wochenzeitung* au lendemain de la décision du Vorort, se faisant l'écho de la grande majorité des commentateurs politiques. En effet, le camp des opposants a été abondamment pourvu de moyens grâce au soutien des principales associations faïtières du patronat. Il a donc pu mener « *pendant des mois une campagne publicitaire de grand luxe* ».

En revanche, on l'a vu, les milieux industriels et financiers favorables au projet ne l'appuyaient qu'avec grande réticence. Cette absence d'engouement s'est reflétée dans le fait que, moins de deux mois avant le vote populaire du 2 juin, le comité chargé de mener la campagne de propagande n'était toujours pas vraiment constitué. Et, preuve encore plus tangible de ce manque d'enthousiasme, ni l'ASB ni les autres associations patronales partisans du projet n'ont jugé que celui-ci méritait qu'elles desserrent véritablement les cordons de leur bourse. Faute de moyens, la campagne défendant le Oui s'est caractérisée par sa mollesse et sa discrétion.

C'est donc sans surprise que le résultat est tombé des urnes, le 2 juin 1991 : un peu plus de 54 % des votants refusaient le projet de réforme du régime des finances fédérales.

1. R. Nef, *Populärer immobilismus...*, op. cit., p. 49; cf. également pp. 94-95.
2. *Wochenzeitung*, 5 avril 1991.
3. Cf. entre autres *L'Hebdo* du 4 avril 1991, la *SonntagsZeitung* du 7 avril 1991, le *TagesAnzeiger* du 8 avril 1991, la *NZZ* du 9 avril 1991, *24 Heures* du 22 avril 1991.
4. R. Nef, *Populärer immobilismus...*, op. cit., p. 51.
5. Cf. notamment le *Tages-Anzeiger* du 8 avril 1991.

Chapitre 6

La marche de la contre-réforme financière s'accélère

Le scrutin du 2 juin 1991 représentait une incontestable victoire pour le Vorort et l'UCAP. Il renforçait sensiblement le poids politique de l'aile la plus dure du patronat. Dès le lendemain du vote, le Conseiller national radical et Directeur de l'UCAP Heinz Allenspach souligne avec jubilation que, bien loin de « *marginaliser politiquement* » son organisation ou le Vorort, comme beaucoup le prédisaient, « *l'issue du scrutin a confirmé [leur] politique* ». Il ne se fait donc pas faute de dessiner la direction à suivre : « *Les organisations faïtières de l'économie ont refusé le paquet financier parce qu'il [...] s'accommodai[t] de larges concessions à la gauche.* » Désormais, il faut mener une politique financière «... *qui n'est pas à ce point édulcorée par des compromis* » et qui ne recule pas devant la « *confrontation.* »

À partir du vote sur le paquet financier, la politique financière des autorités fédérales se trouve donc placée sous le signe d'un sensible durcissement de l'offensive bourgeoise visant une véritable contre-réforme dans ce domaine. Raidissement favorisé par le contexte international et national dans lequel se poursuit cette contre-réforme. Ce contexte se distingue en effet, il faut le souligner, par une série de traits radicalement nouveaux depuis la Deuxième Guerre mondiale. Mentionnons-en, pour mémoire, les principaux : la mise en concurrence organisée des salariés des différents États et des différentes régions, accompagnée d'une politique de

1. JAP, 6 juin 1991, pp. 551-552.

dumping fiscal international ; le marasme économique de longue durée qui, en Suisse, a provoqué le développement brutal d'un chômage important et croissant; la modification rapide des principales composantes du rapport salarial, se caractérisant notamment par la stagnation, voire la baisse des salaires, l'extension générale de la précarisation et l'augmentation du temps de travail (explosion des heures supplémentaires, hausse de l'âge de la retraite); la privatisation en marche de pans entiers du secteur public, et enfin l'offensive idéologique multiforme présentant tous les aspects cités ci-dessus comme des phénomènes naturels et inéluctables.

L'attitude de la NZZ constitue un bon témoignage du déplacement à droite du centre de gravité des milieux bourgeois dominants. Avant le 2 juin 1991, le quotidien zurichois se trouvait dans le camp opposé à celui du Directeur de l'UCAP. Or, le 15 juin 1991, à peine deux semaines après le rejet du paquet financier, il fait paraître un important éditorial sous le titre « *Les priorités de la politique financière de la Confédération* ». La NZZ se situe pleinement dans la ligne esquissée par H. Allenspach. Au risque de susciter des conflits ouverts, elle préconise même de durcir le ton. Le quotidien zurichois développe un programme financier pour le court et le moyen terme, centré sur quatre points, programme qui va constituer la plate-forme de référence commune à de très larges secteurs du patronat :

1. La poursuite *résolue* d'une politique axée sur les *caisses vides et l'austérité*.
- 2 L'allègement *immédiat* des droits de timbre, *sans compensation* de la diminution des recettes fédérales.
- 3 Le *passage rapide* à la TVA.
- 4 Une fois la TVA introduite, le *démantèlement et/ou l'allègement* d'impôts gênant ou touchant les milieux possédants, au premier rang desquels *l'IFD*.

Dès lors, il semble fécond de structurer ce chapitre, consacré à l'analyse de la politique financière fédérale depuis le 2 juin 1991, autour des quatre points mis en avant dans l'éditorial programmatique de la NZZ. Cependant, pour ne pas allonger et compliquer démesurément une matière déjà passablement absconse, une série de thématiques importantes ne seront

-
1. Cf. H.-P. Martin/H. Schumann, *Le piège de la mondialisation...*, op. cit. En avril 1997, lors d'un débat au Conseil national sur un programme d'allègement de l'imposition des sociétés, le radical Pascal Couchepin met en évidence cet aspect lorsqu'il déclare : «...nous ne sommes pas seuls au monde et [...] l'amélioration que nous donnons maintenant à l'économie sera observée par d'autres qui sont aussi nos concurrents. Ils feront, eux aussi, de nouveaux pas vers des conditions-cadres plus favorables à leur économie, qui nous obligeront nous-mêmes, dans un cercle qu'on peut qualifier d'infernal, mais qui est celui de la concurrence, à faire de nouveaux pas dans le futur »; BoCN 1997, p. 784.
 2. NZZ, 15-16 juin 1991.

abordées que très rapidement, voire laissées de côté. Ce sera notamment le cas pour de nombreux aspects de la politique sociale et de son financement, pour la problématique de la privatisation d'entreprises publiques et de ce qui est désigné comme le « New Public Management », pour la question de l'introduction des taxes que l'on qualifie d'écologiques ou d'incitatives, ou encore pour le problème du financement de ce qu'on appelle les nouvelles lignes ferroviaires alpines.

6.1 Politique des caisses vides et succession de programmes d'austérité

« Après quelques années d'excédents plus ou moins élevés, l'horizon budgétaire de la Confédération s'assombrit à vue d'œil. Les chiffres rouges apparaissent comme préprogrammés dans le budget fédéral. Peut-on, en présence d'une telle perspective, suivre une politique fiscale qui, au prix d'une diminution temporaire des recettes, vise une modernisation graduelle mais conséquente du système fiscal? » Telle est la question que pose la NZZ dans l'éditorial programmatique qu'elle publie le 15 juin 1991. L'influent journal zurichois répond par un Oui catégorique. Il faut persévérer dans une politique d'assèchement des recettes de l'État car, argumente-t-il, « un coup d'œil jeté dans l'histoire de la politique financière récente enseigne [...] que seules des **caisses vides** peuvent freiner l'ardeur dépensière du Parlement. Grâce au fait que, dans la seconde moitié des années 1970, le peuple a rejeté des augmentations d'impôts, on a pu par la suite mettre en œuvre des mesures d'austérité et **stabiliser** la quote-part de la Confédération à 10 %. » Et la NZZ de conclure qu'actuellement, « le problème budgétaire de la Confédération ne réside certainement pas dans des revenus trop faibles mais dans des dépenses trop élevées. »

Comme on va le voir, la direction définie par la NZZ sera suivie tout au long de la première moitié des années 1990 jusqu'à aujourd'hui. Certes, des divergences se manifesteront parfois quant à l'ampleur des déficits tolérables, ou encore avec des secteurs particulièrement sensibles aux commandes de l'État. Mais dans l'ensemble, en dépit de la récession économique frappant la Suisse et de la plongée dans le rouge des comptes des collectivités publiques, c'est avec opiniâtreté et rigueur que les secteurs centraux des milieux dominants maintiendront, voire accentueront, une politique consistant à entraver l'accroissement des recettes fiscales. Aussi la politique des caisses vides ne doit-elle pas être comprise comme une sorte de tactique circonstancielle ou aléatoire, mais au contraire comme une orientation *stratégique*. Il s'agit d'asphyxier financièrement l'État aussi

1. *Ibid.*

2. *Ibid.* [souligné dans le texte].

longtemps que nécessaire et/ou possible afin d'imposer une véritable cure d'austérité et, plus globalement, une contre-réforme financière et sociale.

Un certain nombre de professions de foi des ténors de l'économie et de la politique suisses, tenues tout au long de la première moitié des années 1990, permettent de mettre en valeur cette dimension stratégique. Ainsi, au début de 1992, alors que les comptes fédéraux ont déjà viré au rouge, F. Ebner, Secrétaire du Vorort, expose que les excédents budgétaires de la seconde moitié des années 1980 n'ont conduit qu'à un relâchement de la « discipline financière »; dès lors, « même si la situation financière de la Confédération s'est abruptement et massivement détériorée », il faut persister dans la « politique des caisses vides » car elle seule « agira de façon disciplinante pour l'avenir. » Quelques mois plus tard, son collègue de l'UCAP, H. Letsch, reprend en chœur : «...la discipline en matière de dépenses faiblit lorsque les recettes sont trop abondantes... »; aussi souligne-t-il que « sans se prononcer en faveur d'un endettement sans scrupule, la limitation de la charge fiscale mérite aujourd'hui la primauté. » Au même moment, le Vorort écrit dans son rapport annuel que « le seul moyen efficace de comprimer les dépenses est d'alimenter chichement la caisse fédérale. »

Sautons quelques années pour nous retrouver vers le milieu de la décennie. Le compte financier de la Confédération boucle sur des déficits oscillant entre 0,6 % et 2,3 % du PIB depuis 1991. Si l'on prend l'ensemble des collectivités publiques, les déficits se situent entre 2,9 % et 4,6 % du PIB. Les milieux dirigeants crient depuis lors à la catastrophe nationale. Cela ne les empêche pas de prôner la poursuite de la politique des caisses vides. Ainsi, en août 1994, à la veille du congrès annuel du Parti radical suisse, dont l'un des principaux points à l'ordre du jour porte précisément sur la politique financière, la députée V. Spörry demande si les déficits actuels constituent «...une raison suffisante de chercher aussitôt de nouvelles recettes et d'accroître la charge fiscale? » Non répond-elle, car « sans une certaine **pression de la douleur, rien ne se passera...** ». Son collègue Pascal Couchepin, Président de la fraction parlementaire radicale, défend la même option car, affirme-t-il, «rien ne changera vraiment tant que le gouvernement ne sera pas dos au mur. » En d'autres termes, les déficits enregistrés jusque-là n'ont

1. Encore une fois, cette stratégie n'est pas propre à la Suisse. Décivant par exemple la politique financière des Républicains aux États-Unis durant ces dernières années, Serge Halimi écrit qu'ils « veulent s'embarquer dans la "croisière de la contre-révolution" et construire un "anti-New Deal". Pour ce faire, ils ont, consciemment, programmé l'asphyxie financière de l'État »; *Le Monde Diplomatique*, février 1996.
2. JAP, 27 février 1992, pp. 195-196.
3. H. Letsch, *Soziale Marktwirtschaft...*, op. cit., p. 155.
4. Vorort, *Rapport annuel 1991*, Zurich, 1992, p. 37.
5. NZZ, 15 août 1994 [souligné dans le texte].
6. Cité dans le NQ, 19 août 1994.

pas permis d'exercer la contrainte nécessaire pour avancer suffisamment dans la voie de la contre-réforme financière et sociale et de la politique d'austérité. D'où la volonté de poursuivre sur la même voie.

Dans ces conditions, il n'est guère étonnant qu'au lendemain de son congrès, le Parti radical suisse publie une déclaration selon laquelle « *les Radicaux ne sont pas prêts à faire disparaître le déficit de la Confédération [...] au prix de nouvelles recettes supplémentaires. [...] Le Parti radical veut au contraire maintenir la pression en faveur d'un assainissement efficace du budget de la Confédération* », pression d'autant plus nécessaire que des changements « *dans le domaine structurel doivent être enfin réalisés.* » En février 1995, le Conseiller aux États libéral Gilbert Coutau lance à son tour un vibrant plaidoyer en faveur de la politique des caisses vides. Il explique dans le journal de l'UCAP qu'une politique qui résorberait le déficit fédéral en augmentant les impôts « *... atténuerait d'autant l'urgence d'une révision beaucoup plus systématique et réfléchie du rôle et du fonctionnement de l'État.* » Même son de cloche du côté de la Société pour le Développement de l'Économie suisse qui, tout en jugeant « *catastrophique* » la situation des finances fédérales, appelle à la poursuite de la limitation des ressources de l'État car « *c'est le seul moyen d'exercer une pression suffisante pour [...] élaguer les dépenses en pratiquant de substantielles réductions* », pour « *remettre en question certaines prestations* » en particulier « *dans le secteur de la prévoyance sociale* », et enfin pour obtenir « *un élagage structurel de toutes les tâches de l'État* ». Jean-Pierre Gattoni, éditorialiste du quotidien romand *Le Matin*, se montre encore plus clair : « *Bienvenue à toutes les propositions qui coupent les vives à l'État* », écrit-il en octobre 1996, car « *cela implique l'agonie rapide de l'État Providence.* »

À relever encore que durant toutes ces années, la NZZ continue sa campagne massive en faveur de la politique des caisses vides. Se référant explicitement au cas helvétique, elle affirme par exemple, trahissant par là même que les déficits budgétaires qui touchent les corporations publiques depuis 1991 relèvent en large partie d'un choix conscient et assumé, qu'« *une quote-part étatique élevée accompagnée de l'équilibre budgétaire engendre davantage de problèmes qu'une quote-part étatique faible accompagnée de déficits* », et qu'il faut donc privilégier cette dernière option. En juin 1996,

1. *SLI*, 1er septembre 1994, p. 1. Commentant l'orientation financière du Parti radical « *durant la législature 1991-1995* », le Conseiller national socialiste R. Strahm n'a donc pas tort d'écrire qu'elle revient à une « *stratégie des cadeaux fiscaux axée sur la politique des caisses vides...* »; *Service de presse du PSS*, 3 février 1995, p. 12 [souligné dans le texte].
2. *L'Employeur suisse*, 2 février 1995, p. 137.
3. Société pour le Développement de l'Économie suisse, *Opinion*, 28 février 1995.
4. *Le Matin*, 1er octobre 1996.
5. *NZZ*, 21 décembre 1994.

et cette citation donnera la mesure de l'orientation stratégique choisie, la NZZ écrit : « *Du point de vue libéral, la crise des finances publiques a malgré tout de bons côtés : les gouvernements sont obligés d'augmenter le potentiel d'économies [...], de telle sorte qu'il existe de bonnes chances [...] de pouvoir freiner l'extension continue de l'activité étatique.* » Afin de légitimer cette orientation, le quotidien des milieux d'affaires avance divers arguments. Ainsi, il reprend inlassablement, sans se donner la peine d'apporter l'ombre d'une démonstration, l'affirmation selon laquelle « *une politique financière [...] passant par des augmentations d'impôts ne fait que conduire, à court ou à long terme, à des dépenses plus élevées.* » À défaut d'être plus sérieuse, l'argumentation a parfois le mérite d'être plus drôle : « *... exhorter les politiciens à être économes lorsque les recettes fiscales augmentent* », déclare la NZZ en juillet 1994, cela « *revient à vouloir convaincre un chien de faire des réserves de saucisses.* »

En fait, le véritable sens de la campagne menée par le quotidien zurichois s'éclaire lorsqu'on lit, comme dans un éditorial de janvier 1995, la prise de position suivante : « *... ce dont la Suisse a besoin aujourd'hui et demain [...], c'est d'une véritable révolution sur le plan du cadre institutionnel et de la politique socio-économique.* » Dans l'optique de la NZZ comme des autres acteurs mentionnés plus haut, l'asphyxie financière de l'État constitue manifestement l'un des principaux instruments pour imposer cette « *révolution* ».

-
1. NZZ, 20 juin 1996.
 2. NZZ, 16-17 mars 1996. Cf. également la NZZ des 4-5 juin et 9-10 juillet 1994, 21-22 janvier et 27-28 mai 1995. Comme preuve d'une telle assertion, le rédacteur de la NZZ renvoie à un article d'Antonio Manzini et Milad Zarin-Nejadan, « *The Causal Relationship Between Government Expenditure and Revenue : The Case of Switzerland* », *Revue suisse d'économie politique et de statistique*, Vol. 131, 1995, pp. 637-647, (en fait, cet article reprend sous une forme un peu modifiée une étude portant le même titre publiée en 1991 par l'Université de Genève). Les auteurs sont beaucoup moins affirmatifs et unilatéraux que ne l'est le rédacteur de la NZZ. Ensuite, l'étude présente plusieurs carences qui limitent singulièrement la portée de ses conclusions : par exemple, elle utilise des données non consolidées en ce qui concerne dépenses et recettes de chaque échelon étatique (Confédération, cantons et communes), ce qui, étant donné l'ampleur des doubles imputations, introduit de très sérieux biais dans les résultats. Enfin et surtout, cette étude souffre d'un très grave défaut, qui ressort dans son titre même : elle présente un lien de corrélation statistique comme un lien de causalité. Or, de la simple présence d'un coefficient de corrélation significatif, il est faux de déduire automatiquement l'existence d'une relation de causalité dans les faits. Seule une analyse d'ordre qualitatif est à même d'établir si, à une relation de causalité statistique, c'est-à-dire définie en termes de prédiction d'une variable par une autre, correspond une relation de causalité dans la réalité. Autrement dit, seule une étude historique de la politique financière fédérale, cantonale et communale serait à même d'établir s'il existe un véritable lien de cause à effet entre la croissance des recettes et celle des dépenses.
 3. NZZ, 29 juillet 1994.
 4. NZZ, 28-29 janvier 1995.

Abordons maintenant le domaine de la politique financière concrète. Sur ce plan, la stratégie d'asphyxie de l'État fédéral s'est notamment incarnée dans une série de démarches sur lesquelles je reviendrai plus tard : refus d'un taux de 7 % pour la TVA, allègement des droits de timbre, initiative populaire pour la suppression de l'IFD, etc. Mais cette stratégie s'est surtout traduite, à partir de 1991, dans l'attitude adoptée par les secteurs centraux des milieux bourgeois à partir du moment où, après cinq années consécutives d'excédents, les comptes fédéraux ont replongé durablement dans le rouge. Ces secteurs n'ont pas défendu une politique consistant à fournir de l'oxygène à la Confédération, sous forme de recettes fiscales supplémentaires suffisantes pour combler les déficits. Ils ont bien plutôt promu avec ténacité une politique axée sur la limitation de l'accroissement des recettes fiscales, et par conséquent sur le maintien d'une situation d'asphyxie. De cette façon, ils ont donné beaucoup plus de poids à leur exigence centrale, à savoir que les déficits soient supprimés pour l'essentiel par des mesures d'économies. En d'autres termes, prenant prétexte de l'apparition des déficits fédéraux, qu'ils avaient eux-mêmes largement contribué à créer, puis s'appuyant sur la persistance de ces déficits qu'ils évitaient soigneusement de résorber par le moyen des recettes, ils ont réclamé des autorités la mise en œuvre d'une politique d'austérité rigoureuse.

Le Gouvernement fédéral est largement entré dans leurs vues. Sous l'impulsion du chef du Département fédéral des finances, O. Stich, membre du Parti socialiste, de sévères mesures d'économies ont été réalisées dans le cadre desdits « *programmes d'assainissement des finances fédérales* » qui se sont succédé depuis 1992. À cet égard, il est significatif que peu avant la démission du Ministre social-démocrate du Gouvernement, en août 1995, même un chaud partisan de la politique d'austérité comme le Conseiller national démocrate du Centre Christoph Blocher n'ait pas manqué de souligner qu'« *en matière d'économies, Stich est un bon Conseiller fédéral.* » Avis partagé par le Fonds Monétaire International qui, en novembre 1995, a attribué une bonne note à ce qu'il a appelé « *les efforts de « fitness » dans le domaine de la politique financière...* » menés sous l'égide de O. Stich. À l'inverse, le Conseiller national socialiste Ernst Leuenberger, Président de la Commission des Finances, s'est plaint de l'ardeur à économiser mise par son collègue de parti : « *Ce n'est pourtant pas la tâche d'un Conseiller fédéral socialiste d'assainir coûte que coûte le budget fédéral à la place et au profit des partis bourgeois.* »

O. Stich, et avec lui le reste du Gouvernement, n'ont donc pas hésité à s'engager, et avec un indéniable entrain, dans la voie des restrictions budgétaires. Toutefois, ils ne sont pas allés aussi loin dans cette voie que

1. Cité dans *Bilanz*, août 1995, p. 74.

2. Propos rapportés par la *NZZ*, 28 novembre 1995.

3. Cité dans *Bilanz*, août 1995, p. 75.

le demandaient les cercles patronaux et leurs représentants. En effet, jusqu'à la démission du Ministre socialiste, ils s'en sont globalement tenus à une ligne consistant à rétablir l'équilibre budgétaire non pas seulement ou essentiellement par le moyen d'une politique d'austérité, comme l'exigeaient les milieux d'affaires, mais pour moitié par une hausse de l'imposition. Cette ligne avait été définie par O. Stich en octobre 1991 déjà, par la formule suivante : « *Les corrections doivent être réparties à peu près également entre le côté des dépenses et celui des recettes.* » D'où l'apparition d'un conflit qui, soulignons-le, n'a en aucune façon porté sur la pertinence ou la légitimité de la politique d'austérité en tant que telle, mais uniquement sur l'ampleur qu'elle devait prendre. Ce désaccord a pris une tournure de

1. Interview dans la *HandelsZeitung*, 4 octobre 1991.
2. À noter que ce débat sur l'ampleur de la politique d'austérité a été et est en partie conditionné par un autre débat, portant, lui, sur l'ampleur du déficit à résorber. Disons, pour simplifier, que les spécialistes ès finances publiques, et avec eux le monde politique, considèrent que le déficit recèle deux composantes. L'une, appelée « conjoncturelle », est supposée être la conséquence de la situation économique « anormale », soit la récession économique. Elle devrait disparaître avec cette dernière. L'autre, appelée « structurelle », est censée provenir d'une politique délibérée : décisions d'accroître les dépenses ou d'alléger les impôts. Elle est donc supposée se maintenir, même avec le retour d'une situation économique « normale ». Si les milieux dirigeants helvétiques semblent plus ou moins d'accord que seule la composante dite structurelle doit être supprimée par la politique d'austérité, ils divergent fortement quant à son étendue; les estimations varient du simple au double, voire au triple. Ainsi, pour certains, le déficit dit structurel représente 30 % du déficit total de la Confédération, contre 80 % pour d'autres (cf. le *Message concernant le budget 1995*, Berne, 1994, p. 7). En fait, comme cela a été souligné à de nombreuses reprises, il est d'une part extrêmement difficile de distinguer entre les deux types de déficits. D'autre part, en supposant qu'une telle distinction soit possible et ait un sens, toute estimation de la composante dite structurelle est très hasardeuse, car dépendant d'une série d'hypothèses arbitraires. (Sur ces problèmes, cf. entre autres OCDE, *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, Paris, 1993, p. 62; l'article de l'économiste B. Lambert dans le *Journal de Genève*, 27 mai 1994; l'article du chef de l'Administration des Finances du canton de Saint-Gall dans la *NZZ* des 26-27 août 1994; la déclaration de O. Stich rapportée dans la *NZZ* du 10 mars 1995; l'intervention du Prof. Jean-Jacques Schwarz rapportée par la *NZZ* du 18 mars 1995; P. Urio/V. Mercks, *Le budget de la Confédération...*, op. cit., pp. 35-36; B. Schwab, *Ökonomische Aspekte...*, op. cit., pp. 35-56). Dès lors, on peut prétendre que ce débat, même s'il se pare des oripeaux du discours scientifique, est fortement influencé par des préoccupations d'ordre politique, à savoir légitimer des mesures d'austérité plus ou moins dures. Une étude publiée aux États-Unis en 1984 arrive déjà à une conclusion analogue; cf. Craig Medlen, « Corporate Taxes and the Federal Deficit », *Monthly Review*, Vol. 36, novembre 1984, p. 22; cf. également Yves Ammann, « Quel sentier de production faut-il retenir pour estimer l'influence de la conjoncture sur les finances publiques? », *Cahiers de questions conjoncturelles*, 4/1995-1/1996, p. 87.

plus en plus âpre et s'est soldé par la démission de O. Stich, en août 1995. C'est ce que montre l'examen de chacun desdits programmes d'assainissement successifs.

6.1.1 Le premier programme d'assainissement des finances fédérales

En mars 1992 déjà, le Conseil fédéral présente un premier programme « *d'assainissement des finances fédérales...* ». Sur la base de projections budgétaires, le Gouvernement estimait que si aucune mesure n'était prise, le déficit fédéral atteindrait un montant de l'ordre de 4 à 5 milliards de francs par an pour les années 1993-1995. Son programme proposait de ramener ce déficit à 1 milliard environ d'ici 1995, soit une amélioration d'à peu près 4 milliards, obtenue *grosso modo* pour moitié par une diminution des dépenses et pour moitié par un accroissement des recettes.

Du côté des économies proposées, environ 3 % des dépenses fédérales totales projetées à l'époque, la principale consistait à réduire *de manière linéaire*, soit de 10 %, l'ensemble des subventions de la Confédération. En ce qui concerne plus spécifiquement les subsides aux assurances sociales, seuls ceux à l'assurance-maladie échappaient au couperet. L'assurance-vieillesse et l'assurance-invalidité voyaient quant à elles l'aide fédérale diminuer de 5 %. Du côté des recettes, le Conseil fédéral prévoyait trois mesures. Premièrement, une augmentation de l'imposition du tabac, qui devait rapporter environ 300 millions de francs. Deuxièmement, l'attribution à la Confédération d'un montant de 200 millions prélevé sur le bénéfice de la Banque nationale suisse. La troisième mesure envisagée dépassait en importance, et de loin, les deux précédentes : il s'agissait d'accroître le droit de douane dit de base sur les carburants de 25 centimes par litre, ce qui devait rapporter un montant supplémentaire d'environ 1,6 milliard de francs.

1. Message sur les mesures d'assainissement des finances fédérales 1992, 25 mars 1992, *Feuille fédérale* 1992, Vol. 3, pp. 341-433. Sur ce programme ainsi que le suivant, cf. P. Urio/V. Mercks, *Le budget de la Confédération...*, op. cit., pp. 63-70.
2. Cf. le Message sur les mesures d'assainissement des finances fédérales 1992, op. cit., pp. 342-347 et 379-380. À noter qu'en dehors des mesures décrites ci-après, ce programme proposait l'introduction d'un mécanisme institutionnel favorisant la limitation des dépenses, appelé « frein aux dépenses ». Cette question a déjà été abordée plus haut (cf. le chapitre 2.2.).
3. Cf. *ibid.*, p. 363. Les données chiffrées fournies par les autorités fédérales concernant les finances de la Confédération sont généralement extrêmement embrouillées. La NZZ parle à ce propos de « *jungle des chiffres* » dans laquelle « *il est presque impossible de ne pas se perdre* »; NZZ, 21 octobre 1994. Dans le cas de ce programme d'assainissement, les données publiées par le Conseil fédéral dans son Message sont si confuses et si nébuleuses qu'il ne m'a pas été possible d'estimer, ne serait-ce qu'approximativement, comment les mesures d'économies projetées se répartissaient selon les différents domaines.

Les milieux d'affaires ont longuement hésité sur l'attitude à adopter à l'égard de ce programme. Leur posait problème avant tout la proposition d'augmenter l'imposition de l'essence car elle allait à l'encontre de leur politique des caisses vides. Dans un premier temps, ils ont penché vers le rejet pur et simple de cette mesure. Sous le titre : « *Il est d'urgence nécessaire d'accroître la pression à économiser* », la NZZ prône, en août 1992, le refus de l'augmentation car, argumente-t-elle, « *un accroissement de la discipline*

4. Jusqu'en 1992, il était d'usage que la Banque nationale attribue sur ses bénéfices un montant total de 8 millions de francs (!) à la Confédération et aux cantons. Depuis 1992, ce montant a été porté à 600 millions, dont 200 pour la Confédération et 400 pour les cantons. En fait, la politique que suit l'Institut d'émission, en accord avec l'essentiel des milieux dirigeants, en matière de gestion de ses réserves de devises et d'or ainsi que de répartition du bénéfice obéit depuis très longtemps aux règles de la politique des caisses vides. D'une part, la Banque nationale n'est pas tenue de livrer son bénéfice, ou en tout cas une partie substantielle de celui-ci, à l'État. C'est pourtant ce qui se fait dans d'autres pays : si l'on prend les Banques centrales de pays comparables à la Suisse, quoique moins puissants financièrement, comme celles de la Hollande, de la Suède ou de la Belgique, on constate qu'elles ont livré à l'État, entre 1984 et 1995, des montants en moyenne quatre à six fois plus élevés. (Cf. Thomas von Ungern-Sternberg, *Entscheidungsgrundlagen für ein neues Nationalbankgesetz*, Cahiers de recherches économiques de l'Université de Lausanne, No 9701, 1997, p. 3). D'autre part, la Banque nationale pourrait, comme cela a été proposé à maintes reprises depuis des décennies, gérer ses réserves de façon beaucoup plus rentable, notamment en réduisant son énorme et stérile stock d'or, et obtenir ainsi des recettes supplémentaires considérables. (Pour une proposition récente, cf. par exemple le postulat déposé le 17 juin 1994 par l'Alliance des Indépendants, *Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale*, Berne, 2/1994, p. 58). C'est ce que le Professeur Thomas von Ungern-Sternberg a démontré dans deux études récentes; (cf. *The Swiss National Bank and Seignorage*, Cahiers de recherches économiques de l'Université de Lausanne, No 9601, 1996, et *Entscheidungsgrundlagen...*, op. cit.). Pourquoi cela n'a-t-il pas été fait jusqu'à maintenant? Parce que «... nous n'y a[v]ons pas pensé plus tôt », répond U. Gygi, Directeur de l'Administration fédérale des finances (cité dans le *NQ*, 9 février 1996). Le comique absurde de l'argument cache la véritable raison de l'étrange passivité des autorités fédérales, que U. Gygi finit quand même par dévoiler. Avant de songer à accroître les revenus de la Banque nationale, explique-t-il en illustrant de façon exemplaire le lien entre politique des caisses vides et politique d'austérité, « nous devons nous assurer que les recettes supplémentaires ne paralyseront pas notre ardeur à économiser »; (cité in *ibid.*). Sous la pression des différentes critiques adressées à l'Institut d'émission, on s'achemine toutefois vers une mini-réforme de la Loi sur la Banque nationale, dans le sens d'une gestion un peu plus rentable de ses réserves et de la livraison aux pouvoirs publics d'un montant supplémentaire prélevé sur son bénéfice. Les chiffres qui sont articulés à ce propos, de l'ordre de 400 à 600 millions par année, restent cependant si modiques que, conformément aux vœux des milieux d'affaires, ils ne remettront pas en cause la poursuite de la politique d'austérité (cf. la NZZ des 8-9 et 18 mars 1997).

ne peut être obtenue [...] que par **une raréfaction des ressources financières**. » Quant à F. Ebner, Secrétaire du Vorort, il écrit quelques jours plus tard que la hausse projetée «...est fautive du point de vue de la politique financière ~~ne~~ serait-ce que parce qu'elle affaiblirait la volonté de discipliner les dépenses... ».

Dans un second temps, ces milieux ont changé leur position. Durant les derniers mois de 1992, après avoir obtenu lors des débats parlementaires que la hausse du droit de douane soit ramenée de 25 à 20 centimes et que son entrée en vigueur soit retardée de six mois, ils se sont finalement décidés à appuyer l'accroissement de l'imposition de l'essence. Comme on l'imagine et comme ne manque pas de le signaler l'UCAP, un tel appui s'est fait « *sans enthousiasme* ». Grâce à ce soutien, la hausse en question a pu surmonter l'obstacle du référendum, lancé contre elle par certains cercles liés à l'automobile et aux transports routiers. Lors du vote populaire du 7 mars 1993, elle a obtenu une courte majorité de 55 % d'acceptants.

Quelles sont les principales raisons qui ont amené le grand patronat et ses représentants à se résigner à faire cette entorse à leur stratégie de limitation des ressources de la Confédération? En premier lieu, dès 1990 l'économie suisse entre dans une phase récessive, contribuant à entraîner les comptes de la Confédération dans les chiffres rouges. À la fin de 1992, l'incertitude régnait quant à la durée et à l'intensité de cette récession et, a fortiori, quant à ses effets sur la situation financière des collectivités publiques. Cette incertitude mêlée d'inquiétude a perduré jusqu'à l'hiver 1993-1994, lorsque plusieurs signes ont indiqué que le creux de la vague était dépassé. Dans cette situation, au sein des cercles économiques, beaucoup partageaient la crainte exprimée par les autorités fédérales. À savoir que, sans octroi à la Confédération de nouvelles recettes fiscales, les déficits à venir risquaient de prendre une ampleur telle qu'ils finissent par ternir la « *réputation d'îlot de stabilité* » de la Suisse, et les divers atouts qui y sont traditionnellement liés (notamment l'attrait sur les capitaux étrangers).

En second lieu, la récession en question touchait particulièrement les milieux de la construction. Aussi ces derniers se sont-ils élevés avec une certaine vigueur contre une politique de limitation trop brutale des ressources

1. NZZ, 19 août 1992 [souligné dans le texte]. Cf. également la NZZ des 15 juin et 2 septembre 1992.
2. JAP, 3 septembre 1992, p. 854.
3. Citée dans la NZZ du 16 février 1993.
4. Les principales organisations portant le référendum étaient le Parti des Automobilistes, la Lega dei Ticinesi, l'Automobile Club de Suisse (ACS), l'Association suisse des Transports routiers (ASTAG) et les Groupements patronaux vaudois.
5. *Message concernant le budget pour 1993 et rapport sur le plan financier pour 1994-96*, Berne, 1992, p. 8.
6. Cf. entre autres Vorort, *Rapport annuel 1992*, La Chaux-de-Fonds, 1993, p. 69.

des pouvoirs publics qui, tendant à faire reculer les commandes étatiques, aggravait leurs difficultés. Or, selon les dispositions légales, la moitié des recettes supplémentaires que le projet de hausse de l'imposition des carburants devait rapporter à la Confédération était automatiquement destinée à la construction et à l'entretien des routes nationales. Si les hautes sphères du patronat avaient persisté dans leur refus du projet, les tensions avec les milieux de la construction en auraient été considérablement attisées. Nul doute que cet aspect a pesé dans la décision finale des organisations patronales faïtières. Ainsi, il est significatif que pour expliquer son appui au projet, le Vorort relève par la plume d'un de ses Secrétaires qu' «... en cas de refus des recettes supplémentaires, la Confédération devrait probablement réduire ses subventions pour la construction des routes [...], ce qui aurait des conséquences négatives pour [...] le secteur de la construction. » En outre, durant les années 1980, le secteur de la construction s'était profondément engagé dans celui de l'immobilier, tous deux recevant des crédits massifs du côté des banques. Au début des années 1990, alors que les difficultés de la construction renforçaient celles de l'immobilier et vice versa, les cercles bancaires espéraient vraisemblablement encore pouvoir se dégager de ce guêpier en limitant les dommages si le secteur de la construction était revigoré par le flux des commandes publiques.

En troisième lieu, vu l'ampleur des déficits prévus pour la Confédération, de l'ordre de 4 à 5 milliards par an, les recettes supplémentaires envisagées par le projet ne risquaient guère d'atténuer la pression à mener une politique d'austérité. Si la « hausse de l'imposition avait pour conséquence », argumente en février 1993 V. Spörry pour justifier son soutien, « de faire disparaître la pression à économiser née de la mauvaise situation financière et de rendre caduque la nécessité urgente de soumettre le budget fédéral [...] à une révision structurelle du côté de ses dépenses, alors elle devrait être refusée. Mais tel n'est pas le cas. [...] Même si le projet est accepté, il est inéluctable que de nouveaux efforts d'économies doivent suivre. » Un tel danger était d'autant moins grand que la hausse du droit d'entrée sur les carburants avait été ramenée à 20 centimes par litre, limitant ainsi les recettes fédérales supplémentaires à environ 1,2 milliard par an. En outre, cette hausse de l'imposition étant fixée selon la quantité et non ad valorem, c'est-à-dire en centimes par litre et non en pourcentage du prix des carburants à l'entrée en Suisse, ses effets

-
1. Cf. par exemple la protestation publique de la Société suisse des entrepreneurs, *JAP*, 5 mars 1992, p. 255.
 2. *NZZ*, 16 février 1993. Cf. également la *NZZ* du 5 février 1993, le *JAP* du 11 février 1993, le *SLI* du 18 février 1993, ainsi que Vorort, *Rapport annuel 1992*, La Chaux-de-Fonds, 1993, p. 69.
 3. *NZZ*, 5 février 1993; cf. également la *NZZ* des 13-14 février 1993.

sur les recettes s'estomperaient relativement rapidement en raison de l'inflation.

Enfin, un quatrième et dernier facteur a favorisé le changement d'avis des cercles dominants de l'économie. Ces derniers ont obtenu du Gouvernement fédéral la garantie qu'il mettrait en œuvre des mesures supplémentaires d'économie afin de résorber le déficit de la Confédération. En effet, en septembre 1992, alors que le premier programme d'assainissement n'avait pas encore été définitivement adopté par les Chambres, le Conseil fédéral s'était déjà engagé formellement à en élaborer un deuxième.

6.1.2 Le deuxième programme d'assainissement des finances fédérales

Annoncé en septembre 1992, le projet du deuxième programme d'assainissement est publié par le Conseil fédéral en octobre 1993. Excepté une ou deux recettes supplémentaires d'un montant insignifiant, ce nouveau plan ne prévoyait que des économies. Une fois toutes entrées en vigueur, les di-

1. La rapidité du processus d'érosion des recettes supplémentaires engendrées par des hausses de l'imposition fixées selon la quantité et non ad valorem dépend d'une part de la vigueur de l'inflation et d'autre part de l'ampleur des hausses en question. Si l'on part de l'hypothèse, plutôt faible, d'une augmentation moyenne des prix de 2,5 % par an sur la longue durée, on peut estimer, dans le cas des droits sur les carburants, que la moitié des recettes supplémentaires engendrées par l'entrée en vigueur en 1993 de la hausse de 20 centimes par litre devrait être « mangée » par l'inflation en l'espace de dix ans déjà, c'est-à-dire d'ici 2002. Le même processus d'érosion se produit dans le cas de l'imposition du tabac qui est en large partie fixée selon la quantité et non ad valorem, à la différence près que le rythme de l'érosion dans le cas du tabac devrait être encore plus rapide. Dès lors, on comprend encore mieux pourquoi les hausses de la pression fiscale décidées dans le cadre du premier programme d'assainissement du Conseil fédéral ne représentaient qu'une entorse relative à la politique des caisses vides.
2. Il existe encore plusieurs facteurs, de moindre importance, expliquant le changement de position des organisations faitières du patronat : la hausse de l'imposition des carburants n'a finalement pas été jugée comme un élément d'atonie du marché automobile, celui-ci étant frappé par les effets plus globaux de la récession. De plus, l'adaptation des salaires au renchérissement devenant aléatoire, l'impact du prix de l'essence sur l'indice des prix a été désormais considéré par les milieux économiques comme une question subalterne. Enfin, les autorités fédérales ont largement évité de donner à cette hausse une connotation de première étape vers une taxe écologique.
3. Cf. par exemple le JAP du 17 septembre 1992, p. 922.
4. Cet engagement figure dans le *Message concernant le budget pour 1993 et rapport sur le plan financier 1994-96*, Berne, 1992, p. 8. Celui-ci est adopté par le Conseil fédéral le 28 septembre 1992, quelques jours avant le débat final du Parlement sur le premier programme d'assainissement.
5. Cf. le Message sur les mesures d'assainissement des finances fédérales 1993, 4 octobre 1993, *Feuille fédérale* 1993, Vol. 4, pp. 313-347.

verses mesures proposées devaient restreindre les dépenses d'une somme globale estimée entre 1,5 et 2 milliards de francs par année, un montant équivalant à environ 3 % des dépenses totales projetées par la Confédération à l'époque. Parmi ces économies, celles qui devaient frapper directement la grande masse des salariés (diminution des subventions à l'AVS, limitation des salaires du personnel fédéral, réduction de subventions destinées à baisser certains prix, etc.) en représentaient à peu près le tiers. Les Chambres ont adopté ce programme au pas de charge et sans modifications notables lors des sessions de l'hiver 1993-1994 et du printemps 1994.

Le fait qu'un tel plan « se présent [ait] comme un pur programme d'économies » ne signifiait pas que le Gouvernement ait abandonné officiellement le principe selon lequel l'équilibre budgétaire devait être rétabli *grosso modo* moitié par limitation des dépenses et moitié par hausse des revenus. Par ailleurs, une situation analogue à celle de 1992 s'est répétée : le Conseil fédéral déclarait, dans la présentation même de ce deuxième plan, que les mesures d'austérité décidées et proposées jusqu'alors étaient insuffisantes; et il prenait l'engagement d'élaborer un troisième programme d'assainissement des finances fédérales.

On ne peut comprendre les deux aspects qui viennent d'être mentionnés sans traiter déjà de l'introduction de la TVA, épisode qui fera l'objet d'un prochain chapitre (cf. le chapitre 6.2.2.). En effet, la période durant laquelle le Conseil fédéral a élaboré puis publié son deuxième programme est marquée par la discussion publique sur un nouveau projet de TVA, soumis au scrutin populaire le 28 novembre 1993. Pour des raisons tactiques, la majorité bourgeoise des Chambres avait décidé de le présenter au vote, doté au choix de deux taux différents, 6,2 % ou 6,5 %. Autrement dit, les votants ne devaient pas seulement se prononcer sur le principe de l'introduction de la TVA, mais également sur le taux de cette dernière.

Le Gouvernement était partisan du taux le plus élevé qui, selon les calculs de l'Administration fédérale des finances, devait rapporter environ

1. À titre de comparaison, les économies projetées dans le domaine militaire représentaient, quant à elles, environ 15 % du total. Il faut à nouveau souligner qu'en raison de l'embrouillamini des données chiffrées fournies par les autorités fédérales, les estimations que je donne, pour ce programme d'assainissement comme pour les suivants, ne prétendent pas à l'exactitude mais visent seulement à indiquer des ordres de grandeur.
2. Cf. le *BoCN* 1993, pp. 2361-2376 et 2386-2411; le *BoCN* 1994, pp. 356-357, ainsi que le *Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale — Conseil des États* [abrégé désormais *BoCE*] 1994, pp. 39-64 et 78-82.
3. Message sur les mesures..., 4 octobre 1993, op. cit., p. 302.
4. Cf. *ibid.*, p. 303.
5. Il s'agissait là des taux dits normaux. Relevons qu'à chaque taux normal correspondait un second taux appliqué aux biens dits de première nécessité : 1,9 % pour le taux normal de 6,2 %, et 2 % pour le taux normal de 6,5 %.

1,4 milliard de recettes supplémentaires à la Confédération par an, contre 0,8 milliard pour le taux inférieur. Défendant du côté de la TVA une croissance des recettes de 1,4 milliard, et du côté de son deuxième plan d'austérité une diminution des dépenses de 1,5 à 2 milliards, le Conseil fédéral considérait donc qu'il respectait le principe maintes fois répété selon lequel hausse des revenus et baisse des dépenses devaient contribuer de façon plus ou moins équivalente à la résorption des déficits fédéraux.

Du côté des partis bourgeois et des noyaux centraux du patronat, on a longuement hésité sur cette question du taux de la TVA. Dans un premier temps, ces milieux ont plutôt penché vers le pourcentage inférieur. Ainsi, en janvier 1993, la NZZ écrit que « *lors du changement de système, c'est au maximum le taux de 6,2 % [...] qui devrait être utilisé...* »; en effet, argumente-t-elle comme à son habitude, « *plus on remplit la caisse de l'État, plus il y a de chances que les intérêts particuliers parviennent à s'imposer* », et donc que les pouvoirs publics se chargent « *de nouvelles tâches* ». Si par la suite ces milieux ont changé leur position et, durant la campagne précédant le vote de novembre 1993 sur la TVA, ont finalement appuyé, ou en tout cas n'ont pas combattu, le taux de 6,5 %, c'est essentiellement pour deux raisons.

Premièrement, grâce à leur manœuvre tactique consistant à présenter au choix des votants deux taux de TVA, ils ont pu exercer une pression sur le Gouvernement en faisant dépendre leur appui au taux le plus élevé de la condition suivante : savoir si le Conseil fédéral s'engageait ou non à poursuivre plus avant dans la voie de l'austérité. En janvier 1993, par exemple, le président du Vorort déclare que son organisation décidera de son attitude définitive « *en fonction des efforts d'économies annoncées par le Conseil fédéral* ». Comme on vient de le voir, ils ont obtenu satisfaction puisqu'avant même que le deuxième programme d'austérité ait été discuté au Parlement, pour ne pas dire décidé et a fortiori appliqué, le Gouvernement leur a donné l'assurance qu'il en élaborerait un troisième.

La seconde raison est très proche de celle qui, fin 1992, avait déjà amené les milieux d'affaires et leurs représentants, en dépit de leur politique des caisses vides, à appuyer le projet fédéral de hausse de l'imposition du car-

-
1. Cf. la NZZ du 18 juin 1993. À relever que le taux de 7 % défendu par O. Stich durant la phase d'élaboration du nouveau projet de TVA, qui aurait rapporté des recettes supplémentaires estimées à un peu plus de deux milliards avait été très rapidement abandonné. Le Vorort avait en effet averti que « *jamais* » les organisations patronales ne soutiendraient le projet de TVA « *si le taux atteint 7 %, ce qui condamnerait le projet à l'échec dès le départ* »; Vorort, *Rapport annuel 1992*, La Chaux-de-Fonds, avril 1993, p. 34.
 2. NZZ, 23-24 janvier 1993. Cf. également le *Tages-Anzeiger* du 17 mars 1993, ainsi que le *JAP* du 1er avril 1993, p. 384, et du 29 avril 1993, p. 464.
 3. Propos rapportés par la NZZ, 9 juillet 1993; cf. également les propos de V. Spörry dans la NZZ du 10 juin 1993.

burant. En dépit de quelques lueurs d'amélioration, la seconde moitié de 1993 a été encore entièrement placée sous le signe du marasme économique, et la situation financière de la Confédération continuait à se dégrader. L'inquiétude mêlée de contrariété qu'éprouvaient des fractions non négligeables du patronat et des partis bourgeois durant l'hiver 1992-1993, lors de la discussion du premier programme d'assainissement (cf. le chapitre 6.1.1.), ne pouvait que s'en trouver stimulée. À cet élément s'ajoutait, toujours comme lors de l'épisode précédent, qu'en regard des quelque huit milliards de déficit atteints par la Confédération en 1993, les quelque 600 millions de recettes supplémentaires correspondant à la différence entre le taux de 6,2 % et celui de 6,5 % n'avaient guère de signification. Ces revenus en plus ne risquaient en aucun cas de remettre en cause la stratégie bourgeoise axée sur une sévère politique d'austérité. Comme le souligne la NZZ dans un éditorial appelant à voter pour le taux supérieur : «...les recettes supplémentaires sont trop modestes pour libérer les politiciens de la pression à économiser. Même avec un taux de 6,5 %, "Berne" n'échappera pas à l'obligation d'opérer des coupes sombres dans le maquis des tâches et des dépenses. »

Avant de passer au troisième programme d'assainissement des finances fédérales, soulignons encore que le 28 novembre 1993, la nouvelle mouture de TVA, dotée du taux de 6,5 %, est acceptée en votation populaire.

6.1.3 Le troisième programme d'assainissement des finances fédérales et la démission de Otto Stich : ou de l'utilité, de l'usure et de l'élimination d'un Conseiller fédéral social-démocrate

En octobre 1994, à nouveau une année après le précédent, le Conseil fédéral publie un projet de troisième programme. Celui-ci se donnait pour tâche d'améliorer les comptes fédéraux pour un montant s'élevant en moyenne à environ 3,7 milliards par an, cela depuis l'année 1996. Durant toute sa phase d'élaboration, les milieux patronaux et les partis bourgeois ont martelé un axiome : après qu'aient été acceptés la hausse de l'imposition des carburants et le taux de 6,5 % pour la TVA, il n'était plus question pour eux de tolérer toute disposition fiscale un tant soit peu significative pour réduire le déficit. « *Les organisations faïtières de l'économie exigent un assainissement efficace des finances fédérales par la prise de véritables mesures d'économies [...], sans apport de recettes supplémentaires. [...] L'économie refusera catégoriquement toutes nouvelles augmentations d'impôts* », font savoir en

1. NZZ, 6-7 novembre 1993; cf. également les déclarations du Conseiller national P. Couchepin devant l'assemblée des délégués du Parti radical suisse, rapportées dans le *Journal de Genève* du 18 octobre 1993.
2. Cf. le Message sur les mesures d'assainissement des finances fédérales 1994, 19 octobre 1994, *Feuille fédérale* 1995, Vol. 1, pp. 85-287.
3. *L'Employeur suisse*, 15 septembre 1994, p. 884.

commun le Vorort, l'UCAP, l'ASB et l'USAM à la mi-septembre 1994. Quelques jours plus tard, la NZZ précise la menace : un référendum sera lancé si le nouveau plan d'assainissement est adopté en comportant une augmentation de la pression fiscale.

Cette campagne a remporté un premier succès. Le Conseil fédéral a en effet nettement infléchi le principe qu'il s'était donné, à savoir d'équilibrer la diminution des dépenses et l'accroissement des recettes. Sur l'amélioration globale de 3,7 milliards par année prévue par le nouveau projet, le versant des dépenses représentait *grosso modo* 2,4 milliards, soit les deux tiers, alors que celui des revenus ne constituait plus que 1,3 milliard, soit seulement le tiers.

Les mesures d'austérité projetées totalisaient donc 2,4 milliards par an, ce qui équivalait à 4 % environ des dépenses totales prévues par la Confédération à l'époque. Sur ce montant, les économies dans le domaine de la prévoyance sociale devaient fournir la contribution la plus importante : environ un quart. Le projet prévoyait notamment de réduire les dépenses consacrées à l'AVS et à l'AI, en particulier en n'adaptant plus les rentes selon un indice pondéré prenant en compte l'évolution des prix et des salaires, mais selon le seul indice des prix. À ces mesures d'austérité touchant directement les salariés, viennent s'ajouter les restrictions affectant l'aide au développement (9 % des économies) et le personnel fédéral (9 %), soit au total environ 43 % des économies. À titre de comparaison, la construction des routes et la défense nationale représentaient chacune environ 15 % des économies.

Du côté fiscal, les mesures proposées devaient rapporter un montant total d'environ 1,3 milliard par année. La principale disposition consistait à augmenter à nouveau le droit de douane dit de base sur les carburants de 15 centimes par litre, ce qui devait fournir près de 800 millions de recettes supplémentaires. On prévoyait également une hausse des taxes sur les huiles de chauffage, le gaz naturel et le tabac qui devait accroître les revenus d'environ 350 millions. Enfin le Conseil fédéral proposait de modifier

1. Cf. la NZZ des 1-2 octobre 1994.
2. Cf. le Message sur les mesures..., 19 octobre 1994, op. cit., p. 207.
3. Cf. *ibid.*, pp. 126-127. Dans son Message, le Conseil fédéral estimait que cette mesure devait permettre d'économiser « 90 millions par an dès 1997 » (p. 126). Mais, chose que le Gouvernement ne dit pas, ce montant devrait ensuite continuer de croître, et pourrait atteindre quelque chose comme 500 millions en 2005 et un milliard en 2010; cf. le *Service de presse de l'USS*, 26 octobre 1994. De tels non-dits du Gouvernement constituent, en dehors de la jungle des chiffres dont je parlais plus haut, un second obstacle qui rend extrêmement difficile de donner des évaluations chiffrées précises quant aux mesures d'austérité, leur ampleur, les milieux sociaux qui en supportent les conséquences, etc.
4. Cf. le Message sur les mesures..., 19 octobre 1994, op. cit., pp. 203-208.
5. Sur ces mesures, cf. *ibid.*, pp. 151-193.

la Loi sur l'IFD concernant l'imposition du bénéfice des personnes morales. Il s'agissait de substituer au système du taux d'imposition croissant par paliers un système fondé sur un taux proportionnel unique de 9,8 % sur le bénéfice net. Le Gouvernement revenait donc à la charge puisqu'il avait déjà essayé de faire passer une disposition analogue dans son projet de réforme des finances fédérales qui avait été rejeté lors du vote populaire du 2 juin 1991 (cf. le chapitre 5.1.2.). Afin de mieux faire passer la pilule au patronat qui, à l'époque, s'y était montré largement hostile, le Conseil fédéral l'adoucissait en allégeant par un autre biais l'imposition du bénéfice. Dans ces conditions, le passage au taux proportionnel devait rapporter environ 200 millions à la Confédération.

Malgré l'inflexion faite dans leur direction, les milieux d'affaires et les partis de droite ont réagi avec véhémence à ce projet. Le jour même de sa publication, le Parti radical, le Parti démocrate-chrétien, l'Union démocratique du Centre, le Parti libéral, l'Alliance des Indépendants et l'USAM ont fait savoir qu'il n'était pas question pour eux d'accepter d'augmenter les recettes fiscales. Dans son commentaire, la NZZ blâmait vertement l'insuffisance des économies, critiquait le fait que le Conseil fédéral promettait bien « *des réformes structurelles [...] comme par exemple la réforme de la péréquation financière [entre la Confédération et les cantons, nda], mais sans s'engager vraiment et sans fixer de délais clairs* », et exprimait enfin un espoir : celui que « *...le Parlement enverra[it] les dispositions fiscales projetées aux orties.* » Du côté du Vorort, le ton n'était pas moins âpre. Parlant de « *déception* », d'« *affront* », de « *peu de courage* », de « *manque de volonté politique* », l'un de ses Secrétaires caractérisait les mesures d'austérité proposées de « *totale­ment insuffisantes* » et de « *cosmétiques* », se plaignant de ce qu'il n'y ait pas « *de réformes structurelles, même sous la forme d'ébauches* ». Quant aux mesures fiscales, il ne laissait aucun doute sur la détermination des milieux de l'économie : « *Les fractions des partis bourgeois de l'Assemblée fédérale feraient bien de refuser les augmentations d'impôts. En cas de référendum, celles-ci n'auraient aucune chance.* »

Dès lors, les débats qui se sont déroulés au Parlement en janvier et en mars 1995 n'ont guère réservé de surprises. À l'exception de l'augmentation de l'impôt sur le tabac, qui devait rapporter le montant négligeable de 70 millions par an, la majorité bourgeoise des Chambres a balayé toutes les

-
1. En clair, l'allègement proposé consistait en ce que l'impôt de 0,08 % portant sur le capital propre des sociétés devait pouvoir être déduit désormais de l'impôt sur le bénéfice; cf. *ibid.*, pp. 174-175.
 2. Cf. la NZZ du 21 octobre 1994.
 3. *Ibid.*
 4. NZZ, 6 décembre 1994.
 5. Cf. le BoCN 1995, pp. 1-114 et 582-590, ainsi que le BoCE 1995, pp. 159-228 et 312-316.

propositions du Gouvernement de hausse des impôts. En revanche, elle a accepté l'essentiel des mesures d'austérité, n'écartant qu'un petit nombre d'entre elles, parmi lesquelles figurait toutefois le remplacement de l'indice pondéré par l'indice des prix pour l'adaptation des rentes AVS. En fin de compte, ces mesures devaient restreindre les dépenses d'un montant total de l'ordre de 2,2 milliards, au lieu de 2,4 milliards.

En outre, en dépit de la résistance rugueuse de O. Stich, le Conseil national et le Conseil des États ont adopté chacun une motion exigeant la présentation dans des délais rapides d'un quatrième programme d'assainissement des finances fédérales. Les deux motions contenaient un certain nombre de directives selon lesquelles ce nouveau plan devait être élaboré. Il devait s'agir d'un pur programme d'économies, et celles-ci devaient, d'ici la fin du siècle, atteindre un montant suffisamment élevé, de 2,5 milliards au moins, pour permettre d'éliminer l'essentiel du déficit budgétaire de la Confédération. Dans cet objectif, les motions préconisaient des réformes structurelles, notamment dans le domaine de la péréquation financière entre Confédération et cantons, des diminutions de dépenses pour le personnel fédéral, et des privatisations.

En enterrant le principe énoncé par O. Stich en 1991, selon lequel le rétablissement de l'équilibre budgétaire devait se faire moitié par des économies et moitié par des hausses d'impôts, et en adoptant contre la volonté du Ministre des finances les deux motions mentionnées ci-dessus, les partis bourgeois et les milieux d'affaires ont donc démontré, durant l'automne et l'hiver 1994-1995, qu'ils attendaient du Gouvernement une politique d'austérité nettement plus brutale. Sur cette voie, O. Stich représentait un obstacle de plus en plus importun puisqu'il s'accrochait à son principe : ne répétait-il pas encore en mai 1995 que « *des nouvelles augmentations d'impôts sont indispensables* » pour réduire le déficit fédéral?

Pour cette raison notamment, les pressions et les manœuvres de toutes sortes se sont donc multipliées dès l'automne 1994 contre le Ministre social-démocrate des finances, amenant parfois celui-ci à perdre ses nerfs.

1. Cf. la Société pour le Développement de l'Économie suisse, *Documentation*, 21 mars 1995.
2. Cf. le *BoCN 1995*, pp. 590-593, ainsi que le *BoCE 1995*, pp. 316-317.
3. Cité par la *NZZ*, 12 mai 1995.
4. Le mécontentement croissant à l'égard de O. Stich avait bien sûr d'autres raisons. Citons-en rapidement les principales : l'élaboration d'une Ordonnance d'application de la TVA jugée comme trop restrictive; la résistance opposée à la baisse de certains impôts touchant les milieux d'affaires; la préférence marquée pour une version restreinte des lignes ferroviaires à travers les Alpes, priviliégiant la construction du tunnel du Gothard; l'opposition à une amnistie fiscale; et enfin la nomination de proches à des postes dans la haute administration fédérale; cf. notamment Martin Beglinger, *Otto Stich. Der rote Eidgenosse*, Zürich, 1996, pp. 15-20 et 113 ss. Je reviendrai plus tard sur certains de ces aspects.

Ainsi, en mars 1995, il ne peut retenir ses larmes lors des débats du Conseil des États sur le troisième plan d'assainissement. Aussitôt, plusieurs ténors des partis bourgeois sautent sur l'occasion pour demander son départ. « *Otto Stich supporte de moins en moins bien l'opposition* », déclare la radicale V. Spörry; et d'avancer le nom du Conseiller fédéral radical Kaspar Villiger, alors à la tête du Département militaire, pour le remplacer. « *Seul un autre Ministre des finances apportera de nouvelles impulsions* », avance le démocrate-chrétien Peter Hess, rapporteur de la Commission des finances du Conseil national. Le correspondant à Berne du quotidien 24 Heures note pour sa part qu'« *aussi bien chez les Radicaux que chez les Démocrates du Centre* », on prédit que si O. Stich « *se représente en décembre pour un nouveau mandat, il ne sera pas réélu.* » Durant les mois qui suivent, de telles attaques se renouvellent à intervalles réguliers. Le radical Willy Loretan, membre de la Commission des finances du Conseil des États reproche à O. Stich son « *entêtement de plus en plus grand* » et affirme que « *...les débats autour des mesures d'assainissement ont montré [s...] [qu'il] ne devrait plus être candidat pour la fonction de Conseiller fédéral.* » « *Un renouvellement de la composition du Conseil fédéral à la fin de cette année est nécessaire* », déclare quant à lui Anton Cottier, le Président du Parti démocrate-chrétien suisse.

Mais les choses ne se sont pas limitées aux attaques plus ou moins voilées dans les médias. Certaines mesures concrètes ont également été prises, parmi lesquelles deux méritent un intérêt particulier : en décembre 1994, le Conseil national décide que l'élaboration du projet de Loi d'application de l'article constitutionnel sur la TVA, accepté lors du vote populaire du 28 novembre 1993, ne sera pas confiée, comme cela se fait systématiquement, au Département fédéral concerné, soit celui de O. Stich, mais sera directement effectuée par une commission parlementaire. Cela revient en fait à une « *dépossession de pouvoir* » du Ministre social-démocrate, et qui plus est, sur une question cruciale. Quelque mois plus tard, le Parti radical, le Parti démocrate-chrétien et l'Union démocratique du Centre annoncent qu'ils se sont mis d'accord sur la création d'une commission d'enquête parlementaire, chargée de produire un rapport sur certaines « *irrégularités* » existant dans la gestion de la Caisse de pension de la Confédération.

-
1. Citée dans le *NQ*, 10 mars 1995.
 2. Cité dans le *Tages-Anzeiger*, 15 mars 1995.
 3. Cité dans *24 Heures*, 10 mars 1995.
 4. Cf. M. Beglinger, *Otto Stich...*, op. cit., pp. 13-14.
 5. Cité dans *Bilanz*, août 1995.
 6. Cité dans *ibid.*
 7. Cf. le *BoCN* 1994, pp. 2401-2407, ainsi que la *NZZ* du 16 décembre 1994 et du 11 janvier 1995.
 8. M. Beglinger, *Otto Stich...*, op. cit., p. 123.
 9. *Bilanz*, août 1995.

O. Stich étant le responsable en dernier ressort de la gestion de cette Caisse, la création d'une telle commission équivaut en fait à suspendre une épée de Damoclès au-dessus de sa tête.

En butte à des attaques de plus en plus virulentes, menacé par une commission d'enquête, voyant sa marge de manœuvre politique se restreindre comme peau de chagrin, c'est en quelque sorte poussé vers la porte par les partis bourgeois que O. Stich annonce, à fin août 1995, son prochain départ du Gouvernement. Aussitôt, radicaux, démocrates-chrétiens et NZZ annoncent que la politique d'austérité doit se faire plus rigoureuse. Dans ce sens, ils exigent que la conduite du Département des finances revienne au radical lucernois Kaspar Villiger. À la fin de septembre 1995, à la veille de la répartition des sièges au sein du Gouvernement, la NZZ rappelle lourdement que « *le départ de Otto Stich offre enfin la possibilité de mettre fin au régime des sociaux-démocrates au Département des finances* » et que « *les trois partis bourgeois représentés au Conseil fédéral ont fait de l'assainissement des finances fédérales leur but prioritaire.* » Dès lors, « *leur premier objectif* » doit consister à élire K. Villiger car on peut faire confiance à « *ses capacités en tant que gardien de la caisse fédérale* ». Le 2 octobre, les espoirs sous forme de « *self-fulfilling-prophecy* » du quotidien zurichois sont remplis : le radical lucernois devient le nouveau chef des finances fédérales.

Quelques mois plus tard, la NZZ dresse un premier bilan des changements intervenus depuis la nomination de K. Villiger à la tête du Département des finances. Le ton est résolument positif. « *Ce qui distingue Villiger de son prédécesseur* », souligne-t-elle en mars 1996, c'est que, désormais, « *l'élimination du déficit budgétaire doit se faire en principe uniquement par une réduction des dépenses.* » Autre sujet de satisfaction, Villiger « *ne dit pas fondamentalement Non, comme son prédécesseur, à des modifications en matière fiscale...* ».

1. Dans son rapport, daté d'octobre 1996, cette commission d'enquête aboutira effectivement à la conclusion que si O. Stich avait encore été en fonction, il aurait dû immédiatement se retirer du Gouvernement; cf. la *SonntagsZeitung* du 6 octobre 1996, ainsi que la *NZZ* du 17 octobre 1996. On comprend mieux certains enjeux se cachant derrière les critiques adressées à O. Stich quant à la gestion de la Caisse de pension de la Confédération lorsqu'on voit la *NZZ* attaquer âprement le manque de capital de couverture de cette Caisse en expliquant que ce manque « *pourrait représenter un obstacle extrêmement élevé à toute privatisation d'une régie fédérale puisque, par exemple dans le cas des seuls PTT, la Confédération serait obligée de verser quelques milliards en capital de couverture afin de rendre indépendante leur Caisse de pension* »; *NZZ*, 23-24 juillet 1994. Sur cet aspect, cf. également *CASH* du 2 décembre 1994, p. 35, et la *NZZ* des 26-27 octobre 1996.
2. Cf. la *NZZ* et *24 Heures* du 31 août 1995.
3. *NZZ*, 30 septembre-1er octobre 1995. Cf. également la *NZZ* du 28 septembre 1995.
4. *NZZ*, 16-17 mars 1996.
5. *NZZ*, 13 mars 1996.

Les faits semblent confirmer le jugement de l'influent quotidien zurichois. Certes, il n'est pas possible de tirer un bilan définitif dans la mesure où, alors même que ces lignes sont écrites, les démarches engagées depuis l'élection du radical lucernois au Département des finances sont loin d'être achevées. Non seulement leur résultat final n'est pas connu, mais il est également extrêmement difficile d'en préjuger. Toutefois, sans pouvoir se prononcer clairement sur son ampleur, son rythme et sa direction, il est certain qu'il y a eu un changement dans la politique financière des autorités fédérales. Pour des raisons d'unité de la matière, je traiterai plus tard du changement survenu dans le domaine de la fiscalité, à savoir du développement d'une politique plus favorable aux milieux possédants (cf. le chapitre 6.3.2.). Pour l'instant, je me contenterai d'esquisser à grands traits l'inflexion survenue dans le domaine de la politique d'austérité.

L'arrivée de K. Villiger à la tête du Département des finances se traduit, à la fois comme cause et comme effet, par une accélération et un renforcement de la politique fédérale d'austérité. La première manifestation de ce changement peut paraître anodine, mais elle a valeur de symbole. Ce n'est pas à ses confrères du Gouvernement, mais au congrès du Parti radical suisse, en janvier 1996, que K. Villiger a présenté en primeur l'ébauche de ses plans de réduction du déficit budgétaire.

Les choses ont pris un tour plus concret en mars 1996. Le Conseil fédéral fait alors connaître les grandes lignes d'un vaste projet appelé « *Plan d'assainissement 2001* », qui recouvre très largement les vues exposées par K. Villiger deux mois auparavant devant ses collègues de parti. L'objectif central de ce plan consiste à éliminer l'essentiel du déficit budgétaire fédéral en l'espace de cinq ans, soit d'ici l'an 2001, et cela presque uniquement par le moyen de la diminution des dépenses. Les deux seules augmentations de recettes tolérées concernent d'une part une disposition déjà adoptée antérieurement et, d'autre part, une mesure destinée seulement à couvrir des dépenses d'infrastructure liées à un projet précis. Dans le premier cas, il s'agit de la hausse de 1 % du taux de TVA affectée au financement de l'AVS, une disposition incluse dans la Loi sur la TVA acceptée lors du vote populaire de novembre 1993. J'y reviendrai prochainement (cf. le chapitre 6.2.2.). La seconde augmentation concerne le financement d'une partie des coûts entraînés par un important programme de développement de l'infrastructure ferroviaire, dont l'élément clé réside dans le percement d'un ou deux nouveaux tunnels à travers les Alpes.

Afin de parvenir à la limitation draconienne des dépenses d'ici l'an 2001, le plan du Conseil fédéral prévoit six mesures principales :

1. Cf. la *NZZ* du 22 janvier 1996 et le *NQ* du 23 janvier 1996.
2. Cf. le Rapport du Conseil fédéral sur le Programme de législature 1995-1999, 18 mars 1996, *Feuille fédérale* 1996, Vol. 2, pp. 289-365; cf. également le *BoCN* 1996, pp. 823-826, et le *BoCE* 1996, pp. 453-456, ainsi que la *NZZ* et le *Tages-Anzeiger* du 26 mars 1996.

1. L'introduction d'un article constitutionnel provisoire contraignant le Gouvernement et le Parlement à mener une politique d'austérité visant à supprimer l'essentiel du déficit d'ici à l'an 2001. Cet article doit contenir une disposition selon laquelle, au cas où cet objectif n'était pas atteint en 2001, le Conseil fédéral serait alors impérativement contraint de rétablir de façon autonome, c'est-à-dire sans l'aval du Parlement, l'équilibre budgétaire dans un bref délai; il se verrait confier les pouvoirs nécessaires à cet effet. En clair, selon l'expression imagée de K. Villiger, cet article est destiné à exercer « *la fonction d'une guillotine sur le plan de la politique financière* ».
2. L'introduction d'un nouveau système de péréquation financière, c'est-à-dire de répartition des tâches et des flux financiers, entre la Confédération et les cantons, système qui devrait permettre d'économiser, au niveau fédéral, un montant de l'ordre de deux milliards. Analyser dans le détail les différentes composantes du système proposé nous mènerait trop loin. Soulignons seulement deux aspects. D'abord, ce projet se caractérise principalement, comme le relève le Comité de l'USS, par « *...la volonté de faire rapidement des économies en supprimant des prestations* ». Avis partagé par Dick Marty, radical tessinois et défenseur depuis longtemps de cette réforme, qui en attend « *avant tout un renforcement de la volonté d'économiser* ». Ensuite, ce nouveau système impliquerait une intensification du fédéralisme fiscal et de la pratique de dumping qui lui est liée. Il devrait par conséquent exercer une pression permanente à la baisse sur l'imposition des milieux aisés et sur les recettes cantonales. Il n'est donc pas étonnant qu'un spécialiste ès finances publiques, le Valaisan Alfred Rey, écrive que la réforme projetée « *... est avantageuse pour l'économie. [...] L'économie profitera de l'intensification de la concurrence entre cantons sur le plan fiscal et sur celui des prestations.* »
3. La réforme de l'administration fédérale, notamment par la mise en œuvre du « *New Public Management* », par le démantèlement du statut des fonctionnaires, et enfin par la flexibilisation des traitements, trois mesures qui devraient aboutir à la suppression d'environ 2000 postes au sein de cette administration et entraîner une diminution des dépenses, en particulier salariales. Globalement, le potentiel d'écono-

1. Cité dans la *NZZ*, 31 janvier 1996.
2. Les deux milliards mentionnés concernent la seule Confédération. Sur le plan des cantons, le potentiel d'économies est estimé à un milliard; cf. le *NQ* du 18 mars 1996.
3. Cité dans *Services publics*, 11 juillet 1996.
4. Cité par *Die Weltwoche*, 13 octobre 1994.
5. *NZZ*, 20 mars 1996.
6. Sur le « *New Public Management* » et son application en Suisse, cf. entre autres Peter Hablützel et al. (éd.), *Umbruch in Politik und Verwaltung. Aussichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*, Bern/Stuttgart/Wien, 1995, ainsi que *Services publics*, 19 octobre et 2 novembre 1995.

mies est estimé à 5 % des dépenses consacrées au personnel et aux biens et services, soit un montant de l'ordre de 400 millions par an.

4. Le gel des dépenses en 1997, en termes nominaux, au niveau de celles de 1996.
5. La réduction des subventions fédérales, notamment par l'introduction du système de l'enveloppe budgétaire globale dans le domaine des subsides aux assurances sociales. À cet égard, sans articuler de chiffres précis, K. Villiger parle « *de coupures douloureuses* » dont « *les dépenses sociales [...] ne pourront pas être exclues. Sans mesures de consolidation, ces dépenses menacent de surcharger non seulement les finances fédérales mais aussi l'économie.* »
6. Enfin, l'abaissement des normes et standards en matière de construction des bâtiments et des routes.

En juin 1996, les Chambres approuvent, à une très large majorité, les grandes lignes de ce plan d'austérité. Si la concrétisation de ses deux dernières composantes semble, pour le moment, avancer relativement lentement, il n'en va pas de même des quatre autres, bien au contraire. Ainsi, les projets relatifs à l'application des deux premières composantes, celui d'article constitutionnel provisoire et celui de nouveau système de péréquation financière sont très rapidement lancés dans la procédure de consultation. La troisième composante, la réforme de l'administration fédérale, est appliquée dès le début 1997 à certaines unités, dans l'objectif d'accumuler les expériences nécessaires à son extension à l'ensemble de l'administration.

Quant à la quatrième composante, le Conseil fédéral adopte en septembre 1996 le projet de budget pour 1997, qui plafonne les dépenses, en termes nominaux, au niveau de celles contenues dans le budget pour 1996. Compte tenu de l'inflation, cela signifie une baisse des dépenses en termes réels. De plus, en vertu d'une modification de la présentation des comptes de la Confédération décidée par le Parlement durant l'hiver 1995-1996, une dépense de nature purement comptable de près de 800 millions est inscrite dans le projet de budget de 1997. Dès lors, afin de plafonner

1. Cf. la NZZ du 18 octobre et du 1er novembre 1996.
2. Cité dans la NZZ, 13 septembre 1996.
3. Cf. le BoCN 1996, pp. 816-827, et le BoCE 1996, pp. 446-456.
4. Cf. le *Message concernant le budget 1997*, 30 septembre 1996, pp. 1-76.
5. Cf. le BoCN 1995 p. 1136, et le BoCE 1996, p. 35. Le Parlement décide de modifier une pratique comptable vieille de nombreuses années et d'enregistrer à partir de 1997 les prêts accordés par la Confédération aux CFF sous la rubrique dépenses, ce qui accroît ces dernières d'un montant de près de 800 millions pour l'année 1997. Il décide également de ne plus comptabiliser les excédents de recettes de la Caisse de pension de la Confédération sous la rubrique recettes. Au total, il s'ensuit une péjoration, purement comptable, des comptes fédéraux estimée à 1,9 milliard en 1997, 4 milliards (!) en 1998 et 2,5 milliards en 1999. Il est clair que de telles décisions visent à renforcer massivement la pression en faveur de la politique d'austérité.

les dépenses de 1997 au niveau de celles de 1996, le Conseil fédéral prévoit dans les faits de faire diminuer les dépenses en 1997 précisément de ce montant de 800 millions. À relever que sur ce montant de 800 millions d'économies projetées par le Gouvernement, les trois quarts affectent directement les assurances sociales ou les employés fédéraux.

La phase du débat parlementaire sur le projet de budget, en novembre et décembre 1996, donne lieu à l'un de ces « rituels », selon l'expression du radical tessinois D. Marty, fréquents depuis l'apparition des déficits en 1991. Le Parti socialiste plaide pour un léger relâchement des cordons de la bourse fédérale. À l'inverse, la droite musclée défend une cure d'austérité encore plus brutale. Apparaissant ainsi, notamment aux yeux des médias, comme l'expression d'un juste milieu, le projet du Conseil fédéral bénéficie d'un surcroît de légitimité qui contribue à le faire adopter par les Chambres sans modification notable.

Il est vrai que, quatre mois à peine après l'adoption de ce budget très restrictif, le Gouvernement a présenté, dans une optique de relance économique, un programme d'investissements desserrant quelque peu les cordons de la bourse, programme qui est accepté par la majorité bourgeoise des Chambres en avril 1997. Plusieurs éléments se sont probablement combinés pour faire naître et aboutir cette démarche. D'abord, un marasme économique persistant, voire s'aggravant, qui fait dépasser pour la première fois, en janvier 1997, la barre des 200 000 chômeurs officiellement recensés. Ensuite, même dans le camp des économistes néolibéraux, caractérisés jusqu'ici par leur dogmatisme, apparaissent certaines hésitations, voire certains petits fendillements. Enfin, une volonté d'octroyer à la gauche institutionnelle une petite concession en contrepartie des mesures substantielles d'allégement de l'imposition des milieux d'affaires avancées parallèlement au programme d'investissements (cf. le chapitre 6.3.2.).

Toutefois, cet épisode ne doit pas détourner de l'essentiel. Le montant débloqué en avril 1997, 560 millions en tout et pour tout à répartir sur les années 1997-1999, est si modeste qu'il mérite difficilement le nom de pro-

1. Cf. le *Message concernant le budget 1997*, 30 septembre 1996, pp. 14 et 49.
2. *BoCE 1996*, p. 966.
3. Cf. le *BoCN 1996*, pp. 1982-2074, 2224-2229, 2271-2273 et 2489-2491, ainsi que le *BoCE 1996*, pp. 959-1009, 1080-1082, 1149 et 1193.
4. Cf. le *Message sur des mesures spécifiques de politique conjoncturelle visant à maintenir la qualité des infrastructures publiques, à promouvoir les investissements privés dans le domaine de l'énergie (programme d'investissement) et à libéraliser les investissements étrangers*, 26 mars 1997, *Feuille fédérale 1997*, Vol. 2, pp. 1115-1183, ainsi que la *NZZ* des 29 et 30 avril, et du 2 mai 1997.
5. En témoigne le manifeste lancé par le Professeur lausannois Jean-Christian Lambelet qui, entre autres, plaide pour une politique de relance, ou en tout cas contre une politique d'austérité brutale, de la part des autorités fédérales; cf. la *NZZ* des 30 novembre-1er décembre 1996 et du 6 février 1997.

gramme de relance. En outre, la Commission des finances du Conseil des États a déjà fait savoir qu'il devrait être compensé par un montant équivalent d'économies supplémentaires à appliquer progressivement dès 1998, en utilisant, si besoin est, le droit d'urgence. Cet épisode ne remet donc absolument pas en cause ce que plusieurs ténors des partis bourgeois évoquent à plusieurs reprises au cours de 1996, sous le nom de « *changement de tendance* » ou de « *changement de paradigme* » : à savoir que l'arrivée de K. Villiger à la tête du Département des finances, la mise en œuvre du « *Plan d'assainissement 2001* » et l'adoption du budget fédéral pour 1997 marquent un durcissement sensible de la politique d'austérité.

Pour terminer, il est utile de présenter un bref bilan de cette politique telle qu'elle a été menée jusqu'à maintenant sur le plan fédéral. Considérons d'abord uniquement les programmes dits d'assainissement qui ont déjà été appliqués ou qui le sont actuellement, c'est-à-dire les trois premiers programmes décrits ci-dessus. L'application cumulative de ces derniers a permis de restreindre les dépenses fédérales d'un montant de 1,3 milliard en 1993, 2,1 milliards en 1994, 3,9 milliards en 1995 et 3,6 milliards en 1996. Ce montant, qui devrait rester à peu près à ce niveau dans les années à venir (3,9 milliards en 1997, 3,7 milliards en 1998, etc.), représente approximativement 10 % des dépenses annuelles actuelles de la Confédération.

Les effets des programmes d'économies mis en œuvre jusqu'à maintenant sont donc loin d'être négligeables, au contraire. Même s'il en relative la portée, K. Villiger reconnaît d'ailleurs, en juin 1996, que « *les nombreux programmes d'économies que nous avons derrière nous ont eu un gros effet...* ». Même chose du côté du Parti radical suisse qui, pour caractériser ces programmes, parle de « *...succès que l'on doit à la politique rigoureuse des partis bourgeois.* »

Mais les programmes d'économies ne constituent qu'une composante de la politique d'austérité menée durant ces dernières années. Les mesures prises dans le cadre des procédures budgétaires normales, ou encore par le biais de la révision d'une série de lois, représentent un second pan important de cette politique. Suivons donc l'évolution des dépenses totales de la Confédération depuis 1991, soit depuis l'année où les déficits font leur apparition et où commence à se mettre en place la politique de restriction des dépenses.

1. Cf. la NZZ du 10 avril 1997.

2. Cf. le BoCE 1996, p. 960.

3. Cf. le BoCN 1996, p. 823; cf. également la NZZ du 29 août 1996.

4. Estimations fournies dans *La Vie économique*, février 1996, p. 20.

5. BoCN 1996, p. 823.

6. SLI, 9 février 1995.

En francs constants, c'est-à-dire en tenant compte de l'inflation, les dépenses progressent de 16,7 % entre 1991 et 1996, soit une progression annuelle moyenne de 3,1 %. La quote-part de l'État fédéral passe de 10,7 % en 1991 à 12,2 % en 1996, soit une progression de 1,5 point de pour-cent. Dès 1993, les effets de la politique d'austérité se font sentir : alors qu'entre 1991 et 1993, la hausse des dépenses fédérales est de 4,8 % en moyenne annuelle, elle n'est plus que de 2 % à partir de 1993. En dépit de la récession économique la plus profonde et la plus longue que la Suisse subisse depuis la Grande crise des années 1930, la croissance des dépenses reste donc dans des limites relativement modestes, ce qui témoigne de la rigueur avec laquelle la politique d'économies a déjà été menée jusqu'à maintenant.

À titre de comparaison, entre 1960 et 1990, les dépenses fédérales ont progressé, en francs constants, à un rythme annuel moyen de 4,5 %. Relevons surtout qu'entre 1929 et 1936, phase durant laquelle la Suisse a été touchée par la Grande crise, les dépenses totales de la Confédération ont augmenté, en francs constants, de 70 %, soit un rythme annuel moyen de croissance de 7,8 %, plus de deux fois et demie supérieur au rythme actuel. Durant la même période, la quote-part de la Confédération est passée de 3,6 % à 6,3 %, soit une progression de 2,7 points de pour-cent, à peu près deux fois plus élevée que la progression actuelle. Relevons encore, sans porter de jugement sur l'ensemble de la politique financière menée à l'époque, qu'à l'exception des années 1933 et 1934 où l'on enregistre de très légers déficits, les comptes fédéraux ont bouclé sur des excédents. Cela tient en particulier au fait que les autorités fédérales ont sensiblement accentué la pression fiscale afin de faire face aux dépenses accrues, introduisant notamment un impôt dit de crise, qui portait sur les

1. Cf. le *Message concernant le compte d'État 1996*, Berne, 1997, pp. 229 et 638. De tels calculs peuvent être fortement biaisés par le choix des années de référence (ainsi, la progression des dépenses est relativement forte en 1996 en raison notamment d'un certain nombre de versements uniques effectués par la Confédération cette année-là). Si, afin d'atténuer quelque peu ces biais, on prend chaque fois deux années de référence, soit la moyenne des dépenses fédérales des années 1995-1996 et la moyenne des années 1991-1992, la progression n'est plus que de 9,8 % en francs constants, soit un rythme moyen de croissance de 2,4 % par an.
2. Cf. le *Message concernant le compte d'État 1996*, Berne, 1997, pp. 214-215. Les données ont été déflatées à l'aide de l'indice des prix à la consommation.
3. Cf. *l'Annuaire statistique de la Suisse 1958*, Bâle, 1959, p. 417. Les chiffres nominaux ont été déflatés à l'aide de l'indice des prix à la consommation. Si l'on compare la moyenne des dépenses fédérales des années 1935-1936 à la moyenne des années 1929-1930, on constate que la progression, toujours en francs constants, atteint 46 %, soit un rythme moyen de croissance de 6,5 % par an.
4. Le PIB de la Suisse à l'époque est estimé à partir des données sur le revenu national fournies dans le *Manuel statistique du marché...*, op. cit., p. 251.

revenus élevés et très élevés, sur la fortune et sur les bénéfiques. L'ampleur du changement entre la situation actuelle et celle des années 1930 provient et témoigne tout à la fois de la modification des rapports de force sociopolitiques entre les deux périodes.

Dernier point, il faut garder à l'esprit que la politique d'austérité ne se mène pas seulement au niveau fédéral mais tout autant, et fréquemment davantage, dans les cantons et les (grandes) communes. En ce qui concerne les cantons, entre 1991 et 1996, le montant total de leurs dépenses enregistrées dans les comptes financiers (qui regroupent les dépenses courantes + les dépenses d'investissement) augmente, en francs constants, d'environ 11 %, soit au rythme annuel moyen faible d'environ 2,2 % par an. Relevons qu'entre 1960 et 1990, le rythme annuel moyen de progression des dépenses cantonales s'est élevé à 5,3 %. Durant la Grande Crise, entre 1930 et 1936, les dépenses cantonales ont augmenté en moyenne de 5,8 % par an, un rythme de croissance près de trois fois plus élevé que l'actuel.

Dans pratiquement tous les cantons, mais avec des différences notables de l'un à l'autre, les effets cumulés des mesures d'austérité se font sentir dès 1993 : alors que, toujours en francs constants, les dépenses progressent en moyenne de près de 5 % par an entre 1991 et 1993, elles n'augmentent en moyenne que de 0,4 % par an entre 1993 et 1996. Dans certains cantons, les effets de la politique d'austérité ressortent de façon spectaculaire. C'est notamment le cas du canton de Genève : à la suite de l'élection, à la fin de 1993, d'un Gouvernement entièrement composé de représentants des partis bourgeois, les dépenses cantonales diminuent, en francs constants, de 8,1 % entre 1993 et 1996. À cette dernière date, elles se retrouvent pratiquement au même niveau qu'en 1993, mais avec un taux de chômage qui, entre-temps, a littéralement explosé.

1. Sur l'impôt dit de crise, cf. *l'Annuaire statistique de la Suisse 1944*, Bâle, 1946, p. 412, et le *Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft*, Bern, 1939, Vol. 2, pp. 97-99.
2. Cf. Administration fédérale des finances, *Finances des cantons 1995*, Berne, 1996, tableau : cantons 2.1. Les chiffres relatifs aux dépenses des cantons en 1996 sont des estimations qui m'ont été transmises par l'Administration fédérale des finances. Il ne devrait cependant y avoir que de très petites différences entre les chiffres définitifs et ces estimations. Pour déflater les données, j'ai utilisé le déflateur calculé pour les dépenses fédérales totales, cf. le *Message concernant le compte d'État 1996*, op. cit., p. 229.
3. Cf. Administration fédérale des finances, *Finances publiques en Suisse 1994*, Berne, 1996, p. 2. Les données ont été déflatées à l'aide de l'indice des prix à la consommation.
4. Cf. H. Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *Statistique historique...*, op. cit., p. 972. Données déflatées à l'aide de l'indice des prix à la consommation.
5. Cf. Administration fédérale des finances, *Finances des cantons 1995*, op. cit., tableau Genève 2.1, ainsi que, pour 1996, les estimations qui m'ont été fournies par l'Administration fédérale des finances.

En ce qui concerne les communes, les dépenses totales croissent d'environ 9 % entre 1991 et 1996, soit à un rythme annuel moyen faible d'environ 1,7 %. Entre 1960 et 1990, ce rythme atteignait 5,3 %. À ce niveau également, le freinage à partir de 1993 est nettement perceptible : alors que les dépenses augmentent en moyenne de 3,6 % par an entre 1991 et 1993, elles ne croissent que de 0,5 % par an, en moyenne, entre 1993 et 1996.

Comme cela apparaît clairement pour chacun des niveaux étatiques décrits ci-dessus, la période 1991-1996 n'est pas homogène. Entre 1991 et 1993, la politique d'austérité se met en place. Même si elles sont freinées, les dépenses augmentent encore sensiblement. C'est à partir de 1993 que les effets cumulés de la politique d'austérité se font sentir avec nettement plus de vigueur : les dépenses des collectivités publiques ne progressent plus que très faiblement ou tendent même vers la stagnation. Il est probable que cette tendance va se poursuivre durant les prochaines années.

6.2 Démantèlement des droits de timbre et introduction de la TVA

On se rappelle qu'en juin 1991, au lendemain de l'échec du projet de réforme des finances fédérales centré autour de l'introduction de la TVA, la NZZ fait paraître un important éditorial avançant un programme financier, pour le court et moyen terme, autour de quatre points, qui allait rassembler de très larges secteurs du patronat. Le deuxième et le troisième points de cette plate-forme préconisaient respectivement l'allègement *immédiat des droits de timbre, sans compensation* de la diminution des recettes fédérales et le passage *rapide* à la TVA. Ces deux éléments vont faire l'objet de ce chapitre.

6.2.1 L'allègement des droits de timbre

Huit jours après le vote populaire du 2 juin 1991, le Conseiller national démocrate-chrétien Hans Rudolf Feigenwinter dépose une initiative parlementaire demandant de reprendre de façon urgente le chapitre relatif aux droits de timbre contenu dans le projet de réforme qui venait d'être soumis au peuple. À la fin août 1991, la Commission du Conseil national qui traite de cette initiative reprend la démarche de H. R. Feigenwinter à son compte et publie, à la mi-septembre, un projet achevé d'Arrêté modifiant la Loi fédérale sur les droits de timbre. « *Pour gagner du temps* », soit que les Chambres traitent de l'affaire déjà lors de la session parlementaire

1. Cf. Administration fédérale des finances, *Finances publiques en Suisse 1994*, Berne, 1996, pp. 2 et 72, ainsi que, pour 1996, les estimations qui m'ont été fournies par l'Administration fédérale des finances.

qui s'ouvre au même moment, elle donne également à son projet la forme d'une initiative parlementaire, ce qui permet d'éviter « la procédure de préavis ».

Lors de cette session, la majorité bourgeoise du Parlement ne se laisse pas influencer par la menace de référendum avancée par les sociaux-démocrates. Mieux encore : afin d'accélérer le débat, elle emploie ce que le Conseiller national libéral Jacques-Simon Eggly appelle pudiquement une « manière expéditive », c'est-à-dire ne respectant pas quelques règles élémentaires du fonctionnement parlementaire. Ainsi, le 4 octobre 1991 déjà, elle est en mesure d'adopter un Arrêté qui reprend, pour l'essentiel, le projet déposé à la mi-septembre. « *La preuve est faite* », constate avec satisfaction le Conseiller national libéral André Gastier, « *que lorsqu'il y a une volonté politique, on peut travailler vite et bien.* » Quant au Conseiller aux États radical Robert Ducret, il qualifie l'adoption d'un tel Arrêté de « *coup de force de la droite* ».

Le Parti socialiste a bien tenté de réagir en lançant un référendum contre l'Arrêté, mais à vrai dire sans grande conviction. Le Conseiller fédéral O. Stich ne déclare-t-il pas, lors du débat parlementaire : « *...s'il y a un référendum, vous pourrez sûrement le gagner, de cela je ne doute pas...* ». Les milieux d'affaires n'ont effectivement pas hésité, cette fois-ci, à délier les cordons de leur bourse pour une campagne de propagande bon teint. Cela leur a permis de remporter un large succès lors du vote populaire du 27 septembre 1992.

L'Arrêté modifiant la Loi fédérale sur les droits de timbre entre en vigueur le 1er avril 1993. Il supprimait plusieurs types de droits de timbre et en introduisait ou en accroissait quelques autres, mais de façon très modérée. Parmi les droits supprimés figurait notamment celui que les banques ou les sociétés financières devaient acquitter lors de la vente de titres provenant de leur stock commercial ou lors de l'achat de titres en vue d'accroître ce stock, celui portant sur l'achat ou la vente d'obligations étrangères effectués par les établissements financiers en tant qu'intermédiaires entre deux parties contractantes étrangères, ou encore celui sur l'émission de parts sociales à un fonds de placement. Par ailleurs, l'Arrêté impliquait

1. Initiative parlementaire. Loi fédérale sur les droits de timbre. Modification. Rapport de la Commission du Conseil national, 16 septembre 1991, *Feuille fédérale* 1991, Vol. 4, p. 481.
2. *Journal de Genève*, 2 octobre 1991.
3. Cf. le *BoCE* 1991, pp. 855-856, et le *NQ* du 3 octobre 1991.
4. Cf. le *BoCN* 1991, pp. 1717-1741 et 2040, ainsi que le *BoCE* 1991, pp. 853-865 et 923.
5. Propos rapportés par le *NQ*, 3 octobre 1991.
6. Cité par *ibid.*
7. *BoCN* 1991, p. 1727.
8. Le référendum du Parti socialiste a été rejeté par 61,5 % des votants; cf. la *Feuille fédérale* 1992, Vol. 6, p. 413.

la suppression du droit portant sur l'émission en Suisse d'emprunts en francs suisses de débiteurs étrangers.

Selon les estimations de l'époque, le cadeau ainsi offert aux banques et à leur clientèle devait entraîner une perte totale pour la Confédération de l'ordre de 550 millions par année, sans qu'aucune compensation ne soit prévue ailleurs. Il est difficile de savoir si cette évaluation est correcte car, la modification étant entrée en vigueur le 1er avril 1993, on ne peut utiliser, à des buts de comparaison, que les données de trois années, soit les années 1994-1996. Si l'on prend la moyenne du rendement des droits de timbre de ces trois années et qu'on la compare à la moyenne de ce rendement pour les années 1986-1992, la baisse est de près de 700 millions, en francs constants de 1996. Si l'on compare les années 1994-1996 aux seules années 1990-1992, la diminution est d'environ 300 millions, toujours en francs constants de 1996. Le véritable montant devrait se trouver entre ces deux chiffres, soit aux alentours de 500 millions. Le manque à gagner subi par la Confédération suite à la modification de la Loi sur les droits de timbre semble donc correspondre *grosso modo* à l'évaluation effectuée par l'Administration fédérale des finances. Et cela en dépit d'une évolution globalement très favorable de la bourse entre 1994 et 1996, qui a poussé le produit des droits de timbre vers le haut. Quant à l'argument, systématiquement avancé au sein du patronat et des milieux bourgeois, selon lequel la perte de recettes due à la diminution de la pression fiscale serait compensée, tout au moins en large partie, par les effets de l'accroissement du volume des affaires entraîné précisément par la baisse de l'imposition, il semble se révéler captieux.

1. L'Arrêté ne faisait que donner compétence au Conseil fédéral de supprimer ce dernier droit de timbre. Mais le Gouvernement s'était engagé à le faire en cas d'adoption de l'Arrêté. Il a tenu sa promesse, abrogeant ce droit pour le 1er avril 1993; cf. la NZZ du 16 mars 1993.
2. Cf. la *Feuille fédérale* 1991, Vol. 4, pp. 502 et 511.
3. En dépit d'une nouvelle révision de la Loi sur les droits de timbre, entrée en vigueur le 1er janvier 1996, il est possible d'inclure l'année 1996 dans la comparaison car on peut estimer que cette révision n'a pas modifié de façon sensible l'ampleur globale des recettes tirées des droits de timbre.
4. Calculé par mes soins à partir des données fournies dans le *Message concernant le compte d'État 1995*, Berne, 1996, pp. 256-257. Le déflateur utilisé est celui de l'indice des prix à la consommation.
5. Cf. par exemple l'intervention du Conseiller national démocrate-chrétien Paul Zbinden, *BoCN* 1991, p. 1724; cf. également l'article du Délégué de l'ASB à la veille du vote du 27 septembre 1992, *JAP*, 17 septembre 1992, p. 934.
6. L'une des raisons pour lesquelles ce raisonnement ne correspond pas à la réalité est énoncée par le Conseiller national radical P. Couchepin en avril 1997, lors d'un débat sur un nouveau projet d'allègement de l'imposition des entreprises : «...on ne peut espérer une compensation totale des pertes [fiscales] par l'arrivée de nouveaux partenaires, pour la raison [...] que les autres pays vont, eux aussi, faire un effort d'amélioration des conditions cadres, de sorte qu'on se retrouvera rapidement à niveau. Il est évident que pertes il y aura pour la Confédération »; *BoCN* 1997, p. 784.

Le succès remporté par les milieux d'affaires et leurs représentants lors du vote du 27 septembre 1992 les a confortés dans leur ligne offensive. Loin de se tarir, les pressions et les démarches visant à obtenir d'autres allègements de droits de timbre considérés comme gênants pour la place financière suisse et ses clients se sont donc poursuivies. En mars 1994, une proposition visant à supprimer les droits de timbre portant sur l'achat et la vente de titres opérés par des établissements financiers dans le cadre de la gestion de fonds de placements, proposition qui aurait entraîné un manque à gagner de 60 millions par année pour la Confédération, a échoué de peu au Conseil des États.

Ce n'était que partie remise. À la suite de pressions de plus en plus insistantes des représentants des cercles patronaux au sein des Chambres, le Conseil fédéral publie en octobre 1994 un nouveau projet de révision de la Loi sur les droits de timbre. Ce projet prévoyait de diminuer de 3 % à 2 % le droit portant sur l'émission de capital-actions, et même de le supprimer complètement lors d'une émission inférieure à 250 000 francs. Afin de compenser la perte de recettes, estimée à 180 millions par an, le Gouvernement proposait d'augmenter le droit portant sur les primes de certaines assurances obligatoires pour les véhicules. En clair, il s'agissait de faire un cadeau supplémentaire aux milieux d'affaires, et d'en faire supporter le coût aux automobilistes, soit en grande partie aux salariés. Lors du débat aux Chambres, en janvier et mars 1995, la timide critique des sociaux-démocrates n'a pas été de nature à empêcher la modification proposée de passer comme une lettre à la poste. La Loi modifiée entre en vigueur le 1er janvier 1996.

Cette nouvelle victoire ne calme pas les appétits, au contraire. En avril 1995, quelques semaines après la révision de la Loi mentionnée ci-dessus, le Parti radical suisse inscrit la réduction supplémentaire des droits de timbre dans son programme de politique économique. Quant au Vorort, à l'ASB et à la NZZ, ils poursuivent une vigoureuse campagne en faveur du démantèlement, voire de la suppression pure et simple des droits de timbre, qualifiés d'« *anachroniques* ». Comme on le verra dans un prochain chapitre (cf. le chapitre 6.3.2.), cette campagne débouche au début de 1997 sur un nouveau projet d'allègement des droits touchant les

1. Cf. le *BoCE* 1994, pp. 28-30.
2. Cf. le Message sur les mesures d'assainissement des finances fédérales 1994, 19 octobre 1994, *Feuille fédérale* 1995, Vol. 1, pp. 189-190.
3. Cf. *ibid.*, pp. 185-191.
4. Cf. le *BoCN* 1995, pp. 105-106, et le *BoCE* 1995, p. 227.
5. Cf. le document intitulé *Politique économique*, adopté par l'Assemblée des délégués du Parti radical-démocratique suisse, 21-22 avril 1995.
6. *NZZ*, 14-15 octobre 1995; cf. également Vorort, *Annuaire 1995 de politique économique*, La Chaux-de-Fonds, 1996, p. 84, ainsi que ASB, *Rapport annuel 1995/96*, Bâle, 1996, p. 35.

secteurs bancaire et industriel. À vrai dire, au rythme où progresse depuis le début des années 1990 le démontage des droits de timbre, en tout cas de ceux qui affectent les secteurs mentionnés ci-dessus, le moment ne semble plus très éloigné où cette source de recettes ne jouera plus qu'un rôle très marginal dans les revenus globaux de la Confédération.

6.2.2 L'introduction de la TVA

Dans le programme financier publié au lendemain du vote du 2 juin 1991, la NZZ réclame que la question du passage à la TVA soit rapidement remise sur le métier. À peine deux ans plus tard, et malgré la résistance du Conseiller fédéral O. Stich, le Parlement adopte un nouveau projet de réforme financière introduisant la TVA à la place de l'ICHA, projet qui a été accepté lors d'un vote populaire, le 28 novembre 1993.

Dans la mesure où entre-temps les droits de timbre avaient été allégés de la manière qu'on connaît, la réforme proposée ne se présente plus sous la forme d'un « multipack » comportant plusieurs aspects. Elle ne porte, cette fois-ci, *que sur la question de la TVA*.

Le nouveau projet de TVA est très proche de l'ancien sur de nombreux points. Il empêche notamment l'apparition de la taxe occulte, et il étend la matière imposable aux services et aux biens dits de première nécessité, ces derniers bénéficiant d'un taux réduit. Quant aux exploitations agricoles, elles continuent à être exonérées. En fait, pour l'essentiel, la nouvelle mouture adoptée par les Chambres en juin 1993 ne diffère de l'ancienne que sur deux points.

Premièrement, sur la question du taux d'imposition. En accord avec les milieux d'affaires, notamment sous l'impulsion du Vorort, de la NZZ et de la Conseillère nationale radicale V. Spörry, la majorité bourgeoise du Parlement a décidé de présenter le nouveau projet au vote populaire, le 28 novembre 1993, doté non pas comme l'ancien d'un seul taux dit normal, mais laissant aux votants le choix entre deux différents taux dits normaux : soit le taux de l'ancien projet, 6,2 % (et 1,9 % pour les produits dits de première nécessité), soit 6,5 % (et 2 %).

Les secteurs clés des forces bourgeoises ont donc fait en sorte que les participants au scrutin n'aient pas seulement à se prononcer sur le principe de l'introduction de la TVA mais aussi sur le taux de cette dernière. Durant la phase précédant le vote lui-même, ils ont soutenu le taux le plus élevé (les partis bourgeois), ou en tout cas ne l'ont pas combattu (le Vorort

1. Cf. notamment la NZZ du 24 février 1993, le *Tages-Anzeiger* du 17 mars 1993, le *NQ* du 18 mars 1993, ainsi que le *BoCN* 1993, pp. 433-439.
2. Cf. le *BoCN* 1993, pp. 433-439 et 1235-1246, le *BoCE* 1993, pp. 314-346, ainsi que l'Arrêté fédéral sur le régime financier et l'Arrêté fédéral concernant la contribution à l'assainissement des finances fédérales, 18 juin 1993, *Feuille fédérale* 1993, Vol. 2, pp. 850-855.

et l'UCAP). L'une des raisons de cette attitude a été expliquée plus haut (cf. le chapitre 5.2.). Rappelons-la brièvement. Il s'agissait d'une opération tactique s'intégrant dans leur politique des caisses vides et leur politique d'austérité. Vu l'ampleur des déficits fédéraux, même le taux supérieur de 6,5 % était très loin de pouvoir suffisamment remplir les caisses fédérales (les recettes supplémentaires étaient estimées à environ 1,4 milliard par an avec un taux de 6,5 % et à environ 800 millions avec un taux de 6,2 %) pour remettre en question la politique des caisses vides. Par ailleurs, en soumettant la question du taux de la TVA au choix populaire, les milieux bourgeois ont exercé avec succès une pression sur le Conseil fédéral : lors de la campagne précédant le vote, ils ont pu faire dépendre leur appui au taux le plus élevé de la vigueur avec laquelle le Gouvernement allait poursuivre dans la voie de l'austérité.

Mais ce n'était pas là l'unique raison de l'attitude de ces milieux. Ceux-ci craignaient également qu'en essayant d'imposer coûte que coûte le seul taux de 6,2 %, ils finissent par pousser les directions du Parti socialiste et de l'Union syndicale dans le camp des opposants au projet. Ils appréhendaient aussi de provoquer certaines fissures dans leur propre camp, dans la mesure où un nombre non négligeable de radicaux et de démocrates-chrétiens, inquiets de la taille des déficits budgétaires et des implications qui risquaient d'en découler pour une partie de leur électorat, défendaient le taux de 6,5 %.

Enfin et surtout, grâce à cette opération tactique, ils ont réussi à polariser le débat sur la question des deux taux. Durant toute la phase de discussion parlementaire, puis pendant la période précédant le vote, c'est ce problème, que les Vorort caractérisera — après coup, bien sûr — de « *question accessoire* », qui a suscité l'essentiel de l'attention et des commentaires, amenant par exemple l'un des principaux quotidiens du pays à titrer, à la veille du 28 novembre 1993 : « *6,5 % ou 6,2 % ? C'est la question* ». De cette sorte, des enjeux autrement plus importants — le transfert sur le dos des salariés d'une charge fiscale supplémentaire de l'ordre de 2,5 milliards ou l'interaction en marche entre l'introduction de la TVA d'une part, et la politique d'allègements fiscaux en faveur des milieux d'affaires d'autre part — ont pu être très largement gommés.

La nouvelle mouture de réforme financière adoptée par les Chambres en juin 1993 diffère de celle rejetée en votation populaire le 2 juin 1991 sur un second plan : elle intègre *moins de concessions* destinées à s'assurer le soutien des dirigeants du Parti socialiste et de l'Union syndicale.

1. D'autant moins que l'allègement des droits de timbre, entraînant une perte de recettes de l'ordre de 500 millions par an, venait d'être adopté.
2. Cf. notamment le *Tages-Anzeiger* du 9 janvier 1993.
3. Vorort, *Rapport annuel 1993*, La-Chaux-de-Fonds, avril 1994, p. 61.
4. *Tages-Anzeiger*, 19 novembre 1993.

En premier lieu, elle élimine la principale concession que comportait la précédente : la suppression de la limite temporelle de l'IFD. On maintient donc le caractère provisoire de cet impôt, de telle sorte que celui-ci ne pourra pas être prélevé au-delà de 2006 sans un nouveau vote populaire. Après la victoire du 2 juin 1991, qui avait renforcé leur position, il n'est plus question pour les secteurs les plus offensifs des milieux économiques, partisans de l'abrogation ou au moins de l'allègement de l'IFD, de donner un surcroît de légitimité à cet impôt.

En second lieu, la nouvelle mouture conserve, certes, la disposition autorisant les Chambres à relever le taux de la TVA afin de financer l'AVS, disposition qui avait suscité — en partie pour des raisons tactiques, il faut le rappeler — la critique des principales associations faïtières du patronat. Toutefois, on garde les anciens garde-fous : l'éventuelle décision du Parlement devra être sujette au référendum et n'intervenir qu'en cas de difficultés de financement liées à l'évolution démographique. En outre, le relèvement maximal du taux ne pourra excéder 1 point de pour-cent contre 1,3 point dans le projet précédent, ce qui signifie près de 600 millions de recettes annuelles potentielles en moins pour l'AVS.

Enfin, cette mouture ne prévoit plus, comme l'ancienne, de modifier légèrement la Loi sur l'IFD en substituant le système du taux proportionnel au système du taux par paliers dans l'imposition du bénéfice des sociétés de capitaux.

Si la nouvelle réforme s'était limitée à cela, il est probable qu'elle n'aurait pas obtenu le soutien du PSS et de l'USS. Aussi, après avoir beaucoup hésité, les milieux d'affaires et leurs représentants ont-ils accepté d'y ajouter une disposition selon laquelle 5 % du produit de la TVA, soit environ 500 millions de francs, doivent être « affectés à la réduction des primes de l'assurance-maladie en faveur des classes de revenus inférieures ».

En fait, cette disposition se révèle bien davantage un leurre qu'une véritable concession. D'abord, l'affectation du montant équivalant au 5 % du produit de la TVA à la diminution des cotisations à l'assurance-maladie

1. Cf. la NZZ du 20 décembre 1991, ainsi que le JAP du 4 mars 1993, p. 243.
2. Cf. l'Arrêté fédéral prévoyant des mesures garantissant le maintien de la sécurité sociale, 18 juin 1993, *Feuille fédérale* 1993, Vol. 2, p. 848. À relever que si l'on tient compte de cette disposition, le taux maximal possible de la TVA dans le cadre du nouveau projet, soit 7,5 % (taux normal de 6,5 % + 1 % éventuel pour l'AVS) est égal à celui de l'ancien projet (taux normal de 6,2 % + 1,3 % éventuel pour l'AVS). Si, à première vue, la proposition de juin 1993 semblait donc devoir créer davantage de recettes supplémentaires que celle refusée en décembre 1991, on peut constater qu'en définitive ce n'était pas le cas.
3. Cf. notamment la NZZ des 27-28 février 1993, ainsi que le BoCN 1993, pp. 401-404, et le BoCE 1993, pp. 336-339.
4. Arrêté fédéral sur le régime financier, 18 juin 1993, *Feuille fédérale* 1993, Vol. 2, p. 855.

n'est prévue que pour une période provisoire de cinq ans. Ce délai passé, l'attribution doit être rediscutée par les Chambres. Or, l'article constitutionnel emploie une formule si vague, ces 5 % doivent être « affectés à des mesures en faveur des classes de revenus inférieures », que la porte semble ouverte à toutes sortes de manipulations.

Ensuite et surtout, cette mesure s'intègre dans le processus de révision de la Loi sur l'assurance-maladie qui est en cours durant la même période. Elle facilite l'adoption, voulue par les milieux bourgeois, d'un nouveau système de subventionnement public de l'assurance-maladie encore plus antisocial que le précédent. À la place d'un subventionnement généralisé, grâce auquel chaque assuré bénéficiait d'une aide publique correspondant à 10 % environ de sa cotisation de base, est introduit un régime où seuls les assurés les plus démunis ont droit aux deniers publics, le financement de ces subventions publiques devant être assuré en moyenne pour trois quarts par la Confédération et pour un quart par les cantons. La nouvelle Loi, qui entre en vigueur le 1er janvier 1996, laisse cependant aux autorités cantonales le choix de n'utiliser qu'en partie la subvention fédérale. Elle ne prescrit qu'une chose : 50 % au moins de l'aide fédérale doit être utilisée. De même, le soin de fixer la limite de revenu à partir de laquelle les assurés ont droit à un subside est laissé aux autorités cantonales.

Dans de nombreux cantons, dont de grands cantons comme Zurich ou Argovie, les autorités ont fixé ces limites à un niveau très peu élevé. Ainsi, dans le canton de Zurich, dans un premier temps, seules les personnes dont le revenu imposable était inférieur à 1400 francs par mois pour une personne seule, ou 1600 francs pour un couple, soit 21,5 % de la population, ont eu droit à des subsides. Dans un second temps, ces limites ont été un peu rehaussées, à respectivement 2000 et 2250 francs par mois.

Les résultats de cette politique ne se sont pas fait attendre. Pour la grande majorité de la population active, qui ne touche désormais plus aucun subside public, l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur l'assurance-maladie, le 1er janvier 1996, s'est traduite par une hausse massive des cotisations, de l'ordre de 25 %-30 %. Mais même la situation des couches les plus démunies ne s'est guère améliorée. Parmi ces couches en

1. *Ibid.*, p. 852.

2. Cf. *Le Courrier* des 15 et 16 décembre 1993.

3. Sur tout ce qui suit, cf. notamment *L'Hebdo* du 4 janvier 1996, pp. 8-9, la *NZZ* des 20 décembre 1995, 18 janvier et 13 novembre 1996, *Domaine public* du 25 janvier 1996, ainsi que le *BoCN* 1996, pp. 398-399.

4. Cf. les *NZZ* du 27 mars 1996 et du 7 février 1997.

5. Cette hausse est d'autant plus douloureuse qu'elle n'est guère prise en compte, en raison de son mode de calcul actuel, par l'indice des prix à la consommation, lequel sert de référence pour les éventuelles adaptations ultérieures des salaires et des rentes; cf. le *Service de presse du PSS* du 12 janvier 1996.

effet, nombreuses sont les personnes qui touchent une aide, sous la forme des prestations complémentaires à l'AVS et l'AI et/ou de l'assistance sociale, afin précisément de pouvoir payer leurs cotisations à l'assurance-maladie. Dorénavant, le montant de cette aide est diminué du subside accordé en vertu de la nouvelle Loi.

En revanche, toute l'opération a permis aux autorités cantonales et fédérales de réaliser de substantielles économies. En se montrant très restrictives dans la fixation des limites donnant droit à des subsides, les autorités de la majorité des cantons ont pu diminuer le montant de leur propre subvention, entraînant automatiquement une diminution du montant du subside fédéral. De sorte que cette majorité de cantons n'a utilisé que 50 %, ou guère davantage, de la subvention mise à disposition par la Confédération. Par rapport à la somme totale des subsides qui avait été prévue par la nouvelle Loi sur l'assurance-maladie, les cantons réalisent ainsi une économie globale s'élevant, dès 1996 et pour les prochaines années, à environ 200 millions de francs par an. Quant à la Confédération, elle se voit du même coup déchargée d'un montant d'un peu plus de 400 millions par an. Les subsides fédéraux dont les assurés sont ainsi privés correspondent donc pratiquement au montant que les Chambres, lors du débat parlementaire sur la TVA, avaient décidé d'affecter à la réduction des cotisations d'assurance-maladie, décision qui avait été présentée comme une importante concession à la gauche.

Certains responsables socialistes se sont aperçus, un peu tard, que cette prétendue concession avait servi de miroir aux alouettes. « *Les promesses faites le 28 novembre 1993, au moment où a été votée la Loi sur la TVA, n'ont pas été tenues* », se plaint en mars 1996 le Conseiller national socialiste Paul Rechsteiner. La Présidente du Parti socialiste zurichois reconnaît quant à elle, en janvier 1996, que dans cette affaire, d'autres « *ont compris plus vite que nous qu'il s'agissait de démantèlement social.* » Les efforts entrepris afin de réparer après-coup cette maladresse n'ont eu aucun succès jusqu'à maintenant. Toutes les démarches parlementaires du Parti socialiste visant à ce que les 400 et quelques millions de subsides fédéraux non employés soient malgré tout utilisés se sont heurtés au refus de la majorité bourgeoise du Conseil fédéral et des Chambres.

Sur le moment, en dépit de la maigreur des concessions, les dirigeants du PSS ont décidé à la quasi-unanimité de soutenir de façon pratiquement a-critique le nouveau projet de TVA. Ceux de l'USS ont fait de même, bien que des récriminations assez vigoureuses venant notamment de la base

1. Cf. la NZZ des 6 et 17 février 1997.
2. BoCN 1996, p. 411.
3. Citée dans *L'Hebdo*, 4 janvier 1996, p. 9.
4. Cf. notamment le BoCE 1996, pp. 216-222, la NZZ du 11 mars et du 29 avril 1997, ainsi que *24 Heures* du 29 avril 1997.

syndicale se soient fait entendre, protestations qui ont été cependant étouffées sans ménagement. À signaler encore que les deux organisations ont appelé à voter pour le taux le plus élevé, soit 6,5 %.

Les principaux points que les organisations patronales reprochaient à l'ancienne mouture ayant été éliminés dans la nouvelle, celle-ci a bénéficié d'un très large soutien lors de la campagne précédant le vote populaire du 28 novembre 1993. Le Vorort, l'UCAP, l'ASB, la Société suisse des Constructeurs de Machines et sa sœur jumelle l'Association patronale suisse des constructeurs de machines, et même l'USAM, ont appuyé le Oui, laissant dans la plupart des cas la liberté de vote quant au choix du taux de TVA. Seules se sont opposées quelques associations faitières du petit patronat, comme celles des coiffeurs ou encore des cafetiers-restaurateurs. Quant aux partis bourgeois représentés au Conseil fédéral, ils ont fait campagne pour le projet, en appuyant le taux le plus élevé. Fait suffisamment rare pour être souligné, aucune section cantonale de ces partis n'a adopté un mot d'ordre divergent. Parmi les formations politiques, seuls des petits partis de la droite très musclée, comme celui des Automobilistes ou encore celui des Démocrates suisses, ainsi que, pour des raisons opposées, le Parti du Travail, ont appelé à voter Non.

Le 28 novembre 1993, près de 67 % des participants au scrutin acceptent le projet d'article constitutionnel sur la TVA, et près de 58 % votent pour le taux le plus élevé, soit celui de 6,5 %. Relevons qu'en dépit du front impressionnant des organisations soutenant l'introduction de la TVA, celle-ci est rejetée par un votant sur trois. L'ampleur du rejet s'explique, certes, par la forte opposition au sein du petit patronat du secteur des services, qui allait être soumis à la TVA alors qu'il ne l'était pas à l'ICHA. Mais elle reflète également la persistance, au sein de larges couches de salariés, d'une méfiance profonde à l'égard d'un impôt ressenti comme fondamentalement injuste du point de vue social.

6.2.3 La TVA, un impôt socialement juste ?

La question de la méfiance populaire à l'égard de la TVA permet de revenir sur le problème de l'appui très décidé que la gauche gouvernementale a accordé à l'introduction du nouvel impôt. En fait, cette attitude s'inscrit dans un long processus au cours duquel les dirigeants du PSS et de l'USS sont passés d'une position de moins en moins critique vis-à-vis de la

1. Cf. notamment la NZZ des 7 septembre et 11 octobre 1993, *24 Heures* du 7 septembre 1993, la *Documentation de l'USS*, octobre 1993, et le *Tages-Anzeiger* du 13 novembre 1993.
2. Cf. la NZZ du 17 novembre 1993.
3. Cf. la NZZ du 29 novembre 1996.
4. Cf. le compte-rendu de l'analyse Vox dans la NZZ du 11 février 1994; cf. également la NZZ du 8 février 1994, et *Die Weltwoche* du 19 janvier 1995.

TVA pour finir par se rallier au principe même de cet impôt. Le Conseiller national R. Strahm, l'un des ténors socialistes en matière économique et l'un des principaux promoteurs de ce ralliement, écrit en août 1996 : « C'est à l'imposition sur la consommation de contribuer, à l'avenir, au financement de l'État social. » Dans la foulée, le congrès du PSS adopte en novembre 1996, malgré les réticences d'un nombre non négligeable de délégués, un programme préconisant de couvrir les dépenses sociales de l'État fédéral essentiellement par la TVA. À cette occasion, celle-ci est présentée par plusieurs dirigeants du Parti, comme le « moyen de financement actuellement le plus social ». Comme R. Strahm le relève lui-même, il s'agit là d'« un changement de doctrine dans la social-démocratie, car un dogme a régné pendant longtemps, dans presque tous les cercles de la population : [...] la TVA est antisociale. » Même son de cloche du côté de la Syndique sociale-démocrate de la Ville de Lausanne, Yvette Jaggi, qui, en avril 1997, écrit avec satisfaction : « Traditionnellement opposée à la taxation indirecte, non progressive par définition, la gauche, suisse et européenne, est, à petits pas, revenue de sa méfiance » ; et Y. Jaggi de justifier cette évolution en affirmant notamment que « l'imposition de la consommation offr[e] de meilleures garanties d'équité que la fiscalité directe. »

Ce changement au sein de la gauche gouvernementale n'est pas passé inaperçu au sein des milieux d'affaires et de leurs représentants, bien au contraire. Ils ont félicité les dirigeants sociaux-démocrates pour ce que le Rédacteur en chef du mensuel Bilan appelle leur « révolution interne » , et l'ancien Rédacteur en chef de la NZZ leur « élasticité idéologique ». Non sans une pointe d'ironie puisque, comme le titrait la NZZ, « au Parti socialiste, ce qui était « antisocial » devient « social » en une nuit. » L'affaire étant d'importance, elle mérite qu'on s'y arrête quelques instants.

Afin de fonder ce changement de doctrine, les dirigeants du PSS ou de l'USS procèdent de la façon suivante. Ils comparent le système de financement des assurances sociales existant actuellement en Suisse, basé principalement sur des retenues obligatoires calculées en pourcentage des salaires, à un système de financement qui serait basé sur la TVA. Et ils affirment que, pour la très grande majorité de la population, un financement des assurances sociales par le moyen de la TVA ne serait pas moins équitable, ou

1. Cf. notamment la *Documentation de l'USS*, août 1994, pp. 14-19, *Bilan*, septembre 1995, pp. 58-63, et le *Service de presse du PSS* du 9 février 1996.

2. NZZ, 27 août 1996.

3. Propos rapportés par la NZZ, 18 novembre 1996.

4. NZZ, 27 août 1996.

5. *Domaine Public*, 10 avril 1997.

6. Propos parus dans *Le Matin*, 24 novembre 1996.

7. NZZ, 21 juin 1996.

8. NZZ, 24 juin 1996.

plus antisocial, que le financement par le pourcentage salarial. Ainsi, R. Strahm écrit : « *Nous avons calculé [...] que les charges des ménages jusqu'à la classe de revenus d'environ 130000 francs par année sont pratiquement les mêmes selon qu'on prélève [l'argent destiné aux assurances sociales, nda] via le pourcentage salarial ou via la TVA...* » ; et R. Strahm de tirer la conclusion : « *Ce constat devrait permettre de reconnaître le bien-fondé du financement des assurances sociales par la TVA plutôt que par le pourcentage salarial à ceux qui, pour des raisons relevant de la tradition, avaient jusqu'ici manifesté des réticences à cet égard.* » Quant à Serge Gaillard, Secrétaire de l'USS, il déclare en août 1994 que « *le financement des assurances sociales au moyen [...] de la TVA [...] n'est pas plus lourd pour les salarié(e)s que le financement par le versement de pour-cent du salaire.* »

La démonstration pêche sur de nombreux points. Premièrement, on compare les effets sociaux d'un prélèvement par le moyen de la TVA à ceux d'un prélèvement par le moyen du pourcentage salarial. Or, le système du pourcentage sur les salaires n'est pas progressif mais proportionnel. Autrement dit, le pourcentage de retenue est le même pour un pauvre et un riche de telle sorte que l'écart de revenu entre celui-ci et celui-là reste proportionnellement le même avant et après le prélèvement. Ce système ne mérite donc pas le qualificatif de social puisqu'il n'entraîne en tant que tel aucune redistribution verticale des richesses. Dès lors, prétendre que la TVA ne serait pas antisociale simplement parce que ses effets pour la très grande majorité des salariés ne seraient guère pires que le système existant constitue un raisonnement pour le moins spécieux.

Deuxième carence. La critique essentielle qui a toujours été adressée au système de la TVA, comme à tous les impôts frappant la consommation de masse, est qu'ils ne touchent pas la partie du revenu épargnée, alors même que celle-ci est beaucoup plus importante pour les revenus élevés et très élevés que pour les revenus modestes. Aussi ce type d'imposition a-t-il des effets dits dégressifs ou régressifs, c'est-à-dire que, contrairement à une imposition progressive sur le revenu, il fait peser une charge proportionnellement plus lourde sur les faibles revenus que sur les revenus élevés ou très élevés. Loin d'atténuer les écarts de richesse, il tend donc à les accroître. De tels effets dégressifs sont encore renforcés par un second facteur. En Suisse, comme dans la plupart des pays, une proportion très importante des personnes occupant des positions élevées dans leur entreprise respective (cadres supérieurs ou dirigeants, indépendants, petits patrons) reçoivent ou s'attribuent une partie considérable de leurs revenus

1. NZZ, 27 août 1996.

2. *Documentation de l'USS*, août 1994, p. 19.

3. Sur ce point, cf. notamment la publication de l'Office fédéral de statistique, *Budgets des ménages 1988*, Berne, 1989, p. 39, ainsi que le *Service de presse du PSS* du 8 mars 1996.

sous la forme de services et de prestations (logement, véhicule, formation des enfants, résidence secondaire, loisirs, etc.) pris en charge, à titre de frais généraux, par l'entreprise. Ces personnes échappent donc à la TVA sur cette partie de leurs revenus.

Or, les dirigeants de la gauche institutionnelle minimisent considérablement les effets dégressifs de la TVA. D'autant plus qu'ils ne tiennent absolument pas compte du second facteur mentionné ci-dessus. Ainsi, R. Strahm procède à une estimation chiffrée de la charge résultant pour les différentes classes de revenus du prélèvement par la TVA, à l'issue de laquelle il allègue : « *C'est seulement dans le domaine des revenus élevés que la TVA se fait sentir de façon dégressive.* » De façon plus précise, le Conseiller national socialiste affirme : « *Ce n'est qu'à partir de 200000 francs de revenu annuel que la TVA a des effets dégressifs notablement plus prononcés [que le prélèvement en pour-cent du salaire, nda], parce qu'à partir de cette classe de revenus la part de l'épargne augmente fortement.* »

Pourtant, les études dont on dispose, y compris celle de R. Strahm lui-même, amènent à une conclusion très différente. Commençons par les estimations effectuées par le Conseiller national social-démocrate. Même pour les revenus bruts inférieurs à 200000 francs par année, on constate que les effets dégressifs d'un prélèvement effectué par le biais de la TVA sont loin d'être aussi insignifiants que le prétend R. Strahm. Selon ces calculs, les ménages rangés dans les classes de revenus allant de 80000 francs à 200000 francs par an, soit d'environ 6700 francs à 16700 francs par mois, paient une proportion de leurs revenus inférieure de 7 % à 13 %, en termes relatifs, (de 0,2 à 0,3 point de pour-cent, en termes absolus) à celle que versent ceux disposant de revenus inférieurs à 40000 francs par an, c'est-à-

1. Sur ce point, cf. notamment André Margairaz/Roger Merkli, *La fuite devant l'impôt et les contrôles du fisc*, Lausanne, 1985, pp. 119-125. À noter que les entreprises ne paient généralement guère de TVA sur les dépenses correspondantes car leurs frais généraux sont en large partie déductibles de la matière soumise à l'impôt. Quant à la partie imposée, elle est répercutée sur les prix, c'est-à-dire portée principalement par la grande masse des consommateurs salariés.
2. Rudolf Strahm, « Soziale Verteilungspolitik statt bürgerlicher Sparpopulismus. Zukünftige Finanzpolitik der Sozialdemokratie », *Widerspruch*, No 31, juillet 1996, p. 119.
3. *NZZ*, 27 août 1996. L'estimation chiffrée effectuée par R. Strahm semble être la seule étude, tout au moins à ma connaissance, sur laquelle se basent les dirigeants sociaux-démocrates pour juger du degré de dégressivité de la TVA, ce qui pose en soi un problème : peut-on fonder un changement d'orientation aussi important sur une base si étroite et, partant, si fragile ?
4. Sur les chiffres de R. Strahm, cf. le tableau figurant dans la *NZZ* du 27 août 1996. Dans les pages qui suivent, je traite du système actuel de la TVA, avec ses deux taux de 6,5 % et 2 %. Je ne discute pas d'une hypothétique TVA qui pourrait être rendue moins antisociale grâce à l'utilisation d'un taux zéro pour tous les articles de première nécessité et d'un taux très élevé pour les produits de luxe.

dire jusqu'à environ 3300 francs par mois. Lorsque l'on entre dans la catégorie des revenus bruts supérieurs à 200000 francs par année, les différences deviennent beaucoup plus grandes. Avec la TVA, la part du revenu brut que les ménages disposant de 300000 francs par an paient est inférieure de 26 % (0,7 point de pour-cent) à celle que versent ceux ayant des revenus bruts annuels jusqu'à 40000 francs, et les ménages disposant de 500000 francs par année paient 48 % (1,2 point de pour-cent) de moins.

Pour établir ses estimations personnelles, R. Strahm s'est fondé sur les données et les calculs effectués par l'Administration fédérale des finances. Or, ceux-ci présentent plusieurs biais ou lacunes qui, comme le relève le Professeur d'économie à Saint-Gall Alfred Meier, ont pour conséquence de sous-estimer l'ampleur réelle de la dégressivité de la TVA. C'est également la conclusion à laquelle parvient l'économiste genevois Eric Mottu. Aussi ce dernier procède-t-il à ses propres estimations sur la base d'une méthode qui corrige voire élimine maints défauts des chiffres officiels utilisés par R. Strahm.

Il commence par estimer les effets de la TVA, au taux actuel de 6,5 % (et 2 % pour le taux réduit), uniquement pour les ménages de *salariés et de retraités* (à l'exclusion donc des indépendants et des agriculteurs) dont les revenus annuels bruts se situent entre 10000 francs et 160000 francs par an. Les résultats divergent considérablement de ceux avancés par le Conseiller national socialiste et montrent que les effets dégressifs de la TVA sont nettement plus prononcés. Les ménages de salariés et de retraités disposant d'un revenu brut situé entre 8000 et 10000 francs par mois paient une proportion de leur revenu inférieure en moyenne et en termes relatifs de 14 % (0,4 point de pour-cent en termes absolus) à celle que versent ceux disposant d'un revenu entre 2000 et 5000 francs par mois. Les ménages dont les revenus dépassent 10000 francs par mois paient proportionnellement 23 % (0,6 point de pour-cent) de moins que la catégorie située entre 2000 et 5000 francs. Rappelons, pour donner un ordre de grandeur, que

1. Sur les données fournies par l'Administration des finances, cf. le Message concernant l'initiative populaire pour l'abolition de l'impôt fédéral direct, *Feuille fédérale* 1995, Vol. 1, p. 463. Les chiffres indiqués par R. Strahm quant aux effets sociaux de la TVA sont les mêmes que ceux de l'Administration des finances, sauf pour les classes de revenus bruts dépassant 200000 francs par an. Pour ces classes de revenus, les chiffres de R. Strahm sont certainement beaucoup plus proches de la réalité car, contrairement à l'Administration des finances selon laquelle le taux d'épargne reste constant, le Conseiller national socialiste tient compte du fait que ce taux d'épargne augmente très fortement avec les revenus.
2. Cf. la NZZ du 12 octobre 1993.
3. Cf. Eric Mottu, *La progressivité des impôts. Théorie et applications aux impôts directs et à la TVA en Suisse*, Thèse de l'Université de Genève, 1994, p. 336.
4. Cf. *ibid.*, pp. 334-335.

selon la statistique officielle, en 1994, environ 54 % des personnes salariées en Suisse gagnent moins de 5000 francs bruts par mois.

En second lieu, E. Mottu évalue les effets de la TVA actuelle pour *l'ensemble des contribuables helvétiques*, y compris les indépendants et agriculteurs, et *sans plafond de revenu*. Les ménages disposant d'un revenu brut compris entre 10000 francs et 12000 francs par mois paient une proportion de leurs revenus inférieure d'environ 20 % (0,7 point de pour-cent) à celle que versent ceux disposant d'un revenu mensuel situé entre 2000 francs et 5000 francs.² Les revenus mensuels bruts compris entre 16000 et 20000 francs paient environ 40 % (1,4 point de pour-cent) de moins, ceux de 50000 francs versent environ 60 % (2 points de pour-cent) de moins. Quant aux ménages disposant d'un revenu de 29000 francs par mois, ils paient une part qui, proportionnellement, est environ dix fois inférieure à celle que versent les ménages disposant d'un revenu situé entre 2000 et 5000 francs.

Enfin, l'économiste genevois procède à une estimation des effets de la TVA au cas où, comme cela va probablement se passer et comme le propose le Parti socialiste, le taux de cet impôt était fortement augmenté. Il prend pour base un taux normal de 15 % et un taux réduit de 5 %. En termes relatifs, les résultats auxquels il parvient sont très proches de ceux mentionnés ci-dessus. Il n'y a donc guère de sens à les reproduire. Il faut cependant attirer l'attention sur un point : comme on a pu le constater à la lecture des chiffres présentés plus haut, si les différences de charge fiscale paraissent importantes lorsqu'elles sont exprimées en termes relatifs, elles peuvent en revanche paraître faibles lorsqu'elles sont exprimées en termes absolus, c'est-à-dire en points de pour-cent. À cet égard, deux remarques s'imposent. Premièrement, lorsque l'on entre dans les catégories des revenus très élevés, même les différences exprimées en termes absolus sont lourdes : les contribuables disposant d'un revenu brut de 50000 francs par mois paient une proportion de leur revenu inférieure d'environ 2 points de pour-cent à celle que versent en moyenne les contribuables ayant un revenu compris entre 2000 et 5000 francs. Ensuite et surtout, si le taux de la TVA était porté à 15 %, les différences exprimées en termes absolus deviendraient très sensibles, déjà à partir de la catégorie des revenus

1. Cf. Office fédéral de la statistique, *L'enquête suisse sur la structure des salaires 1994. Résultats commentés et tableaux*, Berne, 1996, pp. 33 et 113.

2. Pour donner à nouveau un ordre de grandeur, en 1994, la moitié de la population disposant d'un revenu provenant d'une activité professionnelle, salariée ou indépendante, a un revenu mensuel brut inférieur à 5500 francs par mois; cf. Office fédéral de la statistique, *L'enquête suisse sur la population active (ESPA) 1994. Résultats commentés et tableaux*, Berne, 1995, p. 59.

3. Cf. E. Mottu, *La progressivité...*, op. cit., pp. 328-330 et 338-340.

4. Cf. *ibid.*, pp. 315-317 et 330-332.

moyens/élevés. Dans ce cas, les ménages bénéficiant d'un revenu mensuel compris entre 10000 et 13000 francs verseraient une proportion de leur revenu inférieure de 1,2 point de pour-cent à celle payée en moyenne par les ménages disposant d'un revenu compris entre 2000 et 5000 francs. Quant aux ménages disposant d'un revenu mensuel de 50000 francs, ils payeraient une proportion inférieure d'environ 3,5 points de pour-cent à celle que verseraient en moyenne ceux disposant d'un revenu compris entre 2000 et 5000 francs par mois.

Les conclusions auxquelles parvient E. Mottu sont donc dénuées d'ambiguïté. La TVA au taux de 6,5 %, telle qu'elle existe actuellement en Suisse, « est clairement régressive », entraînant «...un effet redistributif « adverse » ou « inégalisateur »»; autrement dit, « la TVA suisse à 6,5 % entraîne [...] une augmentation de l'inégalité dans la répartition du revenu brut. » Au cas où le taux de l'imposition devait être accru et passer à 15 %, ce que l'économiste genevois appelle l'« effet redistributif adverse de la TVA » serait deux fois plus prononcé.

En outre, un élément doit être pris en considération. L'ampleur des effets dégressifs de la TVA dépend en large partie de la grandeur de l'épargne des ménages. Or, depuis quelques années, on cherche précisément à stimuler vigoureusement l'épargne des couches sociales disposant de revenus élevés et très élevés, notamment des couches que l'on peut désigner comme « moyennes », disposant d'un revenu brut mensuel situé entre 10000 et 20000 francs par mois. Par exemple, une série de mesures fiscales ont favorisé la constitution d'assurances-vie et ont entraîné une croissance très rapide de cette sorte d'épargne. Autre exemple, dès 1987, les versements annuels pour ce qu'il est convenu d'appeler la prévoyance individuelle privée du 3e pilier (pilier 3a) ont été exonérés pour un montant re-

1. Cf. *ibid.*, pp. 316 et 330.
2. *Ibid.*, pp. 333-334 et 341. À cela, il faut ajouter que toutes les études empiriques faites sur les effets sociaux de la TVA sous-estiment l'ampleur de sa dégressivité, car elles se basent sur les statistiques existantes concernant les taux d'épargne qui, quant à elles, surestiment les taux d'épargne des ménages disposant de faibles revenus. En effet, l'épargne de ces ménages vise, le plus souvent, à permettre les achats importants. Leur épargne n'est donc qu'une consommation différée de quelques mois ou années, alors que l'épargne des ménages disposant de revenus élevés ou très élevés vise avant tout, contrairement aux affirmations assénées sans véritable démonstration par Alain Lipietz, l'accumulation monétaire privée; cf. Alain Lipietz, *La société en sablier. Le partage du travail contre la déchirure sociale*, Paris, 1996, p. 294. Sur ce sujet, cf. également M. Krätke, *Kritik der Staatsfinanzen...*, op. cit., p. 197.
3. Cf. E. Mottu, *La progressivité...*, op. cit., p. 341.
4. Entre 1990 et 1995, les primes annuelles encaissées par les sociétés d'assurance pour les assurances-vie sont passées de 15 à 23 milliards de francs courants, ce qui, en francs constants, correspond à une augmentation de plus de 30 %; cf. le *Journal de Genève* du 7 novembre 1996.

lativement élevé, provoquant une expansion également spectaculaire de ce type d'épargne. Relevons encore que la nouvelle Loi sur le libre-passage entre caisses de pension, entrée en vigueur le 1er janvier 1995, contient plusieurs dispositions de nature fiscale encourageant l'épargne des ménages disposant de revenus moyens et élevés, et que plusieurs démarches parlementaires allant dans le même sens sont actuellement pendantes. Il y a donc convergence entre ces initiatives et celles qui visent à donner à la TVA un poids beaucoup plus important dans la fiscalité suisse, et cette convergence ne peut que conduire à une forte accentuation du caractère dégressif de la TVA.

Que la TVA soit fondamentalement un impôt injuste car dégressif est confirmé par la grande majorité des études réalisées dans d'autres pays. Prenons l'exemple de la France, qui pratique le système de la TVA depuis de nombreuses années. Au terme d'un rapport très fouillé établi en 1982, le Conseil des impôts écrit : « *En conclusion, la TVA est globalement dégressive...* ». Cette conclusion est formulée à une époque où le système français de la TVA connaissait, en dehors d'un taux normal et d'un taux réduit, un taux majoré (33,3 %) sur les produits de luxe. D'autre part, l'étude ne prend en compte que les revenus salariaux, à l'exclusion des revenus provenant par exemple du placement de capitaux. Les deux phénomènes aboutissent à atténuer l'ampleur des effets dégressifs. Une recherche menée au même moment sous les auspices de l'Institut national de la Statistique et des Études économiques (INSEE) arrive à la conclusion que « *la TVA est dégressive par rapport au revenu.* » Cette recherche est particulièrement intéressante dans le sens où elle montre que même si le taux de la TVA pour les produits de première nécessité était ramené à zéro et qu'on continuait à imposer les produits de luxe au taux de 33,3 %, la TVA resterait un impôt dégressif.

1. L'épargne placée sous cette forme est passée de 2,7 à 17,5 milliards de francs courants entre 1987 et 1994, soit un quintuplement en francs constants; cf. *Aspects de la sécurité sociale. Rapport du Département fédéral de l'intérieur*, Berne, octobre 1995, p. 15; cf. également la NZZ du 28 janvier 1997, p. B13.
2. Cf. la NZZ des 2-3 décembre 1995 et du 2 septembre 1996; en mars 1997, par exemple, la majorité bourgeoise du Conseil national a adopté contre l'opposition des représentants socialistes une initiative parlementaire visant à étendre à certaines catégories de personnes qui n'y sont actuellement pas autorisées le droit d'exonérer les versements annuels pour ce qu'on appelle le pilier 3a. Il en résulterait une perte de recettes pour la Confédération estimée à 100 millions par an; cf. le BoCN 1997, pp. 500-505.
3. Conseil des impôts, *Sixième Rapport au Président de la République relatif à la TVA*, Paris, 1983, p. 116.
4. Claire Bazy-Malaurie et al., « La TVA dans la consommation des ménages », *Économie et Statistique*, No 149, 1982, p. 23.
5. Cf. *ibid.*, pp. 26-29.

Plusieurs études plus récentes, souvent à caractère officiel, arrivent à des résultats analogues. C'est par exemple le cas d'une recherche effectuée pour le compte du Ministère du Budget, dont les résultats ont été publiés en 1996 : « *Le poids* » de la TVA, conclut-elle, est « *décroissant en fonction du revenu des ménages* ». Cette recherche fait apparaître que les effets dégressifs de la TVA sont fréquemment considérables. Toujours en France, les calculs du Syndicat national unifié des impôts, effectués pour l'année 1994 selon les taux de la TVA française qui se montent alors à 18,6 % pour le taux dit normal et à 2,1 % ou 5,5 % pour le taux dit réduit (le taux pour les produits de luxe a été supprimé), indiquent que la part du revenu brut versée par les ménages disposant de revenus élevés et très élevés, situés entre 50000 et 100000 francs français par mois, correspond seulement, en moyenne, aux deux tiers de celle payée par les ménages ayant des revenus dix fois moins élevés, soit entre 5000 et 10000 francs français par mois.

Terminons cette longue énumération en mentionnant encore l'enquête approfondie menée par l'OCDE dans les quatre pays qui, pour la période comprise entre 1981 et 1985, ont mis à disposition des données à la fois exhaustives et comparables : le Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède. Il en ressort que dans les quatre pays, les effets de la TVA sont « *dégressifs par rapport au revenu. Cette dernière conclusion semble valable que l'on retienne comme base le revenu brut ou le revenu disponible [c'est-à-dire le revenu restant après paiement de l'impôt sur le revenu, nda].* »

L'ensemble des estimations que l'on vient de voir montrent que les effets dégressifs et inégalitaires de la TVA, en Suisse comme dans les autres pays, ne sont de loin pas négligeables. D'autant moins qu'ils s'accroissent de façon considérable à partir des revenus élevés et très élevés. Or, l'équité voudrait que ce soit précisément les bénéficiaires de tels revenus qui supportent une part proportionnellement plus grande de la charge fiscale que les couches ayant des revenus faibles ou moyens. En d'autres termes, il est

1. Cf. Véronique Nichèle et Jean-Marc Robin, « Evaluation des effets budgétaires et redistributifs de réformes de la fiscalité indirecte française », *Économie et Prévision*, No 110-111, 1993, pp. 118-119, ainsi que le Rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale sur le projet de Loi de finances rectificative pour 1995, par M. le Député Philippe Auberger, Rapporteur général, No 2140, 6 juillet 1995, pp. 144-145 ; cf. également Bernard Plagnet, *La taxe sur la valeur ajoutée*, Paris, 1990, pp. 160-163, et Jean-Jacques Philippe, *La TVA à l'heure européenne*, Paris, 1993, pp. 352-354.
2. Bernard Ducamin et al., *Études des prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les ménages. Rapport au ministre du Budget*, Paris, 1996, p. 46.
3. Cf. *ibid.*, Annexes, pp. 71-123.
4. Cf. Syndicat national unifié des impôts, *Analyses des mesures fiscales du collectif budgétaire*, Paris, 22 juin 1995, pp. 3-4.
5. OCDE, *L'impôt sur la consommation*, Paris, 1988, p. 141.

difficile de prétendre que le système actuel de la TVA en Suisse n'est pas un impôt inéquitable ou antisocial lorsque les ménages disposant d'environ 2000 francs bruts par mois doivent payer une part de leur revenu qui représente proportionnellement plus du double de celle que doivent acquitter les ménages jouissant d'un revenu vingt fois plus élevé. En France, le Syndicat national unifié des impôts résume le problème de façon plus incisive en donnant pour titre à l'une de ses études sur les effets dégressifs de la TVA française : « *Qui peut croire que la TVA est sociale ?* »

À cela s'ajoute un élément qui est rarement mentionné lorsqu'il est question de la TVA mais qui n'en est pas moins important : les effets de la fraude de cet impôt. Une spécialiste française écrit à ce propos : « *Bien que la TVA soit un impôt moins fraudé que l'impôt sur le revenu, les moyens d'échapper à l'impôt ne sont pas négligeables* » et constituent « *un autre facteur d'iniquité* » ; en effet, poursuit-elle, la capacité de frauder la TVA est « *très inégalement répartie entre ménages salariés et ménages non salariés* », au détriment de ces derniers.

L'argumentation des dirigeants sociaux-démocrates pêche sur un troisième point. Selon eux, le jugement final sur la TVA dépend en fait de l'utilisation de son produit. Le Service de presse du PSS écrit par exemple en juin 1996 : en tant que tels, « *des pourcentages supplémentaires de la TVA n'ont ni effet social ni effet antisocial* » ; pour décider ce qu'il en est, il faut connaître la destination des fonds tirés de l'impôt. Ce qui amène le PSS à affirmer : « *En résumé, la TVA est sociale lorsqu'elle est correctement utilisée* », c'est-à-dire lorsqu'elle sert à financer des dépenses et/ou des assurances sociales.

Or, comme les études citées ci-dessus le démontrent clairement, la TVA actuelle entraîne bel et bien *en tant que telle* des effets dégressifs. Pour reprendre les termes d'E. Mottu, la dégressivité de ce mode d'imposition « *... implique un effet redistributif « adverse » ou « inégalisateur »* », c'est-à-dire qu'une fois la TVA prélevée, « *le revenu brut final est réparti plus inégalement que le revenu initial.* »

Dès lors, il se peut que l'utilisation du produit de la TVA corrige les effets de cette dernière. C'est en partie le cas si les recettes de la TVA couvrent des dépenses destinées prioritairement à la grande majorité des salariés. Mais il est abusif et dangereux de tirer la conclusion, comme le font les dirigeants du PSS, que la TVA perd alors son caractère antisocial et se transforme en impôt socialement juste. Cette conclusion est abusive parce que dans ce cas, l'effet égalisateur de la destination du produit ne fait pour l'essentiel que compenser l'effet inégalisateur du mode de prélèvement.

-
1. Syndicat national unifié des impôts, *Unité*, No 566, 26 juillet 1994.
 2. Annie Vallée, *Économie des systèmes fiscaux comparés*, Paris, 1994, p. 190.
 3. *Service de presse du PSS*, 21 juin 1996.
 4. *Ibid.*
 5. E. Mottu, *La progressivité...*, op. cit., p. 333.

Le résultat net, si des dépenses sociales sont financées par la TVA, c'est un transfert essentiellement horizontal, c'est-à-dire à l'intérieur de la grande majorité des salariés : les travailleurs salariés actifs paient pour ceux qui sont au chômage, les bien-portants pour les malades, etc. Il n'y a pas de transfert vertical, du haut vers le bas. Certes, comme le mettent en avant les stratèges de la gauche gouvernementale afin de valoriser la TVA, si pour financer l'assurance-maladie, le système actuel particulièrement inique des primes individuelles fixées sous la forme de montants absolus était remplacé par la TVA, un tel financement serait moins injuste. Mais, et l'on rejoint ce qui a déjà été dit à propos du prélèvement en pourcentage sur les salaires, le fait que la TVA puisse être dans certaines occasions moins inique socialement qu'un mode de prélèvement particulièrement injuste ne la transforme pas pour autant en impôt équitable.

Enfin, et il s'agit probablement du point le plus important, en affirmant que si son produit est utilisé de façon sociale la TVA devient elle-même sociale, les dirigeants sociaux-démocrates jouent les apprentis sorciers. Ils favorisent une dynamique qu'il leur sera ensuite extrêmement difficile de stopper. En minimisant l'injustice de la TVA ou en la présentant même sous un jour positif, ils contribuent à endormir la méfiance et à désamorcer la résistance, toutes deux encore très élevées, des salariés vis-à-vis de ce mode d'imposition. Ils dilapident l'un des rares acquis, dans le domaine fiscal, qu'un très long travail du mouvement ouvrier a permis de cultiver dans la conscience populaire, acquis sur lequel il serait possible de s'appuyer pour promouvoir une politique fiscale plus égalitaire. Ils ouvrent ainsi la porte à une utilisation massive de la TVA, dont l'essentiel ne sera pas destiné au financement des dépenses sociales mais à la couverture des dépenses générales de l'État. La TVA, comme c'est d'ailleurs la tendance partout en Europe, prendra peu à peu la place de l'impôt progressif sur le revenu et la fortune, seul impôt, lorsqu'il est accompagné de véritables mesures contre l'évasion et la fraude fiscales, qui réponde aux critères de la justice sociale. À cet égard, la proposition d'un expert fiscal publiée en février 1997 par la

1. Cf. le *Service de presse du PSS* du 21 juin 1996 et le *Service de presse du PSS*, Numéro spécial consacré au Congrès ordinaire du Parti socialiste, les 16/17 novembre 1996 à Davos, sans date.
2. Selon les résultats d'un sondage effectué au début de 1997, près de 70 % des personnes en Suisse sont hostiles au financement de la protection sociale par une hausse de la TVA. Seules 23 % y sont favorables. En revanche, 62 % sont partisans d'accroître l'imposition des riches dans ce même but; cf. le *Bulletin du Crédit Suisse*, mars 1997, p. 13. Il est piquant de voir l'ancien Président de la Fédération vaudoise des Caisses-maladie rappeler aux dirigeants sociaux-démocrates que même pour le financement de l'assurance-maladie, la TVA constitue « *une mesure antisociale* » qui doit être combattue au profit d'un « *financement [...] en pour cent des revenus et non des salaires, [...] seule solution valable pour soulager les économiquement faibles, les classes moyennes et les familles* »; cité dans *Les Services publics*, 31 octobre 1996.

NZZ devrait représenter davantage qu'un avertissement : à l'issue d'un long plaidoyer pour un allègement massif de l'imposition des sociétés, il aborde la difficile question des moyens de compenser les pertes de recettes induites. Il constate que « l'augmentation de la TVA a été décriée jusqu'à maintenant comme antisociale » ; mais, puisque la TVA « n'est tout à coup plus si antisociale » , poursuit-il non sans malice, il devient parfaitement envisageable de l'utiliser dans cet objectif.

6.2.4. L'application de l'article constitutionnel sur la TVA

Le projet de TVA accepté lors du vote du 28 novembre 1993 était un article constitutionnel, qui ne fixait que les traits généraux du nouvel impôt. Il s'agissait donc alors de définir l'ensemble des modalités précises selon lesquelles l'article constitutionnel allait être appliqué.

Les milieux patronaux désiraient que l'on passe très rapidement au nouveau système afin de bénéficier le plus tôt possible de l'élimination de la taxe occulte. Ils ont même essayé d'obtenir qu'on les autorise à employer un système permettant d'éliminer cette taxe de façon anticipée, dès le 1er juillet 1994, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de la TVA. Ils n'ont pas eu gain de cause sur ce point. En revanche, leurs deux autres vœux ont été exaucés. Afin d'accélérer les choses, en premier lieu on n'a pas suivi la procédure législative normale, c'est-à-dire l'élaboration d'une Loi d'application de l'article constitutionnel. Une telle Loi doit en effet être discutée par les Chambres, ce qui ralentit tout le processus. Les autorités fédérales se sont contentées d'une Ordonnance d'application qui, elle, est du ressort du seul Conseil fédéral, renvoyant à plus tard l'adoption d'une Loi d'application. En second lieu, le Gouvernement a publié, aux fins de consultation, le projet d'une telle Ordonnance avant même le vote du 28 novembre 1993.

Cela a permis au Conseil fédéral de promulguer l'Ordonnance en question le 22 juin 1994 déjà, et par conséquent de faire entrer en vigueur le régime de la TVA dans des délais très rapides, soit au 1er janvier 1995. Les dispositions de cette Ordonnance qui, durant son élaboration, ont suscité les controverses les plus importantes, sont les suivantes :

1. NZZ, 19 février 1997.
2. Cf. par exemple CASH du 12 novembre 1993, la motion du 8 décembre 1993 du groupe radical du Conseil national, *Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale*, Vol. 5, 1993, p. 55, la NZZ des 28 décembre 1993 et 4 février 1994, la *Handelszeitung* du 17 février 1994, et le NQ du 2 mars 1994. À relever que l'octroi de cette autorisation aurait entraîné une perte de recettes pour la Confédération de l'ordre de 600 à 800 millions de francs en 1994.
3. Cf. la NZZ du 29 octobre 1993.
4. Cf. l'Ordonnance régissant la taxe sur la valeur ajoutée, 22 juin 1994, RO 1994, Vol. 2, pp. 1464-1504.

1. Le projet d'Ordonnance prévoyait, en se calquant partiellement sur la législation de l'Union européenne en la matière, de soumettre à la TVA l'activité de gestion de fortune effectuée par les banques suisses pour les ménages privés étrangers. Cette intention s'est heurtée à un véritable « *tir de barrage* » de la part des milieux bancaires. Ceux-ci ont fait lourdement planer la menace, habituelle, de la fuite des fonds étrangers et d'une suppression massive de postes de travail. En mars 1994, soixante-deux Conseillers nationaux des partis bourgeois ont signé une motion exigeant l'élimination de cette clause. Au début mai, à l'initiative de la haute finance genevoise, le Grand Conseil du Canton de Genève a adopté une résolution adressée directement au Conseil fédéral, l'adjurant de biffer la disposition en question.

Les cercles financiers ont obtenu satisfaction : malgré le manque à gagner de l'ordre de 100 à 150 millions par an qui en résulte, l'Ordonnance décrétée par le Gouvernement fédéral le 22 juin 1994 exonère les activités liées à la gestion de fortune pour les ménages privés étrangers.

2. Après l'avoir réclamé avec insistance, les milieux d'affaires obtiennent également qu'une société qui, comme c'est le cas de la plupart des grandes entreprises, est organisée sous la forme d'un conglomérat (holding, konzern, etc.) regroupant des sociétés juridiquement indépendantes mais économiquement liées entre elles, soit traitée par les autorités chargées du prélèvement de la TVA comme une entreprise unique. Cela signifie que de très nombreux groupes industriels, bancaires ou encore d'assurances, se voient dispensés de fournir des décomptes détaillés sur leurs transactions « internes », c'est-à-dire sur les ventes et achats s'effectuant entre les différentes sociétés qui composent chacun d'entre eux. Pour les cercles patronaux, l'enjeu était de taille. Il s'agissait bien sûr de diminuer les travaux, et donc les coûts, administratifs. Mais aussi et peut-être surtout d'éviter que les autorités fiscales puissent bénéficier, comme le désirait O. Stich, d'une meilleure connais-

1. Le montant de la fortune des ménages privés étrangers gérée par les banques suisses est estimé, en 1994, à 800 milliards de francs; cf. par exemple *CASH* du 7 janvier 1994.

2. L'expression est du *NQ*, 2 mars 1994.

3. Cf. notamment le *Tages-Anzeiger* du 25 janvier et du 21 février 1994.

4. Cf. le *Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale*, Vol. 2, 1994, p. 65.

5. Cf. *Le Courrier* du 28 avril et du 2 mai 1994.

6. Cf. l'Ordonnance régissant la taxe..., op. cit., p. 1472, ainsi que le Commentaire de l'Ordonnance régissant la taxe sur la valeur ajoutée, *Feuille fédérale* 1994, Vol. 3, p. 553.

7. Cf. par exemple la *NZZ* des 8-9 janvier 1994, la *Handelszeitung* du 17 février 1994, et la motion signée par soixante-deux Conseillers nationaux des partis bourgeois en mars 1994, *Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale*, Vol. 2, 1994, p. 65.

8. Cf. l'Ordonnance régissant la taxe..., op. cit., p. 1473.

sance des prix de transfert, des prix internes, pratiqués par les groupes, et par conséquent, comme l'écrivait la *HandelsZeitung*, d' « une plus grande transparence pour le calcul des impôts directs ».

3. Sous la pression des milieux de l'économie et de leurs représentants, qui réclamaient de dispenser les petites et moyennes sociétés de fournir « la preuve fastidieuse de l'impôt effectivement payé aux fournisseurs », les autorités fédérales décident que les sociétés dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas 1,5 million de francs par année et dont le montant à payer au titre de la TVA n'est pas supérieur à 30000 francs sont autorisées à utiliser un système de taxation forfaitaire. Autrement dit, de telles sociétés sont dispensées de fournir à l'Administration fédérale des contributions des décomptes précis, indiquant d'une part le montant de TVA qu'elles doivent payer d'après leur chiffre d'affaires, et d'autre part celui qu'elles ont déjà payé sur leurs achats de biens et services et qu'elles peuvent donc déduire. Elles sont autorisées à calculer le montant de TVA à payer en appliquant simplement à leur chiffre d'affaires un taux de TVA forfaitaire, prescrit par l'Administration fédérale des contributions pour chaque branche d'activités (par exemple, 5,2 % pour les bureaux d'architectes ou d'avocats).

Les enjeux soulevés par cette disposition sont très voisins de ceux mentionnés au point précédent. Les cercles patronaux cherchaient probablement ainsi à réduire leurs coûts administratifs. Mais leur principal souci se situait ailleurs : sans entrer dans le maquis de la fraude de la TVA elle-même, ce qui nous entraînerait trop loin, il s'agissait d'éviter autant que possible, en dispensant les petites et moyennes entreprises de la fourniture de pièces comptables détaillées, que le fisc fédéral

-
1. *HandelsZeitung*, 30 juin 1994. La manipulation de leurs prix internes constitue l'un des moyens fréquemment utilisés par les groupes d'entreprises pour diminuer l'imposition de leurs bénéfices; cf. également la *HandelsZeitung* du 17 mars 1994, et *Le Monde* du 28 juin 1994.
 2. Postulat adopté par le Conseil des États le 1er mars 1994, *BoCE* 1994, p. 35; cf. également le *NQ* du 19 mai 1993, et le *BoCN* 1994, p. 598.
 3. Dans un premier temps, la limite pour le chiffre d'affaires avait été fixée à 500000 francs par année, mais très rapidement elle a été élevée à 1,5 million; cf. l'Ordonnance régissant la taxe..., op. cit., p. 1487; le Commentaire de l'Ordonnance..., op. cit., pp. 570 et 576, ainsi que Initiative parlementaire. Loi fédérale régissant la taxe sur la valeur ajoutée (Dettling). Avis du Conseil fédéral sur le rapport du 28 août 1996 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national, 15 janvier 1997, *Feuille fédérale* 1997, Vol. 2, p. 398. Cette disposition est beaucoup plus favorable aux milieux d'affaires que ce qui est autorisé dans les pays voisins : en Allemagne, le choix de recourir au système de la taxation forfaitaire n'est autorisé que jusqu'à un chiffre d'affaires équivalent à environ 100000 francs, et en Autriche jusqu'à environ 300000 francs; cf. le *BoCN* 1997, p. 281.

puisse disposer grâce à la TVA d'un matériel comptable volumineux et précis. En effet, un tel matériel lui permettrait, comme le relève R. Strahm, de procéder « à des comparaisons transversales avec l'impôt fédéral direct », et ainsi d'accentuer la lutte contre la fraude de cet impôt. On a donc soigneusement cherché à limiter les possibilités d'utilisation des informations recueillies grâce au prélèvement de la TVA pour renforcer le combat contre la fraude fiscale effectuée par les sociétés. Et cela non seulement vis-à-vis de l'impôt fédéral direct, mais aussi vis-à-vis des impôts sur le revenu et la fortune prélevés par les cantons. Le délégué aux questions financières du canton du Valais, A. Rey, demande par exemple en novembre 1993 que les cantons soient «... associés à l'encaissement de la TVA. [...] La perception de la TVA par les services des contributions cantonales offrirait l'avantage d'améliorer le contrôle fiscal, les données de la TVA pouvant également servir au contrôle fiscal des entreprises. Ce serait une grave erreur de ne pas utiliser les données de la TVA pour lutter contre la fraude fiscale. »

Les vœux d'A. Rey n'ont pas été exaucés : seuls les fonctionnaires fédéraux ont été chargés du prélèvement de la TVA. En outre, l'Ordonnance du 22 juin 1994 soumet ces fonctionnaires à une obligation très extensive du secret de fonction, limitant considérablement leurs possibilités de communiquer des renseignements aux autorités fiscales cantonales, et même aux autres services du fisc fédéral. D'autant plus que l'Ordonnance prescrit également le respect absolu du secret bancaire. Il s'ensuit, comme le relève avec satisfaction la NZZ, que « les organes de contrôle fédéraux sont autorisés à n'utiliser les informations obtenues sur les clients des banques que pour le prélèvement de la TVA. Ce qui signifie, de façon précise : les renseignements acquis dans le cadre du prélèvement de la TVA ne peuvent être utilisés ni pour le prélèvement de l'impôt fédéral direct, ni pour les droits de timbre, ni pour l'impôt anticipé. »

4. Aussitôt les résultats du vote du 28 novembre 1993 connus, les milieux proches de la branche du tourisme ont entrepris le siège du Conseil fédéral afin d'obtenir de ce dernier, comme l'article constitutionnel l'y autorise, l'inscription dans l'Ordonnance d'application d'un taux réduit

-
1. Propos rapportés par le *Tages-Anzeiger*, 29 août 1996.
 2. Certains, y compris au sein de la gauche gouvernementale, n'hésitaient pourtant pas, avant le vote du 28 novembre 1993, à vanter les mérites de la TVA comme instrument efficace pour combattre la fraude fiscale, notamment des petites et moyennes entreprises; cf. par exemple la NZZ du 21 octobre 1993, la *Documentation de l'USS*, octobre 1993, p. 18, et *24 Heures* du 18 novembre 1993.
 3. *La Vie économique*, novembre 1993, p. 14.
 4. Cf. l'Ordonnance régissant la taxe..., op. cit., pp. 1485-1486 et 1488, ainsi que la *HandelsZeitung* du 17 février 1994.
 5. NZZ, 25-26 juin 1994; cf. aussi ASB, *Rapport annuel 1994/95*, Bâle, 1995, p. 40.

de la TVA pour leur branche d'activité. Si le Gouvernement et les noyaux centraux du monde économique ont montré une certaine sympathie pour cette demande, leurs réticences l'ont cependant emporté. Tout au moins dans un premier temps, comme on le constatera tantôt. Ces réserves étaient motivées, pour l'essentiel, par deux considérations. Les pays concurrents de la Suisse connaissent des taux de TVA pour le secteur touristique généralement supérieurs au taux helvétique. Et surtout, on craignait alors de créer un précédent, qui inciterait à l'avenir les branches connaissant des difficultés à exiger également pour elles-mêmes un taux réduit, plutôt qu'à prendre des mesures de restructuration. En conséquence, les démarches des milieux de l'hôtellerie et de la restauration sont restées — provisoirement — sans succès.

Si l'on en dresse un bilan d'ensemble, l'Ordonnance du 22 juin 1994 se révèle donc très positive pour les milieux d'affaires. « *Presque totalement heureux* », titre la *HandelsZeitung* parlant des cercles patronaux. Plus sobrement, la *NZZ* reconnaît que « *globalement, [...] l'administration fédérale est venue au-devant des désirs de l'économie.* » Pourtant, les critiques adressées à l'Ordonnance ainsi qu'à la manière dont la TVA était mise en œuvre dans la pratique n'ont pas cessé. Au contraire, on peut presque dire qu'elles sont devenues plus acrimonieuses. En dehors des frictions dues à l'application du nouvel impôt, les facteurs suivants semblent avoir joué à cet égard un rôle particulier.

Les cercles liés à la branche du tourisme étaient bien sûr très mécontents de l'Ordonnance, qu'ils ont vivement attaquée. Ils ont donc poursuivi leur vaste campagne en faveur d'un taux réduit de TVA. Cette pression, ainsi que le marasme persistant du secteur touristique helvétique, ont fini par avoir raison de la résistance du Gouvernement. Malgré les réticences persistantes de fractions non négligeables du monde économique, et malgré un manque à gagner estimé à 140 millions par an, le Conseil fédéral pro-

1. Cf. notamment les deux motions identiques déposées au Conseil national et au Conseil des États le 29 novembre 1993, *BoCN 1994*, p. 1081, et *BoCE 1994*, p. 31.
2. Cf. entre autres le *BoCN 1994*, pp. 1081-1087, et le *BoCE 1994*, pp. 31-34; la *NZZ* des 5 mai 1994, 21 juin et 24-25 juin 1995; le *JAP* du 10 mars 1994, p. 264, et du 14 septembre 1995, p. 995.
3. *HandelsZeitung*, 30 juin 1994.
4. *NZZ*, 25-26 juin 1994.
5. Cf. notamment la *NZZ* du 29 juin 1994 et du 5 juillet 1995, ainsi que l'interpellation du groupe radical du Conseil national du 7 juin 1995, *Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale*, Vol. 3, 1995, p. 51.
6. En 1993, 1994 et 1995, le nombre total de nuitées diminue respectivement de 1,9 %, 1,1 % et 4,1 % par rapport chaque fois à l'année précédente; cf. *La Vie économique*, décembre 1996, tableau B17.2.
7. Cf. notamment la *NZZ* des 21 et 24-25 juin 1995, ainsi que le *JAP* du 14 septembre 1995, p. 995, et du 7 décembre 1995, p. 1317.

pose en août 1995 de faire bénéficier certaines prestations essentielles de ce secteur d'un taux de TVA réduit, fixé à 3 %. Rapidement adoptée par les Chambres, qui limitent cependant sa validité à cinq ans, cette mesure entre en vigueur le 1er octobre 1996.

Les critiques se sont adressées, en second lieu, à une disposition qui, auparavant, n'avait pourtant guère suscité de discussions, en tout cas au niveau public. Cette disposition prescrivait que les sociétés n'étaient autorisées à déduire de l'imposition par la TVA que 50 % de leurs dépenses destinées à couvrir les frais de repas et d'hôtel, de déplacement lors de voyages d'affaires, de divertissement, et enfin l'achat et l'entretien de véhicules de tourisme. Quel est l'enjeu d'une telle prescription? Comme je l'ai déjà signalé, une part importante de la rémunération des propriétaires, des directeurs ou encore des cadres supérieurs de sociétés prend très fréquemment une forme indirecte, qui présente notamment l'avantage d'échapper pour une large part à l'imposition du revenu. Ils ont par exemple à leur libre disposition des véhicules achetés et entretenus par la société et présentés comme des véhicules d'entreprise. Leurs dépenses alimentaires sont partiellement prises en charge par la société qui les range sous la rubrique « frais pour repas d'affaires ». Il en va de même pour leurs voyages de vacances, qui peuvent d'autant mieux passer pour des voyages d'affaires que les uns empiètent souvent sur les autres. Si les sociétés sont obligées de payer la TVA sur 50 % de ces dépenses, au lieu que ces dernières soient entièrement exonérées, leur marge de manœuvre pour accorder de telles rémunérations indirectes devient plus restreinte. D'où l'irritation des milieux d'affaires.

Ceux-ci et leurs représentants ne se sont pas limités à attaquer verbalement très vivement cette prescription. Ils ont mené contre elle une véritable fronde. L'USAM a commandité un rapport concluant opportunément à la non-constitutionnalité de la disposition en question. S'appuyant sur celui-ci, de grands journaux, comme la NZZ ou Bilan, n'ont pas hésité à publier des articles incitant ouvertement les contribuables à la désobéissance fiscale, c'est-à-dire à refuser de payer l'impôt. De nombreuses socié-

1. Cf. le message du Conseil fédéral concernant un Arrêté fédéral instituant un taux spécial de la taxe sur la valeur ajoutée pour les prestations du secteur de l'hébergement, 16 août 1995, *Feuille fédérale* 1995, Vol. 4, pp. 361-377.
2. Cf. le *BoCE* 1995, pp. 1149-1159, le *BoCN* 1996, pp. 235-257, et le *RO* 1996, Vol. 2, pp. 2378-2379.
3. Cf. l'Ordonnance régissant la taxe..., op. cit., p. 1481.
4. Cf. notamment les exemples mentionnés par O. Stich, *BoCN* 1994, pp. 1837-1838.
5. À noter que le taux de 50 % était déjà très généreux : dans des pays comme la France et l'Italie, les entreprises doivent payer la TVA sur la totalité de leurs dépenses consacrées aux frais de repas et d'hébergement, à l'achat et à l'entretien de véhicules de tourisme, etc.; cf. *ibid.*, p. 1817.

tés se sont empressées de suivre ce mot d'ordre, amenant ainsi l'affaire devant la justice. Sur le plan parlementaire enfin, différentes démarches visant la suppression de cette disposition ont été entreprises par les partis bourgeois.

En septembre 1995, le Conseil fédéral fait une importante concession. Il décide d'exonérer dès le 1er janvier 1996 la totalité, et non plus 50 %, des dépenses des entreprises destinées à couvrir les frais d'hébergement, les frais de voyages d'affaires ainsi que l'achat et l'entretien de véhicules de tourisme. Seuls les 50 % des dépenses liées aux frais de repas et aux frais de divertissement restent soumis à la TVA. Cette concession implique pour la Confédération une perte de recettes évaluée à 230 millions par an.

Les attaques contre l'Ordonnance du 22 juin 1994 ont été probablement attisées et instrumentalisées à des fins politiques plus larges, dans le cadre de la campagne mentionnée plus haut qui visait à obtenir la démission de O. Stich (cf. le chapitre 6.1.3.). Ces critiques ont en effet joué un rôle très important dans la décision prise par la majorité bourgeoise du Conseil national, en décembre 1994, de ne pas confier, comme cela aurait dû être normalement le cas, l'élaboration du projet de Loi d'application de la TVA au Département des finances, mais d'en charger une Commission issue de son sein. Cet épisode, rappelons-le, constituait pour le chef du Département des finances, un affront doublé d'une dépossession de pouvoir.

Avec cette décision du Conseil national, on entre dans la phase finale du processus de mise en œuvre de la TVA. La Commission en question termine ses travaux en août 1996, et son projet de loi est discuté au Conseil national en mars 1997. L'objectif central des milieux économiques et des partis bourgeois dans cette affaire a été énoncé en toute clarté, au début des travaux de la Commission, par son Président, le démocrate-chrétien

-
1. Cf. la *NZZ* des 2 et 7 décembre 1994, du 10 janvier 1995, du 29 mars 1995 et du 6 août 1996, ainsi que *Bilan*, mai 1995, p. 138. En mars 1997, le Tribunal fédéral a jugé que la disposition en question était parfaitement constitutionnelle; cf. la *NZZ* des 15-16 mars 1997.
 2. Cf. le *BoCN* 1994, pp. 1812-1838, ainsi que la *NZZ* du 2 décembre 1994.
 3. Cf. l'Ordonnance régissant la taxe sur la valeur ajoutée. Modification du 18 septembre 1995, *RO* 1995, Vol. 5, pp. 4669-4670, et la *NZZ* du 28 juin 1995.
 4. Cf. le *Tages-Anzeiger* du 19 septembre 1995.
 5. Cf. le *BoCN* 1994, pp. 2401-2407, et la *NZZ* du 11 janvier 1995.
 6. Cf. Initiative parlementaire. Loi fédérale sur la taxe sur la valeur ajoutée (Dettling). Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national, 28 août 1996, *Feuille fédérale* 1996, Vol. 5, pp. 701-938; Initiative parlementaire. Loi fédérale régissant la taxe sur la valeur ajoutée (Dettling). Avis du Conseil fédéral sur le rapport du 28 août de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national, 15 janvier 1997, *Feuille fédérale* 1997, Vol. 2, pp. 366-429, ainsi que le *BoCN* 1997, pp. 175-287 et 458-468.

Eugen David : « Notre but n'est pas d'obtenir le maximum d'impôts mais d'instituer une TVA bien acceptée par l'économie... ».

À cet égard, on peut affirmer que l'objectif a été bien rempli. Le projet de loi adopté par le Conseil national en mars 1997 tient en effet largement compte des vœux des cercles patronaux. Il diffère de l'Ordonnance actuellement en vigueur notamment sur deux points importants. Premièrement, sans aller jusqu'à une exonération de 100 %, il prévoit un système permettant aux entreprises de déduire les dépenses consacrées aux frais de repas et de divertissement au-delà des 50 % autorisés jusqu'à maintenant. En second lieu et surtout, il prévoit d'augmenter considérablement les plafonds jusqu'auxquels les entreprises sont autorisées à ne pas fournir à l'Administration fédérale des contributions des décomptes détaillés mais à bénéficier d'un système de taxation forfaitaire. Actuellement, rapelons-le, seules les sociétés dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas 1,5 million de francs et le montant payé au titre de la TVA n'est pas supérieur à 30000 francs sont autorisées à utiliser cette voie. Le projet prévoit de faire passer ces plafonds à respectivement 5 millions et 75000 francs. Selon les estimations de l'administration fédérale, avec de tels plafonds, 90 % des entreprises auraient l'opportunité de se faire taxer selon ce système. Si ces plafonds sont définitivement adoptés, un nombre extrêmement élevé de sociétés pourront donc continuer à produire une comptabilité peu transparente, pour ne pas dire opaque, rendant encore plus ténues les déjà squelettiques possibilités des autorités fiscales d'améliorer, grâce aux renseignements recueillis lors du prélèvement de la TVA, la lutte contre la fraude de l'imposition du revenu ou des bénéfices. Même le Conseiller fédéral radical K. Villiger est obligé de convenir qu'il s'en suivrait « une forte dénaturation de la TVA ».

Notons encore que s'il passe sans grande modification la rampe du Conseil des États, le projet accepté par la majorité bourgeoise du Conseil national impliquerait une perte de recettes pour la Confédération de l'ordre de 250 millions par an. Ce n'est donc pas sans de bonnes raisons que le Conseiller national social-démocrate R. Strahm peut affirmer que, telle qu'elle se dessine, la Loi d'application de la TVA porte non seulement « la signature des « spécialistes en trous fiscaux » », mais qu'elle « poursuit de façon conséquente la politique des caisses vides : on ôte des recettes à l'État afin de l'obliger à faire des économies sous la pression des déficits. »

1. Propos rapportés dans le NQ, 30 août 1995.

2. Cf. le BoCN 1997, p. 284.

3. *Ibid.*, p. 285.

4. Cf. *ibid.*, p. 466.

5. Propos rapportés par la NZZ du 29 août 1996.

6. BoCN 1997, p. 179.

6.3 Allègement de l'imposition des possédants

On se souvient qu'au lendemain de l'échec du projet de réforme financière voté en juin 1991, dans le programme financier pour le court et moyen terme que la NZZ avait avancé, le quatrième point était le suivant : une fois la TVA introduite, il fallait aller vers le démantèlement et/ou l'allègement d'impôts gênant ou touchant les possédants, au premier rang desquels figurait l'IFD.

Ce dernier chapitre est consacré à ce volet de la politique financière menée par les milieux possédants. Disons d'emblée qu'il ne s'agit pas de recenser et d'examiner la totalité de ce qui a été réalisé ou entrepris afin d'alléger l'imposition de ces milieux. Cela nous mènerait trop loin. Je laisserai donc de côté plusieurs démarches que l'on peut considérer comme secondaires ou marginales, soit en raison de la faiblesse de leurs conséquences financières, soit parce qu'elles ont suscité ou suscitent peu de débats, soit enfin parce que leurs chances de concrétisation sont médiocres. Je me limiterai aux démarches importantes, à commencer par celle qui vise l'IFD.

6.3.1 L'offensive contre l'IFD et ses méandres

En ce qui concerne l'IFD, on peut distinguer deux groupes au sein des milieux possédants et des partis bourgeois. En résumé, le premier regroupait et regroupe les partisans d'une offensive rapide et frontale contre cet impôt. Le second prônait et prône une ligne nettement plus prudente, une politique des petits pas. Soulignons que la divergence entre les deux groupes renvoie peut-être en partie à une sorte de division du travail, le premier étant instrumentalisé par le second, qui s'en sert comme d'une sorte de bélier. En retour, la conscience de jouer ce rôle, en tout cas chez certains membres du premier groupe, contribue probablement à radicaliser leurs positions.

La divergence s'est d'abord manifestée lorsqu'il s'est agi, après le vote négatif du 2 juin 1991, d'élaborer un nouveau projet de TVA. Une partie de la droite et les principales composantes de l'USAM tenaient à ce que l'on saisisse cette occasion pour préparer concrètement et explicitement le terrain au démantèlement de l'IFD. En clair, ils voulaient que la nouvelle mouture de la TVA établisse un lien direct formel entre l'introduction de la TVA et l'affadissement de l'IFD.

En revanche, une autre partie du monde des affaires et de la droite s'est opposée à ce qu'un tel lien figure dans le nouveau projet de TVA. En mars 1993, l'un des mentors et porte-parole de cette fraction, V. Spörry, en donne la raison suivante : « *Le débat politique sur la question de savoir si,*

1. Cf. le *BoCN* 1993, pp. 390-393.

comment et dans quelle mesure l'impôt fédéral direct doit être abaissé ou supprimé conduira à de dures confrontations politiques. [...] Il s'ensuit que si nous intégrions dans le projet financier actuel une prescription disant, sur le plan constitutionnel, que toute hausse du taux de la TVA doit être obligatoirement accompagnée d'une diminution équivalente de l'impôt fédéral direct, nous ferions peser une lourde hypothèque sur le résultat de la consultation populaire. »

La NZZ tient le même langage. C'est une « erreur », affirme-t-elle, de vouloir « associer au projet de réforme financière une réduction simultanée de l'impôt fédéral direct » ; en effet, précise-t-elle, « comme l'extension d'un impôt sur la consommation implique déjà un déplacement de la charge fiscale sur les consommateurs, on pourrait faire naître l'impression, en réduisant l'impôt fédéral direct qui équivaut presque à un « impôt sur la richesse », que le nouveau système fiscal ne privilégie qu'un seul et unique groupe social », ce qui le condamnerait pratiquement à l'échec ; aussi faut-il procéder prudemment, soit introduire d'abord la TVA, et « dans un deuxième temps seulement », avancer la question de l'IFD.

Ce sont ces consignes de prudence qui l'ont clairement emporté lors du débat parlementaire sur le nouveau projet de TVA. Celui-ci est adopté et présenté au vote populaire sans comporter de lien direct formel avec le démantèlement de l'IFD.

Anticipant peut-être leur échec sur ce point, les tenants d'une attaque plus frontale contre l'IFD ont entrepris une autre démarche sans attendre le résultat du débat aux Chambres. En février 1992, l'USAM a lancé, en compagnie de certains députés des partis bourgeois et de quelques petites organisations du patronat et de la droite musclée, une initiative populaire demandant l'abolition de l'IFD au plus tard dans un délai de dix ans, soit pour la fin de l'an 2002. L'initiative précisait que la diminution de recettes résultant de la suppression de l'IFD devrait être compensée, « autant qu'il sera nécessaire », par un impôt général sur la consommation, c'est-à-dire par la TVA.

La formule « autant qu'il sera nécessaire » se caractérise par son élasticité. En fait, les initiants ne visaient qu'une compensation partielle de la diminution des recettes en cas d'élimination de l'IFD. Leur démarche était donc aussi partie prenante d'une stratégie des caisses vides. Rapportant les propos du Directeur de l'USAM lors du lancement de l'initiative, « Il faut réduire les recettes fiscales au minimum si l'on veut obtenir des pouvoirs publics

1. BoCN 1993, p. 394.

2. NZZ, 31 août-1er septembre 1991.

3. Il faut signaler qu'il s'agissait de la première initiative populaire jamais lancée par l'USAM.

4. Texte de l'initiative reproduit dans le Message du Conseil fédéral concernant l'initiative populaire « pour l'abolition de l'impôt fédéral direct », 2 novembre 1994, *Feuille fédérale* 1995, Vol. 1, p. 432.

qu'ils fassent des économies », le Journal de Genève soulignait également cet aspect : « Autant qu'un changement de système fiscal, c'est une cure d'amaigrissement que les initiants cherchent à imposer à l'État central. »

L'initiative de l'USAM impliquait un transfert massif de la charge fiscale des couches aisées et riches vers la grande masse des salariés. Selon les calculs officiels, en cas d'adoption, elle aurait dû entraîner une diminution de la charge fiscale pour les ménages disposant de revenus bruts supérieurs à 100 000 francs par année, soit à peu près 10 % de l'ensemble des ménages, et un alourdissement de cette charge pour tous les autres. Pour les ménages bénéficiant d'un revenu brut annuel de 500 000 francs, l'initiative aurait impliqué une baisse d'impôt représentant près de 8 % de leur revenu, alors que pour les ménages disposant d'un revenu brut jusqu'à 50 000 francs par an, soit environ un ménage sur deux, elle aurait signifié une hausse de la charge fiscale d'environ 2 % de leur revenu.

L'initiative est déposée en août 1993. Au sein des milieux bourgeois, elle a suscité à peu près le même type de clivages que la question précédente. Certes, comme on le verra bientôt, même les voix critiques ont considéré avec beaucoup de sympathie l'objectif de la démarche. De plus, elles lui ont reconnu un grand mérite : celui d'être un « *moyen de pression* » ou une sorte d'« *épée de Damoclès* » permettant aux cercles économiques d'intervenir de façon plus tranchante dans les débats fiscaux des années subséquentes. Cette dimension était d'ailleurs très présente dans l'esprit des initiants eux-mêmes et a joué un rôle certain dans leur décision de lancer l'initiative.

Pourtant, une nette majorité au sein des milieux bourgeois ont réprouvé la démarche. Leurs critiques portaient sur deux aspects que l'on peut résumer sous l'expression : « Trop tôt, trop loin ». Déjà au lendemain du

1. *Journal de Genève*, 4 août 1993; cf. également le *NQ* du 4 août 1993.
2. Cf. le Message du Conseil fédéral concernant l'initiative populaire « pour l'abolition... », op. cit., pp. 463-464. Rappelons que les calculs officiels sous-estiment considérablement le taux d'épargne des ménages disposant de revenus élevés et très élevés et, par conséquent, l'ampleur de la diminution de leur charge fiscale (cf. le chapitre 6.2.3.).
3. *NZZ*, 5 février 1992.
4. *Tages-Anzeiger*, 5 septembre 1991; cf. également le *JAP* du 27 février 1992, p. 199.
5. Cf. le *Tages-Anzeiger* du 5 février 1992.
6. Il faut également mentionner les critiques adressées à l'initiative par beaucoup de responsables des finances des cantons, en particulier des cantons financièrement faibles. Ces responsables craignaient en effet, l'IFD jouant un rôle important dans la péréquation financière entre cantons, que la démarche de l'USAM entraîne de sérieuses difficultés budgétaires pour leur canton; cf. par exemple la prise de position d'A. Rey, délégué aux questions financières du canton du Valais, dans la *NZZ* du 27 octobre 1993 et *La Vie économique* de novembre 1993, pp. 14-15; celle du Conseiller aux États démocrate-chrétien jurassien Pierre Paupe, *BoCE* 1996, p. 115, ainsi que la *NZZ* des 4-5 novembre 1995.

dépôt de l'initiative, M. Spörry souligne que « *l'attaque vient au mauvais moment et va trop loin.* » Plus euphémiquement, F. Ebner, Secrétaire du Vorort, relève que le moment « *n'est pas optimal.* » Les finances fédérales sont déficitaires. Les autorités fédérales et cantonales mènent une sévère politique d'austérité qui frappe avant tout la grande masse des salariés. Dans ces circonstances, vouloir imposer simultanément la suppression ou même l'allègement de l'IFD se révélerait très dangereux sur le plan politique. Le risque serait extrêmement élevé non seulement de faire capoter l'initiative, mais de mettre en danger également toute la politique d'austérité. D'autant plus, et il s'agit du second volet de la critique, que l'initiative va trop loin. Elle est si radicale, elle entraînerait un transfert si massif de richesses des pauvres vers les riches qu'elle ne peut que contribuer à tendre considérablement la situation politique et que ses chances d'être acceptée lors d'un vote populaire sont, de toute façon, extrêmement réduites. En témoigne le fait que l'USAM, qui représente pourtant quelque 120000 petites et moyennes entreprises, n'a réussi à recueillir les 100000 signatures nécessaires pour le dépôt de l'initiative qu'avec de très grandes difficultés.

Cette ligne de raisonnement ressort bien des prises de position de la NZZ. Ainsi, répétant une fois de plus que l'initiative vient au mauvais moment, elle écrit peu avant que le Parlement entame ses débats sur la démarche de l'USAM : « *Aujourd'hui, la question d'apporter des corrections à l'impôt fédéral direct ne peut être discutée de façon isolée, mais doit être posée en lien avec l'ensemble de la politique budgétaire fédérale. [...] L'assainissement des finances fédérales [...] exigera de lourds sacrifices du peuple. C'est pourquoi il n'est pas possible de procéder en même temps à une nouvelle répartition de la charge fiscale, par le transfert d'une partie sur le dos des revenus modestes et par l'octroi de cadeaux fiscaux à certains groupes d'intérêt.* » Quant au nouveau chef du Département des finances, K. Villiger, il affirme par exemple, en janvier 1996, que le rétablissement « *de l'équilibre budgétaire [...] exigera des sacrifices selon toute vraisemblance dans beaucoup de domaines. Politiquement, ce n'est réalisable que si nous essayons d'arranger l'ensemble de la chose de manière à ce qu'elle soit ressentie comme équitable. Cela signifie en principe pour moi que l'on ne peut pas ôter quelque chose à beaucoup de gens et offrir en même temps des cadeaux fiscaux à une minorité. C'est pourquoi la suppression de l'impôt fédéral direct ne me*

-
1. Propos rapportés par le *Tages-Anzeiger*, 13 août 1993.
 2. Cité dans le *Tages-Anzeiger*, 11 août 1993.
 3. Sur les arguments des critiques de l'initiative, cf. notamment la NZZ des 5 février 1992, 26 janvier, 22 août et 14-15 octobre 1995, 31 janvier et 13 mars 1996; le *Journal de Genève* des 4 août 1993 et 14 mars 1996; la *SonntagsZeitung* du 8 août 1993; la *Liberté* du 24 août 1994; la *HandelsZeitung* du 21 mars 1996; *Finanz und Wirtschaft* du 11 mai 1996.
 4. NZZ, 2-3 mars 1996.

semble ni désirable ni réaliste. » D'où la nette prise de position du Gouvernement contre l'initiative.

Soulignons-le encore une fois. Les critiques adressées à la démarche de l'USAM portaient essentiellement — on vient de le constater — sur des aspects tactiques et non sur l'objectif en tant que tel, soit le démantèlement de l'IFD, poursuivi par l'initiative. Certes, au sein du Vorort et de l'UCAP, on a trouvé l'initiative maladroite, mais on n'a pas manqué de souligner qu'elle méritait un certain soutien parce qu'elle allait dans la bonne direction. En dépit des reproches qu'elle lui adresse, la NZZ répète que «... *sur le principe, il n'y a rien à redire à l'axe général de la demande.* » Si, dès le départ, V. Spörry critique l'initiative, elle déclare aussi éprouver «... *de la sympathie pour l'axe général que poursuit la demande.* » Ne plaide-t-elle d'ailleurs pas, en octobre 1992, pour qu'à moyen terme on aille vers « *le remplacement de l'impôt fédéral direct par une taxe sur la valeur ajoutée* »? Quant à K. Villiger, lorsque le Parti radical adopte, en avril 1996, une résolution prônant l'allègement de l'IFD, il déclare : « *Fondamentalement, je n'y suis pas opposé. Seul le moment actuel est on ne peut plus défavorable pour de tels allègements.* » Et de défendre une politique des petits pas : d'abord rétablir l'équilibre budgétaire par une politique d'austérité, et ensuite commencer à concrétiser cette idée qui « *n'est pas déraisonnable* », c'est-à-dire démanteler l'IFD.

Dès lors, la position des milieux bourgeois opposés à l'initiative était relativement délicate. D'un côté, ils rejetaient la démarche de l'USAM. De l'autre, ils ne souhaitent pas que leur opposition contribue à consolider l'IFD; ils désiraient au contraire maintenir une certaine pression dans ce domaine. « *L'allègement de l'impôt fédéral direct doit rester sur le calendrier politique* », souligne par exemple l'UCAP durant la période de débat parlementaire sur l'initiative. Dans ce sens, les milieux bourgeois voulaient que les initiants retirent leur initiative. Ils redoutaient en effet que le Non très massif qu'ils prévoient en cas de vote constitue une sorte de plébiscite pour l'IFD et rende donc plus difficile son démantèlement ultérieur. Le radical P. Couchepin, rapporteur de la Commission du Conseil national, affirme que non seulement «... *l'initiative [...] n'a aucune chance en votation*

1. Interview dans la NZZ, 31 janvier 1996.
2. Cf. le Message du Conseil fédéral concernant l'initiative populaire « pour l'abolition... », op. cit., pp. 429-471.
3. Cf. notamment le JAP du 27 février 1992, p. 199, et du 6 juin 1996, pp. 567-568, ainsi que la NZZ du 26 janvier 1995.
4. NZZ, 5 février 1992; cf. également la NZZ des 2-3 mars 1996.
5. Propos rapportés par le *Tages-Anzeiger*, 5 septembre 1991.
6. Propos rapportés par la NZZ, 26 octobre 1992; cf. également le *Tages-Anzeiger* du 13 octobre 1993.
7. Interview dans la *SonntagsZeitung*, 14 avril 1996.
8. Interview dans la NZZ, 31 janvier 1996.
9. JAP, 23 mai 1996, p. 490.

populaire... », mais que « le résultat risque, au contraire, de compromettre l'amélioration du système... »; il conclut donc que «...les initiants auraient intérêt, dans l'esprit même de la cause qu'ils défendent, à se demander si un retrait pur et simple de l'initiative ne servirait pas mieux leur cause. » Un autre radical, proche des milieux de l'USAM, Jean-Pierre Bonny, déclare que «...les initiants doivent être conscients de leur responsabilité. Si le vote sur cette initiative débouche vraiment sur un refus prononcé, cela sera contre-productif précisément pour les efforts justifiés qui visent une restructuration de l'impôt fédéral direct. J'espère que cette vérité se fait lentement jour au sein de ces milieux [...], de telle sorte que l'on ne se marque pas un auto-goal. »

Dans ces circonstances, la tactique des milieux bourgeois adversaires de l'initiative s'est déployée dans deux directions. Afin d'inciter l'USAM à retirer son initiative, ils ont clairement indiqué que cette dernière ne bénéficierait, si elle était maintenue, que d'un soutien marginal du côté des principaux partis bourgeois, et était donc vouée à un échec retentissant lors d'un éventuel vote populaire. Ainsi, au moment du débat parlementaire, les fractions de ces partis ont très massivement rejeté l'initiative. Parallèlement, elles ont entrepris deux démarches revenant, selon l'expression du radical D. Marty, à « mettre au congélateur » pour un moment la question du démantèlement de l'IFD. Attitude qui permettait à la fois de faire une concession à l'USAM, et donc de lui faciliter le retrait de l'initiative, et de maintenir une certaine pression institutionnelle afin que, comme le préconisait l'UCAP, ce démantèlement reste sur le calendrier politique.

Première de ces démarches, le Conseil national a adopté une motion exigeants du Conseil fédéral l'élaboration d'un projet futur d'allègement de l'IFD. La seconde démarche est beaucoup plus précise et incisive. Au sein du Conseil des États une Commission a élaboré une initiative parlementaire proposant d'alléger l'IFD pour un montant d'environ 1,6 milliard, ce qui correspond *grosso modo* à 20 % du produit de l'impôt, et de compenser cette diminution de recettes pour la Confédération par une hausse du taux normal de la TVA de 6,5 % à 7,5 % (et du taux réduit de 2 % à 2,3 %). Pour la grande majorité des ménages, ceux disposant de revenus bruts inférieurs à 5800 francs par mois, une telle mesure impliquerait une croissance de la charge fiscale. En revanche, la petite minorité de privilégiés bénéficiant de

1. BoCN 1996, p. 1108.

2. *Ibid.*, p. 1139.

3. Cf. le BoCE 1996, pp. 109-120, et le BoCN 1996, pp. 1106-1112 et 1130-1146.

4. BoCE 1996, p. 129.

5. Cf. le BoCN 1996, p. 1158.

6. Cf. Initiative parlementaire. Diminution de l'impôt fédéral direct — relèvement du taux de la taxe sur la valeur ajoutée. Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États, 3 novembre 1995, *Feuille fédérale* 1996, Vol. 2, pp. 933-951.

revenus supérieurs à 12500 francs par mois verraient cette charge diminuer d'un montant de plusieurs milliers de francs par année, représentant entre 1,3 % et 2,4 % de leurs revenus annuels.

En mars 1996, le Conseil des États adopte cette initiative parlementaire. Il spécifie toutefois qu'il ne faut pas donner suite à la démarche dans l'imédiat, mais seulement lorsque certains pas auraient été faits vers le rétablissement de l'équilibre budgétaire grâce à la politique d'austérité menée dans le cadre du « *Plan d'assainissement 2001* » adopté par les Chambres en juin 1996 (cf. le chapitre 6.1.3.).

La tactique exposée ci-dessus remporte un premier succès en décembre 1996. Faisant savoir qu'« *au Conseil national comme au Conseil des États, des démarches sont en cours qui satisferaient en partie au moins les requêtes de l'initiative* », les initiants décident de retirer cette dernière. Le spectre d'une défaite écrasante pour les partisans du démantèlement de l'IFD est donc écarté. S'ouvre ainsi la voie de la politique des petits pas dont l'initiative parlementaire, adoptée par le Conseil des États et considérée avec bienveillance par le Vorort, constituera selon toute probabilité le pivot durant les prochaines années.

Quoi qu'il adienne des attaques d'envergure contre l'IFD, les controverses y relatives n'ont pas empêché la poursuite de ce que l'on peut appeler une politique de grignotage de cet impôt. La plupart de ces mesures de grignotage relèvent du domaine de l'imposition des entreprises. Elles seront traitées dans les pages qui suivent. Mais l'une doit être rapidement mentionnée maintenant déjà. Elle ne concerne en effet pas les personnes morales mais physiques, puisqu'elle porte sur l'imposition des assurances-vie. Plus précisément, sur les fonds placés dans les assurances-vie à prime unique, c'est-à-dire dans les assurances sur la vie où le preneur d'assurance verse la prime non par acomptes, mais en une seule fois, au moment de la conclusion du contrat.

Selon la Loi sur l'IFD en vigueur au début des années 1990, le rendement de ces fonds était exonéré si les deux conditions suivantes étaient remplies : l'assuré devait être âgé de plus de soixante ans lorsqu'il touchait la prestation et le rapport contractuel devait durer plus de dix ans. Pour

-
1. Cf. l'Avis du Conseil fédéral concernant le rapport du 3 novembre 1995 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États, 28 février 1996, *Feuille fédérale* 1996, Vol. 2, pp. 956-957.
 2. Cf. le *BoCE* 1996, pp. 120-134.
 3. Propos rapportés par la *NZZ*, 6 décembre 1996.
 4. Cf. Vorort, *Annuaire 1995 de politique économique*, La Chaux-de-Fonds, 1996, p. 83.
 5. Cf. le Message du Conseil fédéral concernant la modification de la Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, 1er mars 1993, *Feuille fédérale* 1993, Vol. 1, pp. 1120-1129.

mesurer le volume des capitaux qui pouvaient ainsi éviter l'impôt, il faut savoir que durant la seule année 1993, des polices d'assurance à prime unique ont été souscrites pour un montant total de l'ordre de 3 milliards de francs, dont un tiers par des preneurs âgés de plus de soixante ans, qui remplissaient donc automatiquement la première condition. Par ailleurs, le phénomène concerne essentiellement les couches aisées et très aisées puisque la valeur moyenne des polices était de 75000 francs. L'ampleur de l'évasion fiscale effectuée par ce moyen était donc déjà considérable, mais ne suffisait apparemment pas aux milieux d'affaires et à leurs représentants aux Chambres. Suite à une offensive en règle, ils ont réussi à faire passer en 1994 une modification de la Loi sur l'IFD. Si la première condition a été maintenue telle quelle, on a assoupli la seconde : la durée du contrat nécessaire pour bénéficier de l'exonération a été ramenée à cinq ans seulement, ouvrant ainsi encore plus largement les portes permettant d'échapper à l'IFD.

6.3.2 Le « projet Villiger » d'allègement de l'imposition des sociétés

Une fois obtenues la baisse des droits de timbre et l'introduction de la TVA, les milieux d'affaires ont redoublé d'efforts afin d'obtenir l'allègement d'une série d'autres impôts touchant ou gênant les entreprises. Les démarches lancées dans ce sens, ne serait-ce qu'au Parlement, — motions,

-
1. Cf. *CASH* du 31 mars 1995.
 2. Cf. le *BoCE* 1994, pp. 6-7. Il s'agit certes d'une moyenne arithmétique, ce qui tire le montant vers le haut. Mais le fait qu'un assuré peut contracter plusieurs polices d'assurance, chacune d'un montant relativement faible, agit dans le sens inverse. Le montant en question peut donc être considéré comme représentatif des couches sociales qui souscrivent ce genre d'assurance-vie; cf. également *Die Weltwoche* du 30 janvier 1997, p. 23.
 3. Cf. le *BoCN* 1993, pp. 2437-2449; le *BoCE* 1994, pp. 3-9, 633-635, 873-876, 998 et 1074; le *BoCN* 1994, pp. 789-795, 1319-1325, 1640 et 1966-1967. Cette mesure de grignotage de l'IFD constitue un exemple de plus d'un phénomène brièvement mentionné plus haut : la stimulation de l'épargne des couches moyennes et supérieures (cf. le chapitre 6.2.3.). Les pertes de recettes qui en résultent pour la Confédération sont très difficiles à estimer; le montant atteindra vraisemblablement rapidement plusieurs dizaines de millions de francs par année; cf. notamment le *BoCN* 1993, p. 2443, et le *BoCN* 1994, p. 1321. Il est vrai que, telle qu'elle se dessine au printemps 1997, après les premiers débats parlementaires, la réforme de l'imposition des sociétés, qui sera analysée dans le prochain chapitre (cf. le chapitre 6.3.2.), comprendra, semble-t-il, une disposition complémentaire introduisant un droit de timbre sur les assurances-vie à prime unique. Toutefois, même si un tel timbre devait être introduit, son effet dissuasif n'annulerait pas, en particulier pour les couches les plus aisées, le stimulant supplémentaire constitué par l'abaissement de 10 à 5 ans de la durée du contrat nécessaire pour bénéficier de l'exonération.

postulats, interpellations, etc. — sont trop nombreuses pour qu'il y ait lieu de les recenser.

Contentons-nous de dire que, face à ces efforts, l'ancien chef des finances fédérales, O. Stich, menait une politique que l'on ne peut pas vraiment qualifier d'obstruction, mais de freinage et de temporisation. C'était l'une des principales raisons de l'irritation croissante de la droite à son égard. Ce coup de griffe du démocrate-chrétien P. Hess, en mars 1995, en témoigne. L'exaspération des partis bourgeois, affirme-t-il, provient en large partie du manque de bonne volonté du ministre social-démocrate des finances en ce qui concerne «... les changements dans le domaine de l'imposition des entreprises [...]. Nous critiquons le fait que Stich n'admette pas l'urgence des problèmes. Les mesures sont encore et toujours renvoyées [...]. Cette situation dure déjà depuis plusieurs années. Seul un autre Ministre des finances apportera de nouvelles impulsions. »

À l'égard des demandes entrepreneuriales, le nouveau chef du Département des finances se montre beaucoup moins négatif. Six mois déjà après son entrée en fonction, K. Villiger présente les grandes lignes d'un projet de réforme, dans le sens du délestage, de l'imposition des sociétés qui, selon la variante choisie, impliquerait des pertes de recettes comprises entre 90 et 210 millions par année. « C'est un pas dans la bonne direction, mais qui ne va pas assez loin » : telle est, en résumé, la réaction du patronat et des partis bourgeois. « Ce qui nous est présenté est une modeste réforme qui, en fait, ne mérite pas le nom de réforme », écrit par exemple le Vorort. Et de réclamer « une véritable amélioration », laquelle « ne peut-être atteinte qu'en s'accommodant, à court terme, de pertes de recettes fiscales. »

K. Villiger a donc, selon les termes du Nouveau Quotidien, « modifié sa copie dans un sens plus favorable aux entreprises. » C'est en effet ce qui caractérise le projet de réforme de l'imposition des sociétés que le Conseil fédéral adopte et publie en mars 1997. Avant toute chose, le Gouvernement prend soin, dans son commentaire, de souligner que ce projet ne constitue

1. Cf. notamment la motion déposée par le Groupe démocrate-chrétien du Conseil national le 25 janvier 1995, *Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale 1995*, Vol. 1-2, p. 55, ou les interpellations urgentes déposées par le Groupe radical et le Groupe démocrate-chrétien le 4 juin 1996, *BoCN 1996*, pp. 992-1012.
2. Cité dans le *Tages-Anzeiger*, 15 mars 1995.
3. Cf. la *NZZ* du 2 juillet 1996.
4. Cité dans la *NZZ*, 3 octobre 1996; cf. également la *NZZ* des 16 juillet et 25 septembre 1996, ainsi que le *Bulletin du Crédit Suisse*, septembre-octobre 1996, pp. 32-33.
5. Propos rapportés par la *NZZ*, 3 octobre 1996.
6. *NQ*, 24 janvier 1997.
7. Cf. le Message concernant la réforme 1997 de l'imposition des sociétés, 26 mars 1997, *Feuille fédérale 1997*, Vol. 2, pp. 1058-1114.

que le « *premier pas en direction. [...] d'une réforme plus vaste* ». Voyons maintenant d'un peu plus près les propositions du Conseil fédéral. Le projet de mars 1997 s'articule autour de cinq mesures principales.

Premièrement, il prévoit de modifier la Loi sur l'IFD dans le sens d'un allègement substantiel de l'imposition des bénéfices des holdings. À ce propos, à la suite d'un changement de la Loi sur l'IFD adopté en 1990 et entré en vigueur le 1er janvier 1995, les holdings avaient déjà profité d'un délestage massif demeuré, comme le relève K. Villiger lui-même, « *pratiquement inaperçu* » : leurs possibilités de déductions fiscales avaient été fortement accrues, diminuant d'autant leurs bénéfices imposables et entraînant une perte de recettes estimée à 300 millions par an. Le projet de mars 1997 propose notamment d'exonérer en large partie les bénéfices réalisés par les holdings lors de la vente de participations ; le manque à gagner qui en résulte pour la caisse fédérale est évalué à environ 100 millions par an pour les dix premières années et à environ 200 millions passé ce délai.

Le projet prévoit un second changement de la Loi concernant l'IFD, portant sur les modalités selon lesquelles les bénéfices des entreprises sont soumis à cet impôt. On se rappelle que, sous l'impulsion d'O. Stich, le Conseil fédéral avait déjà essayé à deux reprises, au début des années 1990, de remplacer le système existant, celui du taux d'imposition croissant par paliers selon le rendement, par un système de taux unique, dit proportionnel. Les deux tentatives s'étaient soldées par un échec, en raison surtout de l'opposition d'une large majorité du patronat (cf. les chapitres 5.2. et 6.1.3.).

Avec le projet de mars 1997, le Gouvernement revient une troisième fois à la charge. Mais ce nouvel essai diffère fortement des deux précédents. D'une part, conformément aux exigences des milieux d'affaires, il propose de fixer le taux proportionnel de l'IFD à un niveau peu élevé, soit 8,5 %. Du point de vue du patronat dans son ensemble, l'introduction du nouveau système doté d'un tel taux présente l'avantage de décharger les entreprises nouvellement créées et d'aller ainsi dans le sens d'une dynamisation de l'économie suisse. Certes, pour les sociétés « établies », les banques et les grandes entreprises de l'industrie d'exportation, il en résulterait une hausse de l'imposition de leurs bénéfices. Mais, le taux étant faible, celle-ci resterait très légère.

Cette hausse serait d'autant plus négligeable que le projet prévoit de compléter cette mesure par une troisième modification de la Loi sur l'IFD,

1. *Ibid.*, p. 1059.

2. Une holding, ou société de participations, est une société dont l'activité consiste à prendre et à détenir des participations au capital d'autres entreprises.

3. Cité dans la *HandelsZeitung*, 21 mars 1996.

4. Cf. le *BoCE* 1996, p. 132.

5. Cf. la *NZZ* des 25 septembre et 7 novembre 1996.

qui représente un pas encore plus important en direction des vœux patronaux. Il s'agit de supprimer purement et simplement l'imposition de 0,08 % sur le capital propre des entreprises, imposition qui touche prioritairement les sociétés « établies ».

Alors que dans l'optique de O. Stich et du Parti socialiste, qui en étaient depuis longtemps de chauds partisans, le passage au système du taux dit proportionnel devait être l'occasion d'œuvrer en faveur d'une hausse de la pression fiscale sur les grandes banques et la grande industrie d'exportation et de procurer ainsi des recettes supplémentaires de quelques centaines de millions à la caisse fédérale, l'exercice tel que projeté par le Conseil fédéral doit ainsi aboutir, en fin de compte, à l'inverse : un délestage des sociétés, y compris des grandes parmi elles, entraînant pour les pouvoirs publics une perte de recettes évaluée à un montant de l'ordre de 200 millions de francs par année.

La quatrième mesure proposée par le Gouvernement dans son projet de mars 1997 consiste en une nouvelle diminution du droit de timbre sur l'émission de capital-actions. Rappelons que ce droit de timbre avait déjà été réduit de 3 % à 2 % en 1995 (cf. le chapitre 6.2.1.). Il s'agit maintenant de le faire passer à 1 %, et de plus d'exonérer les premiers 250000 francs d'une émission. Cette disposition permettrait aux milieux d'affaires d'économiser un montant estimé à 120 millions par année et laisserait un trou équivalent dans la caisse fédérale.

Au total, les quatre mesures envisagées ci-dessus entraîneraient donc un manque à gagner pour les pouvoirs publics (Confédération et cantons) évalué à environ 420 millions par an (et augmentant à environ 500 millions par an après un délai de 10 an). Afin de rendre ce « *délestage massif de l'économie* », pour reprendre l'expression du quotidien bernois *Der Bund*, plus acceptable sur les plans politique et financier, dans une période marquée par les déficits budgétaires et de sévères plans d'austérité, le Conseil fédéral propose cependant une cinquième mesure : l'introduction d'un droit de timbre de 2,5 % sur les primes versées aux assurances-vie de la prévoyance libre (pilier 3b). Les autorités fédérales estiment que cette disposition rapporterait des recettes supplémentaires d'environ 250 millions par an, et compenserait donc partiellement ce que le Bund appelle aussi une série de « *cadeaux fiscaux* ».

-
1. Cf. la NZZ du 28 avril 1995, ainsi que des 3 octobre et 11 décembre 1996.
 2. Cf. le Message concernant la réforme 1997..., op. cit., p. 1104.
 3. *Der Bund*, 23 janvier 1997. À noter que, dans le même objectif de faire avaler aux salariés la pilule de ces cadeaux fiscaux, le Gouvernement les a associés à la proposition d'un mini-programme d'investissements, de 560 millions, censé stimuler la conjoncture et combattre le chômage. Ce programme a été adopté par les Chambres en avril 1997 (cf. le chapitre 6.1.3.).
 4. *Ibid.*

« Il faut saluer les allègements fiscaux projetés pour les entreprises » : la réaction positive de la NZZ vis-à-vis des quatre premières propositions du projet Villiger est représentative de celle de l'essentiel des milieux d'affaires. Tout au plus regrette-t-on que l'on n'aille pas jusqu'à la suppression du droit de timbre sur l'émission de capital-actions et que le taux proportionnel proposé ne soit pas encore plus bas. En revanche, l'introduction envisagée d'un droit de timbre sur les primes d'assurances-vie suscite un véritable tir de barrage de la part d'un front allant du Vorort à l'USAM, en passant par les compagnies d'assurances, la Conseillère nationale V. Spörry ou encore la NZZ. La menace du référendum est brandie.

Lorsque le Conseil national traite le projet, en avril 1997, les discussions correspondent *grosso modo* aux réactions que les propositions du Conseil fédéral avaient suscitées lors de leur publication. C'est sans modification notable que la majorité bourgeoise adopte les quatre premières dispositions, balayant notamment la tentative social-démocrate de faire accepter le système proportionnel d'imposition des bénéficiaires au taux de 9,8 % au lieu de 8,5 %. Les représentants de la fraction radicale insistent lourdement sur un point que le message du Gouvernement met déjà en avant : à savoir que les allègements décidés dans le cadre de cette session ne constituent qu'un commencement et « *devront être suivis par de nouveaux pas.* » Cette même majorité corrige par contre profondément la mesure visant à introduire un droit de timbre de 2,5 % sur les primes d'assurance-vie. D'une part, elle décide de séparer, sur le plan formel, cette mesure des quatre autres et d'en faire deux objets distincts. Cette décision semble correspondre à la volonté de rendre plus efficace la menace d'un éventuel référendum lancé par les compagnies d'assurances contre le nouveau droit de timbre. Un tel référendum n'impliquant dès lors plus de danger pour l'ensemble du projet de réforme, autrement dit également pour les quatre dispositions de délestage des sociétés, son lancement serait nettement facilité. D'autre part, elle limite l'introduction du droit de timbre aux seules assurances-vie dites à prime unique, c'est-à-dire à celles dont la prime n'est pas versée par annuités mais en une seule fois. Cette décision réduit considérablement la portée de la mesure puisqu'au lieu de fournir un montant supplémentaire de 250 millions par an, elle en rapporterait la moitié seulement. Si le projet de réforme fiscale devait être adopté définitivement dans la forme donnée par le Conseil national, ce qui apparaît probable, il impliquerait donc au total une perte de recettes pour les col-

1. NZZ, 23 janvier 1997.

2. Cf. le NQ et *Der Bund* du 24 janvier 1997, ainsi que *Die Weltwoche* du 30 janvier 1997.

3. Cf. le BoCN 1997, pp. 770-795 et 798-835.

4. Intervention de la députée radicale Dorle Vallender, *ibid.*, p. 800.

5. Cf. *ibid.*, pp. 785 et 787.

lectivités publiques de l'ordre de 300 millions par an (400 millions après un délai de 10 ans), dont deux tiers pour la Confédération et un tiers pour les cantons.

6.3.3 L'allègement de l'impôt anticipé : histoire d'un enlisement

Jusqu'à maintenant, les démarches relatives à l'impôt anticipé (abrégé désormais IA) n'ont pas débouché sur des résultats tangibles. Malgré cela, autant ces démarches que leur insuccès jusqu'ici méritent quelques explications.

Rappelons que l'IA, introduit en 1944, est un impôt prélevé sur les diverses formes de rendement, par exemple sur les intérêts ou les dividendes de la fortune mobilière lorsqu'elle est placée en valeurs suisses. Les papiers-valeurs — obligations, actions, etc. — émis par une collectivité publique ou une société étrangères ne tombent pas sous le coup de l'IA. À condition qu'elles déclarent leur fortune mobilière au fisc, les personnes physiques et juridiques établies en Suisse ou dans des pays étrangers ayant conclu avec la Confédération des conventions de double imposition (c'est notamment le cas de tous les pays de la Communauté européenne ainsi que des États-Unis) ont la possibilité de se faire rembourser l'IA. En revanche, l'IA est irrécupérable pour les intéressés qui dissimulent leurs titres. Même si c'est de manière fort modérée, l'IA contribue ainsi à limiter la fraude fiscale. Il remplit une fonction incontestablement utile pour le prélèvement, au niveau fédéral ou cantonal, des impôts sur le revenu et sur la fortune.

Depuis 1976, le taux de l'IA s'élève à 35 %. En francs courants, l'IA a produit entre 1990 et 1996 un montant moyen de près de 3,3 milliards par année. À noter que cette somme donne une idée, même si elle reste très approximative, de l'ampleur qu'atteint la fraude fiscale en Suisse. Effectuons un calcul extrêmement sommaire, partant de deux hypothèses. Premièrement, que la moitié du produit de l'IA provient du rendement des titres dissimulés par des personnes physiques ou morales établies en Suisse; deuxièmement, que le rendement à prendre en compte pour les papiers-valeurs dissimulés correspond au taux d'intérêt à long terme en Suisse, lequel s'élève, en moyenne pour les années 1990-1996, à 5,3 %. Ce calcul aboutit à un montant de l'ordre de 90 milliards de fortune mobilière suisse qui échappe au fisc helvétique.

1. Cf. notamment A. Hofer, *La fraude...*, op. cit., pp. 76-77.

2. Cf. le *Message concernant le compte d'État 1996*, Berne, 1997, p. 257.

3. Répétons-le, cette estimation ne donne qu'un simple ordre de grandeur et non un montant fiable; elle est loin de refléter l'ampleur véritable de la fraude fiscale dans son ensemble.

Dans le cadre de l'offensive générale lancée depuis le début des années 1990 contre les impôts touchant ou gênant les cercles de l'économie et les couches aisées, deux démarches croisées concernant l'IA ont été entreprises. La première avait pour objectif la restitution au contribuable des intérêts sur le capital gelé par le fisc à la suite de la perception de l'IA. Selon les dispositions en vigueur, le contribuable ne se voyait restituer les 35 % retenus au titre d'IA qu'après une période allant de six à dix-huit mois, voire davantage. La Confédération ne lui versait aucun intérêt sur cette somme bloquée.

C'est cette pratique qu'un certain nombre de représentants des milieux d'affaires au Conseil national ont tenté de changer. Une initiative parlementaire est déposée dans ce sens, et est acceptée à une petite majorité en mars 1993. La Commission de l'économie et des redevances du Conseil national élabore donc un projet de modification de la Loi sur l'IA qui est déposé en novembre 1995. En résumé, ce projet propose de verser un intérêt en ne remboursant pas simplement aux contribuables l'IA de 35 %, mais un montant plus élevé, par exemple de 35,5 % ou 36 %, la hauteur de ce supplément étant fixée chaque année par le Conseil fédéral en fonction de l'évolution des taux d'intérêt sur le marché.

Cependant, lors de la discussion de cette proposition au Conseil national, en mars 1996, une imposante majorité le refuse, enterrant avec elle, du moins provisoirement, toute la démarche visant à bonifier un intérêt sur les montants gelés au titre d'IA. Deux facteurs poussent une large fraction des parlementaires bourgeois à rejoindre les socialistes dans ce rejet. D'abord, une telle mesure priverait la Confédération d'une somme annuelle de près de 200 millions, tout en ne profitant, comme le souligne un député radical, qu'« *aux catégories les plus élevées* ». Il ressort des calculs de l'Administration fédérale des contributions que 80 % des personnes concernées se verraient rembourser un montant annuel dérisoire, inférieur à 50 francs; en fait, l'opération ne serait intéressante que pour les millionnaires. Ensuite, cette mesure accroîtrait de façon non négligeable le travail administratif, et donc les dépenses, des autorités cantonales, celles-ci étant étroitement associées aux opérations de prélèvement et de remboursement de l'IA. Aussi expriment-elles de très fortes réticences vis-à-vis de la démarche, ce qui ne laisse pas d'influencer l'attitude des députés les plus sensibles aux intérêts cantonaux.

1. Cf. le *BoCN* 1993, pp. 549-553.
2. Cf. Initiative parlementaire. Remboursement de l'impôt anticipé. Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national, 14 novembre 1995, *Feuille fédérale* 1996, Vol. 2, pp. 245-261.
3. *BoCN* 1996, p. 211.
4. Cf. notamment le *BoCN* 1993, pp. 552-553, et le *BoCN* 1996, pp. 209-212.
5. Cf. notamment Initiative parlementaire. Remboursement..., op. cit., pp. 248-249, ainsi que le *BoCN* 1996, pp. 204 et 212.

Passons à la seconde démarche dont le sort n'est pas définitivement scellé au moment où ces lignes sont écrites et dont les enjeux sont nettement plus importants. En décembre 1992, puis durant l'hiver 1993-1994, dans les deux Chambres, la majorité bourgeoise accepte deux motions successives identiques, réclamant un allègement substantiel de l'IA, en particulier l'abaissement de son taux de 35 % à 20 %. Ces motions répondent à un vœu émis à plusieurs reprises au sein du monde de l'économie.

Le démantèlement proposé de l'IA priverait la Confédération de recettes d'un montant d'environ 1,7 milliard par an, dont la majeure partie gonflerait les poches des fraudeurs. En outre, un tel affadissement agirait comme un véritable aiguillon sur la fraude des contribuables disposant de revenus élevés. D'une part, une réduction du taux de l'IA à 20 % rendrait la soustraction frauduleuse de capitaux plus attrayante; la renonciation au remboursement de l'IA apparaissant, en comparaison avec les impôts payés sur le revenu, plus intéressante qu'auparavant. D'autre part, un affadissement de l'IA s'accompagnerait très vraisemblablement d'un affaiblissement concomitant des services de l'Administration fédérale des contributions chargés de son contrôle. Or, aujourd'hui déjà, ils sont sous-dotés. Sur près de 200000 sociétés établies en Suisse, ces services ne peuvent en contrôler, par année, qu'une dizaine de milliers. « *Pas de quoi infliger la peur du gendarme* », commente sobrement le quotidien vaudois 24 Heures.

Curieusement pourtant, l'offensive pour alléger l'IA paraît s'être enlisée et, provisoirement tout au moins, il ne semble guère exister de volonté de la relancer. Les motions adoptées par les Chambres n'ont été suivies, pour le moment, d'aucune proposition législative concrète, et leurs promoteurs se sont faits très discrets à ce propos dans la presse.

La principale cause de cet enlisement doit être cherchée, selon toute vraisemblance, dans un changement d'optique des milieux bancaires. Dans un rapport publié durant l'été 1995, l'ASB explique en effet que depuis plusieurs années elle examinait «...de quelle manière on pouvait améliorer la Loi sur l'impôt anticipé. À l'origine, il était prévu de restreindre délibérément la portée de l'impôt anticipé [...]. Toutefois et au fur et à mesure de l'avancement des travaux, il s'est avéré qu' [...] une telle solution ne serait [...] pas opportune. »

-
1. Cf. le BoCN 1992, pp. 2518-2524; le BoCN 1993, pp. 2463-2466; le BoCE 1992, pp. 1266-1268; le BoCE 1994, p. 30.
 2. Cf. notamment la NZZ des 28-29 novembre et 12-13 décembre 1992, ainsi que le *Bulletin du Crédit Suisse* de mars — avril 1993, p. 24.
 3. Cf. le BoCE 1992, p. 1268.
 4. *24 Heures*, 10 février 1994; sur ce point, cf. également le Rapport du Conseil fédéral concernant des mesures visant à lutter contre la fraude fiscale, 19 décembre 1983, *Feuille fédérale* 1984, Vol. 1, pp. 127-132.
 5. ASB, *Rapport annuel 1994/95*, Bâle, 1995, p. 44.

Parmi les facteurs qui ont déterminé ce changement d'optique, deux peuvent être mis en évidence. Premièrement, plusieurs États membres de l'Union européenne, en particulier l'Allemagne, mais aussi le Luxembourg et l'Autriche, ont sensiblement augmenté entre-temps, soit en 1993 et 1994, leurs propres impôts anticipés, ceux-ci rejoignant ou s'approchant du taux suisse. En outre, au sein de l'Union européenne semblait s'affirmer l'option d'uniformiser les impôts anticipés des divers États membres à un niveau voisin du taux helvétique.

Mais un second élément a très probablement joué un rôle encore plus important dans la soudaine retenue de l'ASB dans le domaine de l'IA. À ce propos, l'association faïtière du monde bancaire explique en effet que « l'impôt anticipé est en corrélation directe avec le secret bancaire. Chaque révision partielle de cette Loi fiscale pourrait donc entraîner, directement ou indirectement, une modification de la portée du devoir de discrétion. Notre association estime que la réglementation du secret bancaire doit conserver sa forme actuelle... ». Quant au Président de l'ASB, Georg Krayner, il justifie en février 1995 ce qu'il appelle « une nouvelle évaluation » de la question de l'IA par le fait que ce dernier « est le complément judicieux, et même indispensable, du secret bancaire. » En termes moins voilés, il semble que l'ASB se soit mise à craindre la chose suivante. L'allègement de l'IA en Suisse encouragerait la fraude fiscale non seulement des investisseurs indigènes mais également étrangers. Dans un contexte où, notamment sous l'impulsion du Gouvernement allemand, des initiatives ont été prises au sein de l'Union européenne visant, par le moyen de l'IA, à entraver la fraude fiscale, l'Union ne laisserait pas passer un tel allègement du côté suisse sans réponse. Elle exercerait sans doute des pressions afin d'obtenir du Conseil fédéral une compensation sous la forme d'une coopération accrue entre autorités fiscales en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales internationales. Cela risquerait à son tour d'affecter la rigueur du secret bancaire et d'affaiblir ainsi l'un des principaux atouts de la place financière suisse.

-
1. Cf. N. Blattner et al., *Das Vermögensverwaltungsgeschäft...*, op. cit., p. 222.
 2. Cf. notamment ASB, *Rapport annuel 1993/94*, Bâle, 1994, pp. 38-39.
 3. ASB, *Rapport annuel 1994/95*, Bâle, 1995, p. 44.
 4. Propos rapportés par la NZZ, 1er février 1995.
 5. Sur ces différents points, cf. notamment le *BoCN* 1993, p. 2466; le *BoCE* 1994, p. 30; le *Tages-Anzeiger* du 11 août 1995. Joue probablement également un rôle le risque qu'un allègement de l'IA rende plus difficile aux milieux dirigeants suisses d'obtenir des concessions de leurs partenaires étrangers dans le domaine très important, vu le montant gigantesque des investissements helvétiques à l'extérieur, des conventions portant sur la double imposition; cf. par exemple l'intervention du Conseiller national socialiste R. Strahm, *BoCN* 1997, p. 291.

Par conséquent, tant que les initiatives en cours au sein de l'Union européenne afin de freiner la fraude et l'évasion fiscales se poursuivent, et tant que les milieux bancaires suisses restent sur leur position actuelle, à savoir qu'en raison du contexte politique international un allègement de l'IA impliquerait un sérieux danger pour le secret bancaire, il est peu probable que soient relancés les efforts visant à démanteler l'IA.

6.3.4 L'amnistie fiscale : histoire d'un autre enlèvement

Pour conclure, il faut mentionner une dernière démarche même si, de par sa nature, elle diffère quelque peu des précédentes : il s'agit de la demande d'une amnistie fiscale. En juin 1992, le Conseiller aux États démocrate-chrétien Edouard Delalay a déposé une motion, cosignée par la majorité des représentants des partis bourgeois à la Chambre des cantons, réclamant que la Confédération édicte entre 1993 et 1997 une amnistie fiscale générale. Sous cette notion, on entend l'octroi aux fraudeurs d'une impunité totale pour la dissimulation antérieure d'éléments imposables. En d'autres termes, si les fraudeurs annoncent aux autorités fiscales, à une date déterminée, des fortunes ou des revenus non déclarés auparavant, l'amnistie fiscale générale signifie que ces autorités ne peuvent ni leur infliger des sanctions, ni même leur réclamer le paiement des impôts sous-traités, et cela aux trois niveaux, fédéral, cantonal et communal.

Cette motion, appuyée ultérieurement par une série de démarches similaires, est acceptée à une large majorité par le Conseil des États, en mars 1993. Si le Conseil national l'adopte également, en mars 1994, il faut cependant relever que la victoire est acquise de justesse, une forte minorité bourgeoise rejoignant l'opposition des représentants socialistes.

Il est difficile d'expliquer l'apparition de la demande d'amnistie fiscale durant la phase 1992-1994, mais il est probable que deux facteurs sont

1. Certains, comme Niklaus Blattner et Ulrich Graf (« Challenges and Steps Towards Europe After December 6, 1992 », in N. Blattner (éd.), *European Integration and the Swiss Financial Center*, Zürich, 1993, pp. 276-277) ne partagent pas l'avis de l'ASB. Ils estiment que le danger pour le secret bancaire suisse est très faible et qu'il ne devrait donc pas conduire à suspendre l'offensive contre l'IA. Leur texte a été cependant publié en 1993, avant que les démarches, notamment allemandes, au sein de l'Union européenne, aient pris un tour plus précis.
2. Cf. l'initiative du canton du Valais, du 17 juillet 1992, *BoCE 1993*, p. 3; le postulat du Conseiller national radical Massimo Pini, du 30 novembre 1992, *BoCN 1994*, pp. 562-564; l'initiative parlementaire du canton du Jura, du 18 janvier 1993, *BoCE 1993*, p. 4; la motion du Conseiller national radical Toni Dettling, du 19 mars 1993, *BoCN 1994*, pp. 564-565; la question déposée par le Conseiller national démocrate du centre Maximilian Reimann, le 26 septembre 1994, *BoCN 1994*, p. 1437.
3. Cf. le *BoCE 1993*, pp. 3-10.
4. Cf. le *BoCN 1994*, pp. 548-562.

alors intervenus. En premier lieu, il s'agit vraisemblablement d'une simple question d'opportunité politique. De très larges fractions des milieux possédants sont en effet partisans de telles amnisties à intervalles réguliers, afin de faciliter la réintégration dans les circuits légaux, selon les besoins, d'une plus ou moins grande partie de leurs avoirs dissimulés au fisc. À cet égard, on ne peut être que frappé par la succession temporelle entre les gigantesques gains, souvent non déclarés, réalisés durant la spéculation immobilière débridée des années 1980, et l'exigence d'une amnistie fiscale. Toutefois, amnistier les fraudeurs constitue une mesure relativement difficile à justifier devant la grande masse des salariés, dont les possibilités de fraude sont très restreintes, voire inexistantes. Mais, dès le début des années 1990, la réapparition de déficits dans les comptes des pouvoirs publics permet de mettre en avant l'argument traditionnel invoqué en faveur de l'amnistie fiscale : celle-ci peut désormais être légitimée comme un moyen bienvenu de renflouer les caisses vides, puisqu'en faisant apparaître au grand jour des revenus et des fortunes non déclarés, elle entraînerait, selon ses partisans, un accroissement de la masse imposable et donc des recettes fiscales.

Les promoteurs de l'amnistie fiscale sont probablement poussés, en second lieu, par la perspective d'une double modification dans le système fiscal helvétique. D'abord, la nouvelle Loi sur l'IFD, qui doit entrer en vigueur le 1er janvier 1995, contient une ou deux améliorations dans le domaine de la lutte contre la fraude fiscale qui, quoique très bénignes, leur inspirent vraisemblablement quelques appréhensions. Ensuite et surtout, les milieux d'affaires mesurent mal l'impact, en matière de répression de la fraude fiscale, de la prochaine introduction de la TVA. Ils peuvent craindre que l'application de la TVA, notamment en soumettant à l'impôt des dizaines de milliers de sociétés auparavant non assujetties, donne aux autorités fiscales fédérales et cantonales la possibilité de découvrir de substantiels revenus et fortunes dissimulés jusqu'ici. L'amnistie, en permettant aux cercles concernés de se « mettre à jour », est selon toute probabilité également conçue comme un moyen de faire face à ce risque.

1. La principale amélioration est la suivante : désormais, les contrôles fiscaux exécutés par les organes spéciaux d'enquête de l'Administration fédérale des contributions peuvent être décrétés non plus seulement si les autorités d'un canton le demandent, mais aussi sur simple ordre du chef du Département des finances.
2. Cf. notamment le *BoCE* 1993, pp. 6 et 8, le *BoCN* 1994, pp. 550-551, 554 et 556, ainsi que le *Journal de Genève* des 19-20 mars 1994. On ne peut exclure l'existence parallèle d'une relation de causalité inverse : à savoir que l'offensive en matière d'amnistie fiscale ait été aussi conçue comme un moyen de pression, comme une sorte d'épée de Damoclès, visant à affadir ou neutraliser, dans le cadre de l'introduction de la TVA et de la nouvelle Loi sur l'IFD, les dispositions entravant la fraude fiscale.

Quoi qu'il en soit, vigoureuse à ses débuts, l'offensive paraît s'essouffler, voire s'enliser depuis le milieu des années 1990. En témoigne notamment le net revers que les partisans les plus décidés de l'amnistie fiscale générale subissent en mars 1997. Rappelons que le Conseil des États avait soutenu à une large majorité, en mars 1993, l'idée d'une telle amnistie. En juin 1995, un second vote avait confirmé cette orientation. Cependant, en mars 1997, lors d'un nouveau débat sur la question, le Conseil des États opère un considérable revirement : il se prononce cette fois-ci, à une petite mais nette majorité, contre la proposition d'une amnistie fiscale générale, donnant la préférence à un autre projet, beaucoup plus modeste et beaucoup moins attrayant pour les milieux d'affaires, celui d'une amnistie partielle sur auto-déclaration du contribuable.

Il est à nouveau difficile d'expliquer l'essoufflement, pour ne pas dire plus, de cette offensive, et l'on ne peut guère avancer que des hypothèses. Outre l'opposition de la gauche, cet essoufflement renvoie d'abord aux importantes réticences que l'idée d'amnistie fiscale générale suscite au sein même des milieux bourgeois. Ainsi, le Conseil fédéral s'y montre hostile, de même que la majorité des autorités cantonales, et le Vorort, très hésitant, renonce à prendre position, ce qui équivaut de fait à un désaveu. Ces profondes réticences se comprennent d'autant mieux si l'on sait que, durant le dernier demi-siècle, la Confédération a déjà accordé deux amnisties fiscales générales, l'une en 1945 et l'autre en 1969. Dès lors, répéter l'opération dans les années 1990 reviendrait à institutionnaliser en

1. Cf. l'initiative parlementaire déposée par E. Delalay le 7 octobre 1994, et largement acceptée par le Conseil des États le 14 juin 1995, *BoCE* 1995, pp. 610-618.
2. Cf. le *BoCE* 1997, pp. 282-293. Par amnistie fiscale partielle sur auto-déclaration du contribuable, on entend l'octroi aux fraudeurs de la possibilité permanente de déclarer des revenus ou des fortunes dissimulés sans encourir de sanctions, mais en payant les impôts soustraits ainsi que les intérêts moratoires. L'amnistie partielle n'est pas seulement moins attrayante parce que les impôts soustraits et leurs intérêts moratoires doivent être payés. Mais aussi parce qu'elle implique normalement que le fraudeur demandant à bénéficier de l'amnistie ne puisse pas se contenter, comme c'est en principe le cas lors d'une amnistie générale, de simplement déclarer aux autorités fiscales des revenus et/ou des fortunes dissimulés jusque-là, mais doive indiquer de façon détaillée — aspect particulièrement repoussant aux yeux des milieux d'affaires — la provenance de ces derniers ; cf. Jakob Gubler, *Die Steueramnestie in Bund und Kantonen unter besonderer Berücksichtigung des Bundesratsbeschlusses über die Steueramnestie bei Einführung der Verrechnungssteuer vom 31. Oktober 1944*, s. l., 1948, pp. 20-26 ; A. Hofer, *La fraude...*, op. cit., p. 33.
3. Cf. le Rapport du Conseil fédéral concernant le classement de la motion Delalay du 17 juin 1992 (article constitutionnel concernant une amnistie fiscale générale), 25 octobre 1995, *Feuille fédérale* 1995, Vol. 4, pp. 1591-1597, ainsi que Vorort, *Annuaire 1995 de politique économique*, La Chaux-de-Fonds, 1996, pp. 84-85.

quelque sorte de telles amnisties, à intervalles réguliers d'environ vingt-cinq ans. Or, si des amnisties fiscales sont décrétées à intervalles réguliers, il apparaît assez clairement qu'elles ont pour effet d'encourager la fraude et d'abaisser le niveau de ce qui est généralement appelé la moralité fiscale; elles débouchent donc, à moyen ou long terme, sur une diminution de la masse imposable et des recettes fiscales. Dans ce cas, le principal argument avancé par les partisans d'une nouvelle amnistie — l'accroissement des revenus de l'État — perd l'essentiel de sa crédibilité. La revendication d'une telle amnistie ressort beaucoup plus nettement comme celle d'un privilège exorbitant en faveur des couches possédantes. Aussi nombreux sont ceux qui, au sein des milieux bourgeois, jugent probablement que le danger de subir un échec en votation populaire, et par conséquent de discréditer durablement l'idée de l'amnistie fiscale, devient trop grand pour prendre le risque d'appuyer pleinement la revendication en question. En outre, pour les hautes sphères du monde industriel et financier, qui disposent de capacités étendues d'échapper à l'imposition en utilisant de façon professionnelle l'arsenal légal et les nouveaux instruments financiers fort rentables, un vote populaire sur une amnistie ne ferait que ranimer la discussion publique autour du thème de l'évasion et de la fraude fiscales qui, pour eux, est devenu en large partie un « non-problème ».

À cela s'ajoute vraisemblablement un second facteur. Les craintes liées à l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur l'IFD et à l'introduction de la TVA ne se sont pas concrétisées. Dans le cas de l'IFD, le manque criant de personnel, dû notamment à la politique d'austérité, rend très aléatoire la mise en œuvre des quelques maigres potentialités supplémentaires de lutte contre la fraude fiscale prévues par la Loi. Quant à la TVA, nous avons vu que plusieurs dispositions ont été prises limitant draconiquement les possibilités d'utilisation des données recueillies dans le cadre de son prélèvement à des fins de répression de la fraude (cf. le chapitre 6.2.4). En 1997, les appréhensions présentes quelques années auparavant se sont donc considérablement estompées.

L'idée d'amnistie générale est donc désavouée par le Conseil des États en mars 1997. Pour sa part, le Conseil national ne l'avait soutenue auparavant que du bout des lèvres. Aussi peut-on partager l'avis du Vorort

-
1. Cf. G. Peters, *The Politics of Taxation...*, op. cit., p. 270; *The Economist*, 28 mai 1994; *Bilanz*, octobre 1994, p. 24; ASB, *Rapport annuel 1994-1995*, Bâle, 1995, p. 42.
 2. Cf. par exemple l'intervention du Conseiller aux États radical Otto Schoch, *BoCE 1995*, p. 613.
 3. Cf. notamment la déclaration d'O. Stich, *BoCE 1993*, p. 9, et celle du Conseil fédéral, *BoCN 1994*, p. 565.

lorsqu'il prédit que « *le projet [d'amnistie] devrait être [...] enterré.* »¹ À la condition de préciser que ce genre de projet n'est enterré, l'histoire du dernier demi-siècle le montre à satiété, que pour mieux renaître de ses cendres.

1. Vorort, *Annuaire 1995 de politique économique*, La Chaux-de-Fonds, 1996, p. 85.

Chapitre 7

Conclusion : survol de la sociologie financière

7.1 Un aperçu

« *Comment étudier la fiscalité d'un pays et son évolution ?* » Dispose-t-on, autrement dit, d'instruments méthodologiques appropriés pour comprendre, en particulier dans sa dimension temporelle, le domaine des finances publiques ? C'est par cette interrogation cruciale que Jean Bouvier et Jacques Wolff faisaient débiter, il y a plus de vingt ans, leur présentation d'un ouvrage consacré à l'histoire fiscale de la France moderne. Et c'est à cette même problématique qu'il me semble utile de consacrer ce chapitre conclusif.

En effet, il y a vingt ans, la réponse des deux auteurs français avait la forme d'un constat où la brièveté le disputait au tranchant. L'approche « *traditionnelle* », expliquaient-ils, celle de la science financière établie, « *laisse un sentiment d'insatisfaction* » parce qu'elle « *privilegie l'aspect technique* » des phénomènes ; aussi était-il indispensable de la soumettre à « *une remise en question complète...* ». Or, aujourd'hui, ce constat est encore largement valable. Certes, la science financière orthodoxe n'est pas dénuée d'intérêt. Elle aboutit parfois à des résultats empiriques de qualité. Mais ses apports méthodologiques restent le plus souvent limités car elle part d'une vision qui se caractérise par son formalisme abstrait et technique.

Pendant longtemps, cette littérature a évacué toute dimension sociopolitique de l'analyse, le fait politique lui apparaissant comme un élément irréductiblement singulier et aberrant qui ne peut être intégré dans un

1. Jean Bouvier/Jacques Wolff, « Présentation », in R. Schnerb, *Deux siècles de fiscalité française. Histoire, économie, politique*, Paris/La Haye, 1973, pp. 11 et 13.

raisonnement scientifique. Même si elle est encore loin d'avoir disparu, une scotomisation aussi tranchée se rencontre actuellement plus rarement. Beaucoup des ouvrages récents relevant de la science financière établie tentent d'intégrer une dimension sociale et politique dans leurs analyses. C'est le cas du courant le plus en vogue depuis les années 1970, particulièrement dans le monde anglo-saxon, le courant dit du « Public Choice ». Ce courant tient compte de l'aspect politique des phénomènes financiers. Toutefois, les progrès ne sont guère évidents car il analyse le champ social comme le champ politique selon l'approche propre à la « Rational Choice Theory », qui se base elle-même sur l'individualisme méthodologique.

Selon cette approche, les individus sont causes autonomes des processus sociaux et politiques, considérés, eux, comme le produit. Toute action collective est la résultante de l'addition des actions individuelles. La société est constituée du simple agrégat de comportements individuels autonomes; elle est la libre réunion ou la somme d'individus atomisés, de qualité identique, indépendants et égaux en droits, guidés exclusivement par la rationalité de l'*homo oeconomicus*, c'est-à-dire par le souci de se procurer au moindre coût la quantité maximale des différents biens auxquels chacun, selon ses préférences propres, attribue de l'utilité.

Le courant très largement dominant au sein de la science des finances publiques, celui du « Public Choice », épouse pleinement ces présupposés méthodologiques. James Buchanan, probablement le maître à penser le plus influent de ce courant, explique par exemple que « *les composantes de base sont les individus, pas les entités collectives, les associations, les communautés...* ». Un autre représentant important de cette théorie, Bruno Frey, écrit pour sa

1. Pour une critique des fondements théoriques de l'individualisme méthodologique et de la « Rational Choice Theory », cf. notamment Loïc J. D. Wacquant/Craig J. Calhoun, « Intérêt, rationalité et culture. À propos d'un récent débat sur la théorie de l'action », *Actes de la recherche en sciences sociales*, No 78, 1989, pp. 41-60; Norbert Elias, *Qu'est-ce que la sociologie*, La Tour d'Aigues, 1991, pp. 123-161; du même auteur, *Engagement et distanciation. Contributions à la sociologie de la connaissance*, Paris, 1993, pp. 9-68; Suzanne de Brunhoff, « L'individualisme méthodologique : réflexions sur deux écoles de théorie économique », *Économie appliquée*, Vol. 44, 1991, pp. 33-49; Rajeev Bhargava, *Individualism in Social Science. Forms and Limits of a Methodology*, Oxford, 1992; Pierre Bourdieu, *Réponses*, Paris, 1992, pp. 91-115; Bernard Guerrien, « Les bases de la théorie économique », *Pour la Science*, No 171, 1992, pp. 78-84; Fritz Efav, « Toward a Critical History of Methodological Individualism », *Review of Radical Political Economics*, Vol. 26, 1994, pp. 103-110; Dario Antiseri/Luciano Lellicani, *L'individualismo metodologico. Una polemica sul mestiere dello scienziato sociale*, Milano, 1995, pp. 129-197; Daniel Bensaïd, *Marx l'intempestif. Grandeurs et misères d'une aventure critique (XIXe-XXe siècles)*, Paris, 1995, pp. 141-224.
2. James Buchanan, « From Private... », op. cit., p. 5 [souligné dans le texte]. J. Buchanan a reçu le prix Nobel d'économie en 1986.

part qu' « il est admis que l'individu agit de façon rationnelle et généralement égoïste aussi bien dans le domaine politique qu'économique » et que la société est « l'agrégation [...] des préférences **individuelles**. » Quant à Kenneth Arrow, il affirme que « le point de départ du paradigme individualiste est le simple fait que toutes les interactions sociales peuvent se résumer à des interactions entre individus. L'individu dans l'économie ou dans la société est semblable à l'atome en chimie; tout ce qui arrive peut, en dernière analyse, être intégralement rapporté à l'échelle des individus concernés. [...] Un marché est [...] l'illustration parfaite d'une situation résultant d'interactions entre les individus. »

Les processus économiques et politiques se réduisent donc à l'agrégation de ces préférences individuelles, agrégation qui s'opère à travers le marché pour ce qui concerne le domaine économique, et la démocratie parlementaire pour ce qui relève du champ politique. Il en dérive deux conséquences dans l'analyse du champ politique que fait la théorie financière du « Public Choice ». Premièrement, une focalisation sur les institutions de la démocratie parlementaire — élections, Chambres et partis politiques —, supposées traduire fidèlement et directement les préférences exprimées en toute liberté et en toute indépendance par chaque individu. « Je suppose — écrit J. Buchanan décrivant son modèle d'analyse — l'existence d'une communauté composée d'individus indépendants dans laquelle toutes les décisions sont atteintes selon la règle du vote à majorité simple avec suffrage universel. [...] Les individus privés sont supposés être suffisamment informés et rationnels pour mener les calculs requis et pour prendre des décisions sur la base d'une comparaison entre les coûts et les bénéfices privés. [...] Aucune considération relative aux intérêts« publics » ou « sociaux » n'est supposée entrer dans ces calculs individuels... ». Seconde conséquence, une assimilation du fonctionnement de ce champ aux mécanismes — idéalisés — du fonctionnement du marché. « L'idée de base [du courant du « Public Choice », nda] est l'analogie entre la compétition économique et politique, analogie qui substitue les partis aux entreprises et les électeurs aux consommateurs » , écrit B. Frey. Idée de base qu'il expose encore plus clairement dans le passage suivant : « Dans l'arène politique, les mêmes hypothèses de comportement sont adoptées que dans le domaine économique. [...] Les partis se [font] concurrence pour les

1. Bruno Frey, *Économie...*, op. cit., pp. 92-93 [souligné dans le texte].
2. Kenneth Arrow, « Methodological Individualism and Social Knowledge », *The American Economic Review*, Vol. 84, 1994, p. 3.
3. Transposé dans le champ spécifique des finances publiques, un tel schéma signifie que les différents impôts sont compris comme autant de prix manifestant les préférences agrégées des individus pour les différents biens ou services de l'État obtenus en retour.
4. James Buchanan, « Politics, Policy, and the Pigovian Margins », in J. Buchanan/R. Tollison, *Theory...*, op. cit., pp. 172-173.
5. Bruno Frey/Friedrich Schneider, « On the Modelling of Politico-Economic Interdependence », *European Journal of Political Research*, 1975, p. 340.

voix sur un marché politique fonctionnant parfaitement. L'analogie avec le modèle de l'économie de marché est évidente. À la place d'entrepreneurs en concurrence pour maximiser leurs profits, il y a des politiciens cherchant à maximiser leurs votes; et à la place des consommateurs, il y a des votants qui eux aussi maximisent leur propre utilité. »

Ce type de modèles intègre donc bien une dimension politique mais les acteurs qui interviennent sur cette scène se trouvent désincarnés, dépourvus de toute épaisseur historique et sociale. Et surtout, ils apparaissent sous la forme d'entités indifférenciées et homogènes qui, ni sur le plan interne ni sur le plan externe, ne s'insèrent dans des relations structurelles de domination. « *Dans cette approche [celle des modèles discutés ici, nda] —écrit Robert Tollison, l'un des pionniers du courant du « Public Choice » — la politique étatique n'est pas quelque chose qui est effectué par ou pour des groupes de pression ou des riches capitalistes; soit tout le monde est d'accord, soit il n'y a pas de changement... »*. Dès lors, il n'est pas fréquent que cette littérature prenne en compte les groupes d'intérêts. Et lorsqu'elle le fait, non seulement elle ne leur accorde qu'une place marginale, mais en plus elle les met tous sur le même plan, qu'il s'agisse d'une organisation de consommateurs, d'un syndicat ou d'une association regroupant le grand patronat, faisant fi de l'asymétrie socio-économique et politique structurelle existant entre ces différents acteurs dans l'économie de marché généralisé.

Un simple exemple suffit pourtant à démontrer l'importance décisive d'une telle asymétrie. Admettons que les organisations de salariés exigent d'accroître fortement l'imposition des bénéfices des entreprises. La riposte de ces dernières est d'une simplicité et d'une efficacité redoutables : elles menaceront leurs employés de baisser les salaires en guise de compensation, et/ou de réduire les investissements, et/ou encore de délocaliser et d'accroître ainsi le chômage. Prenons le cas inverse : le patronat fait pression pour obtenir une augmentation de l'imposition des salariés. Ceux-ci peuvent-ils simplement menacer leurs employeurs de déménager sous des cieux plus cléments?

Pour résumer, le jugement global émis par Michael Krätke sur ce qu'il nomme « *la science financière académique et établie* » me semble donc parfaitement justifié. Celle-ci se distingue par « *sa propension à minimiser l'élément politique des finances étatiques, voire à le faire disparaître dans des modèles frivoles et apparemment inoffensifs. Seuls chez quelques outsiders de la corporation existe encore la conscience que la politique financière a, en réalité, beaucoup à voir [...] avec les relations de domination et les rapports de force sociaux.* »

1. B. Frey, *Économie...*, op. cit., p. 120.

2. Robert Tollison, « Involved Social Analysis », in J. Buchanan/R. Tollison, *Theory...*, op. cit., p. 5.

3. Michael Krätke, « Steuern sind... », op. cit., p. 118.

À quoi faut-il attribuer la longue suprématie d'une telle orientation? Le facteur probablement le plus influent réside dans la prégnance de plus en plus marquée depuis le début du XXe siècle de la théorie néoclassique au sein de la discipline économique et au-delà sur l'ensemble des sciences humaines, prégnance qui s'est encore nettement accrue depuis les années 1970. Ainsi, Fred Block attribue l'extrême marginalité de l'approche sociologique dans le domaine des finances publiques à la « *division académique du travail* » qui a vu s'établir l'hégémonie de la théorie néoclassique, et il relève que cet état de fait « *engendre de graves coûts à la fois pour la recherche de la compréhension [des finances publiques, nda] et pour la discipline de la sociologie.* »

Mais à côté de cela, deux autres facteurs me paraissent également avoir joué un rôle. D'abord, la science des finances publiques a pris son point de départ, puis s'est développée, en réponse à des tâches éminemment pratiques, la principale d'entre elles consistant à établir le budget, autrefois du prince et aujourd'hui de l'État. Or, expliquent J. Bouvier et J. Wolff, « *le groupe [social] dominant est porteur d'une idéologie qu'il cherche à répandre* » selon laquelle les finances publiques ne sont pas « *explicitement considérée[s] comme une arme efficace* » mais sont « *assimilée [s] à une technique et devienn [ent] donc neutre [s] par définition.* » En outre, précise Pierre Lalumière, se voulant « *opérationnelle* », la science financière « *dégage des formules d'intervention qui sont mises à la disposition des promoteurs de politiques économiques. Pour être efficaces, les concepts proposés sont une combinaison relativement simple d'éléments dont on peut prévoir le comportement. [...] L'introduction de variables politiques dans ces concepts leur enlèverait une grande partie de leur valeur opérationnelle, car elle mettrait l'accent sur les possibilités d'échecs de ces formules. Les plus belles constructions théoriques sont fatalement déformées par les compromis politiques entre groupes sociaux antagonistes auxquels leur application est subordonnée.* »

Le second facteur réside dans le fait que les institutions financières de base de l'État telles qu'on les connaît aujourd'hui apparaissent comme

1. Fred Block, « The Fiscal Crisis of the Capitalist State », *Annual Review of Sociology*, Vol. 7, 1981, pp. 24-25. Cf. également Josef Steindl, « Reflections on the Present State of Economics », *The Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, Vol. 37, 1984, pp. 5-11, ainsi que Ahmet Insel, « Une rigueur pour la forme. Pourquoi la théorie néoclassique fascine-t-elle tant les économistes et comment s'en déprendre? », in *Pour une autre économie*, Paris, 1994, pp. 77-94. On trouve une analyse historique de la manière dont s'est imposée la théorie économique néoclassique dans le cas de l'Université de Bâle dans Heinz Gabathuler, « Der Durchmarsch des Homo oeconomicus. Die neoliberale Denkfabrik an der Universität Basel », *Widerspruch*, Vol. 31, 1996, pp. 103-109.
2. J. Bouvier/J. Wolff, « Présentation », op. cit., p. 12.
3. Pierre Lalumière, « Les cadres sociaux de la connaissance financière », in R. Schnerb, *Deux siècles...*, op. cit., pp. 48-49.

ayant existé de toute éternité. Elles semblent presque naturelles, sans histoire réelle, même si dans les faits elles résultent de siècles de luttes politiques intenses. Dès lors, le monopole de l'État sur les impôts et le contrôle parlementaire des ressources étatiques, par exemple, ne sont plus guère problématisés en tant que tels comme produits sociopolitiques, explicables seulement socio-politiquement. Les luttes autour des finances publiques ont été progressivement canalisées dans les formes ritualisées des combats parlementaires, généralement obscurcis par la complexité technique des problèmes. La résistance fiscale, d'une lutte menée collectivement sur le plan politique, s'est transformée le plus souvent en une stratégie d'évitement individuelle conduite sur le plan juridique. Dans de telles conditions, les enjeux sociopolitiques des questions financières apparaissent beaucoup moins clairement.

J'aimerais signaler, entre parenthèses, que c'est ici que se situe, à mon avis, l'origine de la situation paradoxale de l'historiographie relative aux finances publiques, situation que l'on pourrait formuler ainsi : alors que l'histoire des finances s'occupant du passé récent a tendance à évacuer ces enjeux sociopolitiques, ou alors les traite selon l'approche techniciste et fortement biaisée décrite ci-dessus, les études portant sur un passé plus lointain échappent davantage à ces lacunes. Les chercheurs s'occupant de l'histoire ancienne des finances publiques sont presque contraints par la nature de leur objet d'accorder une place prépondérante aux éléments sociopolitiques, y compris sous l'angle des relations de domination. En effet, étudier cette histoire revient à analyser la genèse séculaire des formes modernes de pouvoir, car comme l'écrit Gabriel Ardant, « *l'histoire de l'impôt est l'histoire de la lente construction des États actuels...* ».

En marge de la science financière établie, il existe cependant un filet de pensée qui a essayé de systématiser les fondements théoriques d'une approche méthodologique différente : la sociologie financière. À vrai dire, la sociologie financière est demeurée si marginale qu'elle n'a produit, jusqu'ici, ni un véritable corps de principes méthodologiques faisant système, ni un nombre suffisamment important d'études de cas permettant d'illustrer ou d'entrer en résonance avec ce système. Elle en est restée plutôt au stade d'ébauche ou de programme d'élaboration d'une telle méthodologie. C'est pourquoi l'expression filet de pensée me semble plus adéquate que celle utilisée habituellement de courant de pensée. Comme cette approche est mal connue, en particulier dans les régions de langue française, j'aimerais, avant d'en dessiner les contours, donner quelques indications

-
1. Gabriel Ardant, *Histoire de l'impôt*, Vol. 1, Paris, 1971, p. 16.
 2. À noter que la sociologie financière comprend la politologie financière qui a pour objet spécifique la politique financière, soit les prises de décision relatives au budget de l'État.

extrêmement sommaires sur sa genèse et son développement. Cela me permettra notamment de mentionner une série d'auteurs et de textes importants auxquels le lecteur intéressé pourra se référer directement.

La naissance de la sociologie financière date de la Première Guerre mondiale. Certains de ses germes intellectuels sont toutefois plus anciens. Je ne vais pas entrer dans le très délicat problème des filiations intellectuelles, si ce n'est pour signaler un ou deux éléments patents. Une source d'inspiration de la sociologie financière se trouve dans la pensée marxiste ou socialiste. Cela ne surprend guère, puisque cette pensée met précisément les rapports de force socio-économiques et politiques au centre de ses réflexions. Il faut toutefois préciser, et c'est plus surprenant, que les chercheurs socialistes et/ou marxistes ont montré jusqu'à maintenant peu d'intérêt pour le domaine des finances publiques. Leurs travaux, en particulier théoriques, consacrés à cet objet restent donc relativement rares. À côté du courant marxiste, la sociologie financière plonge ses racines également chez des auteurs non socialistes, voire anti-socialistes. C'est notamment le cas en Italie et en Allemagne.

Dans ce dernier pays, sous l'influence de l'école historique allemande et de ce qu'on appelle le « Kathedersozialismus », un courant bourgeois partisan de certaines réformes sociales, plusieurs parmi les plus éminents auteurs qui traitent de la théorie des finances publiques à la fin du XIXe siècle insistent sur la nécessité de prendre en compte les aspects sociopolitiques dans l'analyse. Adolf Wagner, par exemple, souligne dans les années 1870 qu'une des tâches primordiales de la science financière consiste « à établir les rapports de dépendance entre cette évolution [des finances publiques, *et*] et les facteurs sociaux, politiques et notamment économiques... ». Quant à Albert Schäffle, il écrit à peu près à la même époque que « dans les questions d'ordre financier ou fiscal, le point de vue politique général est d'ordinaire plus décisif que l'économique. »

1. L'histoire sociale et intellectuelle de la sociologie financière reste entièrement à faire. On en trouve quelques prémices dans Woldemar Koch, « Finanzsoziologie », in W. Albers et al. (éd.), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Vol. 3, Stuttgart/Tübingen/Göttingen, 1981, pp. 97-102.
2. Sur la situation de la science des finances allemande à la fin du XIXe siècle, cf. notamment Karl Häuser, « Finanzwissenschaft der zwanziger Jahre und das Ende der Historischen Schule », in H. Rieter (éd.), *Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie. Deutsche Finanzwissenschaft zwischen 1918 und 1939*, Berlin, 1994, pp. 146-149.
3. Adolf Wagner, *Lehr- und Handbuch der politischen Ökonomie*, Vol. 1, 1877, cité par Wilhelm Gerloff, « Grundlegung der Finanzwissenschaft », in W. Gerloff/F. Neumark (éd.), *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Tübingen, Vol. 1, 1952, pp. 19-20.
4. Albert Schäffle, *Die Steuern*, 2 Vol., 1895-1897, cité par Erwin von Beckerath, « Die neuere Geschichte der deutschen Finanzwissenschaft (seit 1800) », in *Ibid.*, p. 438.

En Italie, à la fin du XIXe siècle, se dégage ce qu'on a appelé « l'école italienne » de la science financière. Or, influencés par l'école historique allemande et, plus tard, par Vilfredo Pareto, plusieurs membres de cette école, issus du moule de l'économie néoclassique, entrent en dissidence avec « l'orientation formaliste et économiciste » de cette dernière. Ils développent une conception selon laquelle « l'élément politique lié à l'élément sociologique [...] constitue une force déterminante [...], parfois même plus influente que l'élément économique » dans l'évolution des finances publiques.

Si ses racines intellectuelles sont donc plus anciennes, l'acte de naissance proprement dit de la sociologie financière date de la Première Guerre mondiale. En déstabilisant les finances de tous les États participant de près ou de loin au conflit, la Grande guerre a en effet marqué ce que Charles Kindleberger appelle « un point tournant de l'histoire financière européenne ». Les problèmes financiers ont été particulièrement graves dans les pays de l'Europe centrale, l'Allemagne et l'Autriche où, se combinant avec une intense crise politique, ils ont mené à l'effondrement monétaire des années 1922-1924. De telles convulsions ne pouvaient rester sans répercussions sur le plan des pratiques comme sur le plan des idées, surtout dans ces deux pays. Les conceptions financières traditionnelles ont été mises en doute, de nouvelles thématiques et de nouvelles interrogations ont surgi.

-
1. Sur « l'école italienne », cf. par exemple Louise Huber, *Untersuchung über die soziologischen Gesichtspunkte in der italienischen Finanztheorie*, Zürich, 1936; Nicolò Bellanca, « Il dibattito Einaudi-Fasiani-Cosciani sul declino della scuola italiana di finanza pubblica », *Annali della Fondazione Luigi Einaudi*, Vol. 24, 1990, pp. 175-179.
 2. Emanuele Morselli, « Geschichte der italienischen Finanzwissenschaft », in W. Gerloff/F. Neumark (éd.), *Handbuch der Finanzwissenschaft*, op. cit., Vol. 1, p. 511.
 3. *Ibid.* Parmi les auteurs en question, il faut mentionner notamment Carlo Conigliani, *L'indirizzo teorico della scienza finanziaria*, Milano, 1894; Gino Borgatta, « Contributo critico alla teoria finanziaria », *Atti della R. Accademia delle Scienze di Torino*, Vol. 48, 1912-1913; Roberto Murray, *Le nozioni dello Stato, dei bisogni pubblici e dell'attività finanziaria*, Roma, 1913.
 4. Charles P. Kindleberger, *Histoire financière de l'Europe occidentale*, Paris, 1986, p. 334.

C'est dans ce contexte effervescent que quelques auteurs ont développé un ensemble relativement cohérent et systématique de réflexions méthodologiques relatives aux finances publiques, auxquelles ils ont donné le nom de sociologie financière. À cet égard, le sociologue autrichien Rudolf Goldscheid, politiquement proche de la social-démocratie mais à la pensée très ambiguë, a joué un rôle moteur, en tant que défricheur et propagandiste, à travers une série de textes parus dès 1917. Stimulé par les réflexions initiales de R. Goldscheid, un autre Autrichien, le déjà célèbre économiste Joseph Schumpeter, publie en 1918 une contribution majeure, à la fois critique et complémentaire. Pratiquement au même moment, mais de manière semble-t-il indépendante, et dans une perspective paretienne fort différente, le terme de sociologie financière est apparu et a été thématiqué en Italie, par plusieurs auteurs.

1. Rudolf Goldscheid, philosophe et sociologue né en 1870 à Vienne et mort en 1931 dans la même ville, a joué un rôle intellectuel important dans l'Europe du début du XXe siècle. En 1907, il figure parmi les fondateurs de la Société viennoise de sociologie, et en 1909 il fonde, en compagnie notamment de Max Weber dont il deviendra cependant l'un des principaux adversaires, la Société allemande de sociologie. Pacifiste, proche de la social-démocratie, il occupe aussi une place éminente au sein de la Ligue moniste, un mouvement de masse particulièrement ambigu où se mêlent anti-autoritarisme, religiosité panthéiste et social-darwinisme. Sur R. Goldscheid, cf. Peter Weingart et al., *Rasse, Blut und Gene. Geschichte der Eugenik und Rassenhygiene in Deutschland*, Frankfurt, 1988, pp. 255-259; Britta Rupp-Eisenreich, « Le darwinisme social en Allemagne », in P. Tort (dir.), *Darwinisme et société*, Paris, 1992, pp. 190-192; Hans Norbert Fügen, *Max Weber*, Reinbek, 1995, pp. 89-90; *Dictionnaire du darwinisme et de l'évolution*, P. Tort (dir.), Paris, 1996, pp. 2004-2005. Sur la Ligue moniste, cf. Daniel Gasman, *The Scientific Origins of National Socialism. Social Darwinism in Ernst Haeckel and the German Monist League*, London, 1971.
2. Parmi les travaux de R. Goldscheid sur les finances étatiques, il faut citer son livre, *Staatssozialismus oder Staatskapitalismus. Ein finanzsoziologischer Beitrag zur Lösung des Staatsschulden-Problems*, paru en 1917 et reproduit dans R. Hickel (éd.), *Die Finanzkrise...*, op. cit., pp. 40-252, ainsi que son article, « Staat, öffentlicher Haushalt und Gesellschaft. Wesen und Aufgabe der Finanzwissenschaft vom Standpunkte der Soziologie », paru en 1926 et reproduit in *ibid.*, pp. 253-316.
3. Il s'agit d'une longue étude intitulée « Die Krise des Steuerstaats », parue en 1918 et reproduite in *ibid.*, pp. 329-379. Il semble que cette étude ait joué un rôle dans la nomination de J. Schumpeter comme Ministre autrichien des finances, en mars 1919; cf. l'introduction du recueil d'articles de Joseph Schumpeter, *Aufsätze zur Wirtschaftspolitik*, Tübingen, 1985, p. 15; cf. également S. E. Harris (éd.), *Schumpeter, Social Scientist*, Cambridge, 1951, pp. 32-34.
4. Cf. notamment Guido Sensini, « La Finanza sociologica. In onore di Tullio Martello », paru en 1917, et reproduit in Guido Sensini, *Studi di Scienze sociali*, Vol. 1, Roma, 1932, pp. 232-252, et Ettore Lolini, *L'attività finanziaria nella dottrina e nella realtà. Saggio di una sistemazione scientifica dei fenomeni finanziari*, Roma, 1920. Sur ces deux auteurs, cf. W. Koch, « Finanzsoziologie », op. cit., pp. 102-103.

Ces réflexions fondatrices ont connu un écho différencié selon les pays. Dans la suite de ce bref survol, parmi les auteurs s'inspirant ou s'inscrivant dans le courant de la sociologie financière, je ne vais mentionner, avec toute la part d'arbitraire qu'implique une telle sélection, que ceux qui me paraissent les plus significatifs, dans le sens où ils se sont attachés à développer des réflexions d'ordre méthodologique. Je laisserai de côté les ouvrages relativement nombreux, notamment d'histoire, qui relèvent plutôt de la monographie.

C'est incontestablement dans l'Allemagne de la République de Weimar que la sociologie financière a suscité la résonance la plus grande. Un auteur caractérise même l'étude que R. Goldscheid publie en 1917, qui connaît plusieurs rééditions, de « *livre peut-être le plus connu durant la guerre* ». Mais même ici, on ne peut parler que d'un relatif succès. Relatif dans le sens où, s'étiolant à partir de la fin des années 1920, la réflexion autour de la sociologie financière n'a pas pu atteindre la masse critique pour se transformer en un véritable courant de pensée. Succès malgré tout, car elle a inspiré un nombre suffisant de chercheurs pour permettre une certaine continuité de pensée sur le long terme. À cet égard, les travaux de Fritz Karl Mann et de Herbert Sultan me paraissent les plus significatifs, à la fois par leur richesse et par leur rayonnement.

Dans les autres pays, l'écho est resté nettement plus faible. En Italie, on l'a vu, le terreau semblait favorable. Pourtant, force est de constater qu'après l'éclosion de quelques pousses prometteuses dans l'immédiat après-guerre, la dimension proprement sociologique de l'école italienne s'est rapidement anémiée. Il est probable que la prompte victoire du fascisme a joué à cet égard un rôle non négligeable.

Dans les pays anglo-saxons, parmi les auteurs importants, il semble que dans un premier temps seul Edwin Seligman se soit penché sur ce type

1. Franz Meisel, « Geschichte der deutschen Finanzwissenschaft im 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart », in W. Gerloff/F. Neumark (éd.), *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Tübingen, Vol. 1, 1926, p. 285. Cf. également Claus-Dieter Krohn, *Wirtschaftstheorien als politische Interessen. Die akademische National-Ökonomie in Deutschland, 1918-1933*, Frankfurt/New York, 1981, pp. 126-128.
2. De Fritz Karl Mann, cf. entre autres *Die Staatswirtschaft unserer Zeit*, Jena, 1930; « Zur Soziologie der finanzpolitischen Entscheidung », *Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich*, Vol. 57, 1933, pp. 705-730; *Finanztheorie und Finanzsoziologie*, Göttingen, 1959; *Der Sinn der Finanzwirtschaft*, Tübingen, 1978. De Herbert Sultan, *Die Staatseinnahmen. Versuch einer soziologischen Finanztheorie als Teil einer Theorie der politischen Ökonomie*, Tübingen, 1932; « Finanzwissenschaft und Soziologie », in W. Gerloff/F. Neumark (éd.), *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Vol. 1, 1952, op. cit., pp. 66-98. À ces deux noms, il faut ajouter un peu en retrait celui de Horst Jecht, *Wesen und Formen der Finanzwirtschaft. Umriss einer Finanzwirtschaftslehre und Finanzsoziologie*, Jena, 1928.
3. À ce propos, cf. E. Morselli, « Geschichte der italienischen Finanzwissenschaft », op. cit., pp. 511-513.

d'approche, de façon plutôt critique tout en en reprenant certains éléments. Toutefois, peu après la Seconde Guerre mondiale, un économiste américain, Manuel Gottlieb, a publié deux brèves études très intéressantes, reprenant les thèmes de la sociologie financière et attirant l'attention sur les travaux fondateurs de R. Goldscheid et J. Schumpeter. Signalons qu'à la même période, certains textes des deux auteurs autrichiens ont été traduits dans des publications anglo-saxonnes.

En France, la situation semble être pire. Certes, l'un des plus importants auteurs de la science financière française, Gaston Jèze, qui connaissait R. Goldscheid, recommandait bien d'intégrer «...*les phénomènes financiers [...] dans leur milieu politique, social, économique, juridique* ». Certes, les Annales ont bien lancé quelques appels dans la même direction. Mais ces invitations sont restées largement platoniques. Les propres travaux de G. Jèze sont demeurés confinés, pour l'essentiel, à l'aspect juridique des finances étatiques, et seuls quelques très rares chercheurs ont travaillé dans le sens indiqué par les Annales.

Pour finir, un mot sur la Suisse. Ici, les thèmes avancés par la sociologie financière ont rencontré un écho également très timide. Quelques réflexions embryonnaires dans une poignée de thèses de doctorat présentées sous la direction du Professeur Eugen Grossmann, et c'est tout.

1. Cf. Edwin Seligman, « The social theory of fiscal science », *Political Science Quarterly*, 1926, pp. 193-218 et 354-383.
2. Cf. Manuel Gottlieb, « The Capital Levy after World War I », *Public Finance*, Vol. 7, 1952, pp. 356-384; « Political Economy of the Public Debt », *Public Finance*, Vol. 11, 1956, pp. 265-279.
3. Cf. J. Schumpeter, « The Crisis of the Tax State », *International Economic Papers*, Vol. 4, 1954, et R. Goldscheid, « A sociological Approach to the Problem of Public Finance », in R. Musgrave/A. Peacock (éd.), *Classics in the Theory of Public Finance*, New York, 1958. À cette occasion, il vaut la peine de mentionner deux articles de Richard Musgrave qui donnent, du point de vue de la science financière traditionnelle, une présentation et une critique fines de R. Goldscheid et J. Schumpeter; cf. « Theories of Fiscal Crises : An Essay in Fiscal Sociology », in H. Aaron/M. Boskin (éd.), *The Economics of Taxation*, Washington, 1980, pp. 361-390; « Schumpeter's Crisis of the Tax State : An Essay in Fiscal Sociology », *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 2, 1992, pp. 89-113.
4. Gaston Jèze, *Cours de finances publiques*, Paris, 1931, p. 16.
5. Cf. les comptes rendus de Georges Lefebvre et de Lucien Febvre dans les *Annales d'histoire économique et sociale*, 1931, pp. 112-114, et 1934, pp. 163-166.
6. Cf. Jean Bouvier/Jacques Wolff, « Avant-propos », in R. Schnerb, *Deux siècles...*, op. cit., p. 6. Parmi ces très rares chercheurs figure au premier plan Gabriel Ardant, dont les travaux culminent dans ses deux ouvrages, *Théorie sociologique de l'impôt*, Paris, 1965; *Histoire de l'impôt*, Paris, 2 Vol., 1971.
7. Cf. Paul Meierhans, *Zur Steuerpolitik der Schweizerischen Sozialdemokratie*, Zürich, 1922; Arnold Schär, *Aufwand- und Deckungsgrundsätze im schweizerischen Bundeshaushalt insbesondere in der Kriegs- und Nachkriegszeit*, Bâle, 1930; Louise Huber, *Untersuchung über...*, op. cit.

Après un bref printemps au lendemain de la Première Guerre mondiale, la sociologie financière est donc entrée dans une très longue hibernation. En témoigne à sa manière, c'est-à-dire avec le décalage temporel important qu'implique ce genre de publications, l'évolution des éditions successives du *Handbuch der Finanzwissenschaft* (publié à Tübingen), le principal ouvrage de référence en matière d'analyse des finances publiques en Allemagne. Alors que la première édition (parue entre 1926 et 1929) réservait une place relativement substantielle à la sociologie financière, cette place se réduit déjà sensiblement dans la seconde édition (1952-1965), pour disparaître presque complètement dans la troisième (1977-1983).

Ce n'est qu'à partir des années 1970 que les thèmes et les questionnements relevant de cette approche connaissent un véritable renouveau. Réveil dû en large partie à la renaissance de la pensée marxiste, bloquée et gangrenée par un demi-siècle de stalinisme. Mais aussi à l'ampleur prise par le développement de l'intervention de l'État durant l'après-guerre, ainsi qu'à la coïncidence, au début des années 1970, entre l'entrée dans une onde longue dépressive et le commencement d'un débat critique sur la politique économique d'inspiration keynésienne. L'impulsion initiale semble être venue d'un ouvrage de l'économiste américain James O'Connor qui, la conjoncture sociale et politique aidant, a suscité un très large intérêt. Dans le monde anglo-saxon, il faut cependant également mentionner les travaux de Ian Gough, qui poursuit la voie tracée par J. O'Connor, et ceux de Fred Block, David Jacobs et John Campbell qui, tout en suivant un cheminement fort différent des deux auteurs précédents, offrent également des perspectives intéressantes.

En Allemagne, la production est à nouveau particulièrement intéressante sur le plan de la réflexion méthodologique, notamment parce qu'elle se nourrit, dans les années 1970 tout au moins, d'un riche débat sur les structures et les fonctions de l'État lui-même. Parmi les auteurs les plus

1. Cf. James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, 1973. Sur l'écho suscité par cet ouvrage, cf. Richard Flacks/Gerald Tuckel, « Radical Sociology. The Emergence of Neo-Marxian Perspectives in US Sociology », *Annual Review of Sociology*, Vol. 4, 1978, pp. 216 ss.
2. Parmi leurs travaux, cf. notamment Ian Gough, « State expenditures in advanced capitalism », *New Left Review*, No 92, 1975, pp. 53-92, et *The Political Economy of the Welfare State*, London, 1979; Fred Block, « The Fiscal Crisis of the Capitalist State », *Annual Review of Sociology*, Vol. 7, 1981, pp. 1-27; David Jacobs, « Corporate Economic Power and the State : A Longitudinal Assessment of Two Explanations », *American Journal of Sociology*, Vol. 93, 1988, pp. 852-881; David Jacobs/Don Waldman, « Towards a Fiscal Sociology : Determinants of Tax Regressivity in the American States », *Social Science Quarterly*, Vol. 64, 1983, pp. 550-565; John Campbell, « The State and Fiscal Sociology », *Annual Review of Sociology*, Vol. 19, 1993, pp. 163-185.
3. Il s'agit du débat sur ce qui a été appelé la théorie de la dérivation (Ableitungstheorie) de l'État; pour un résumé et un bilan, cf. notamment Joachim Hirsch, « Nach der « Staatsableitung ». Bemerkungen zur Reformulierung einer materialistischen Staatstheorie », in J. Hirsch et al., *Aktualisierung Marx*, Berlin, 1983, pp. 158-170.

stimulants, citons Rudolf Hickel, Joachim Hirsch, Klaus-Martin Groth, Michael Krätke, ou encore Peter-Christian Witt.

La France semble à nouveau quelque peu déconnectée du débat international. Un seul exemple : un ouvrage récent, intitulé pourtant *Sociologie financière* et publié dans une collection prestigieuse, ne craint pas d'affirmer que l'expression même de « sociologie financière » est apparue en... 1970, sous la plume d'un auteur français. Le reste du livre est à l'avenant : il ignore superbement l'ensemble des travaux de langue allemande, anglaise ou italienne cités plus haut et fait preuve d'une superficialité déroutante. Relevons tout de même que plusieurs chercheurs, sans se référer directement à la tradition, notamment allemande, de la sociologie financière, s'inscrivent dans une problématique assez proche. Il s'agit par exemple de Louis Fontvieille, Jean Bouvier, Robert Delorme et Christine André, Michel Margairaz, ou encore Bruno Théret.

En ce qui concerne enfin les travaux de chercheurs suisses, quelques publications de valeur s'inspirant ou reprenant certaines thématiques de la sociologie financière sont parues depuis le début des années 1970.

1. Parmi leurs écrits, cf. notamment Rudolf Hickel « Krisenprobleme des verschuldeten Steuerstaats », in R. Hickel (éd.), *Die Finanzkrise...*, op. cit., pp. 7-39. Joachim Hirsch, « Was heisst eigentlich « Krise des Staatsfinanzen » ? Zur politischen Funktion der Staatsfinanzkrise », in R. R. Grauhan/R. Hickel (éd.), *Krise des Steuerstaats? Widersprüche, Perspektiven, Ausweichstrategien*, Opladen, 1978, pp. 34-50. Klaus-Martin Groth, *Die Krise der Staatsfinanzen. Systematische Überlegungen zur Krise des Steuerstaats*, Frankfurt, 1978. Michael Krätke, *Kritik der Staatsfinanzen. Zur Politischen Ökonomie des Steuerstaats*, Hamburg, 1984. Peter-Christian Witt, « The History and Sociology of Public Finance : Problems and Topics », in P.-C. Witt (éd.), *Wealth and Taxation...*, op. cit., pp. 1-19.
2. Cf. Jean-Claude Ducros, *Sociologie financière*, Paris, 1982, p. 34; cet ouvrage a été publié par les Presses Universitaires de France.
3. Parmi leurs écrits, cf. notamment Louis Fontvieille, *Évolution et croissance de l'État français de 1815 à 1970*, Thèse Uni. de Paris I, 1976; Jean Bouvier, « Histoire financière et problèmes d'analyse des dépenses publiques », *Annales : économies, sociétés, civilisations*, 1978, pp. 207-215; Robert Delorme/Christine André, *L'État et l'économie : un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France (1870-1980)*, Paris, 1983; Michel Margairaz, *L'État, les finances et l'économie : histoire d'une conversion, 1932-1952*, Paris, 1991; Bruno Théret, *Régimes économiques de l'ordre politique. Esquisse d'une théorie régulationniste des limites de l'État*, Paris, 1992.
4. Cf. notamment Rudolf Braun, « Taxation, Sociopolitical Structure, and State-Building : Great Britain and Brandenburg-Prussia », in C. Tilly (éd.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, 1975, pp. 243-327; Clive Loertscher, « Propositions pour une analyse de l'État. Pourquoi et comment étudier l'État », *Annuaire suisse de Science politique*, No 16, 1976, pp. 43-63; Georges Piotet/Clive Loertscher, *La crise fiscale en Suisse*, Institut de Science politique de l'Université de Lausanne, 1977, manuscrit; Jakob Tanner, *Bundeshaushalt, Währung und Kriegswirtschaft. Eine finanzsoziologische Analyse der Schweiz zwischen 1938 und 1953*, Zürich, 1986; Sébastien Guex et al. (éd.), *Financement de l'État et conflits sociaux (XIVe-XXe siècles)*, Zurich, 1994.

7.2 Les thèmes centraux de la sociologie financière

Le noyau réflexif central de la sociologie financière se ramène à la thèse suivante : *il existe entre l'évolution des finances de l'État et celle du contexte socio-économique et politique une relation d'influence qui, quoique d'intensité dissymétrique selon son sens, est réciproque*. Autrement dit, la sociologie financière se fonde sur l'idée « *du conditionnement des finances publiques par la vie sociale et de la fonction conditionnante de ces dernières sur l'évolution sociale.* »

Selon les chercheurs qui s'inscrivent dans cette perspective, cette relation d'influence tient au fait que les dépenses et les recettes étatiques, c'est-à-dire le budget étatique, ne font qu'exprimer, sous une forme monétaire, les tâches de l'État. Or, la détermination de ces tâches constitue une question politique par excellence, autour de laquelle s'affrontent les différentes forces sociales. Dans ce sens, H. Sultan souligne que « *les problèmes de la science financière [...] sont par définition des problèmes politiques* » et qu'en dernière analyse, « *tout budget de l'État n'est qu'une [...] expression de la société...* ». Quant à M. Krätke, il énonce la même idée en d'autres termes : « *Dans les finances étatiques, nous avons un morceau d'économie qui est en même temps, dans son existence même, un objet politique. Ce que l'État [...] fait avec des impôts et des dépenses, c'est autant une action politique avec des moyens économiques qu'une action économique avec des moyens et des objectifs politiques; cela relève à la fois de l'économie et du politique.* »

Partant du point de vue qu'il existe une influence réciproque entre l'évolution des finances publiques et le contexte social, économique et politique, la sociologie financière s'assigne logiquement une double tâche, dont F. K. Mann donne le résumé le plus concis. Il s'agit de « *rechercher d'une part les composantes financières de la société, et d'autre part les composantes sociales des finances.* » Traduite en termes d'exigences méthodologiques, cette double tâche renvoie à deux propositions qui constituent les éléments nodaux de l'approche propre à la sociologie financière :

1. Pour comprendre l'évolution des finances publiques, il est indispensable de procéder à une analyse détaillée du contexte socio-économique et politique. Analyse qui doit prendre comme point de départ l'existence de relations asymétriques entre les agents sur le plan de la production et de la distribution des richesses, avec ses conséquences sur le plan social, politique et culturel.

1. R. Goldscheid, « Staat,... », op. cit., p. 254.

2. H. Sultan, « Finanzwissenschaft... », op. cit., pp. 68 et 80 [souligné dans le texte].

3. M. Krätke, *Kritik...*, op. cit., p. 11.

4. F. K. Mann, *Finanztheorie...*, op. cit., p. 28.

- 2 Pour comprendre l'évolution socio-économique et politique, il est très profitable, parfois même nécessaire, d'y intégrer une étude des facteurs financiers. Autrement dit, l'analyse des finances publiques constitue un angle d'attaque fructueux, voire parfois essentiel, pour la compréhension de bon nombre de phénomènes sociaux, économiques et politiques. Reprenons ces deux propositions, en commençant par la première.

7.2.1 La sociologie financière comme analyse des composantes sociales des finances publiques

Qu'il faille, pour rendre intelligibles les finances publiques d'un pays et leur évolution, faire intervenir des éléments qui ne relèvent pas seulement du domaine des finances publiques mais aussi des domaines socio-économique, politique, voire culturel est une exigence qui constitue le dénominateur commun le plus largement partagé par les recherches qui ne se situent pas d'emblée dans une perspective étroitement techniciste.

Toutefois, en rester là serait un peu court puisque, nous l'avons vu, la science financière « *traditionnelle* » tente parfois aussi d'intégrer les facteurs sociopolitiques. Ce qui distingue la sociologie financière se situe pour l'essentiel ailleurs. Prenons l'exemple d'un de ses principaux avocats, H. Sultan. Dans un de ses premiers ouvrages, paru en 1932, celui-ci souligne déjà que le problème n'est pas seulement la question de savoir « *si* » la science des finances intègre les facteurs sociaux et politiques, mais autant et peut-être davantage la question du « *comment* » elle le fait. À cet égard, H. Sultan insiste sur la nécessité de « *tenir pleinement compte de la qualité spécifique* » de ces facteurs, ce qui implique « *une analyse sociologique précise* » des partis politiques, des organisations patronales, des cartels, de la presse, des syndicats, etc. et de la lutte qui les oppose « *dans la société antagonique actuelle* ».

Vingt ans plus tard, traitant des rapports entre « *la science financière et la sociologie* », H. Sultan insiste à nouveau sur ce point. Lorsqu'il conclut que les finances étatiques ne représentent, en fin de compte, qu'« *une expression de la société* », il s'empresse d'ajouter la précision suivante : « *Le véritable problème ne réside cependant pas dans la constatation même, mais dans la forme que prend cette expression. Car précisément ici [dans l'étude des finances publiques, nda], on ne doit pas parler de « la société » [...] sur un mode abstrait, mais on doit analyser avec précision les forces et les puissances sociales [...] qui constituent la société en question.* »

Ce qui caractérise méthodologiquement la sociologie financière, c'est donc, plutôt que le fait même, davantage la *manière* dont elle rend compte et prend en compte les éléments sociaux et politiques dans la définition et

-
1. H. Sultan, *Die Staatseinnahmen...*, op. cit., pp. 19, 60 et 64.
 2. H. Sultan, « *Finanzwissenschaft...* », op. cit., p. 80.

l'étude de son objet, les finances publiques et leur évolution. À cet égard, il faut mettre trois caractéristiques en relief.

La première caractéristique méthodologique de la sociologie financière est qu'elle place la dimension socio-politique au cœur même de l'analyse. Ce point ressort suffisamment de ce qui a été dit jusqu'à maintenant pour ne pas avoir besoin d'insister. Mais il méritait d'être relevé encore une fois dans la mesure où, pour paraphraser une critique que H. Sultan faisait en 1932 déjà, nombreux sont les ouvrages qui, après avoir adressé des louanges à l'approche sociologique dans leur introduction, ignorent ou jugent sans importance cette dimension au moment décisif, celui de l'analyse concrète.

La deuxième caractéristique de l'approche propre à la sociologie financière est sans doute la plus importante. Au premier rang des éléments économiques, sociaux et politiques qu'elle prend en compte figurent les rapports de domination existant entre les différents groupes humains. Autrement dit, la sociologie financière accorde une importance décisive aux intérêts et positions contradictoires des divers groupes sociaux. À ce titre, elle exige une analyse concrète des rapports de force des différentes strates sociales et de leurs organisations, de la nature de l'État et des diverses institutions parties prenantes du champ politique, des relations entre les différentes couches de la bureaucratie étatique, etc.

R. Goldscheid le premier recommande de dégager avec soin des facteurs comme «...la structuration de la société [...], le rapport entre les possédants et ceux qui ne possèdent rien, la combinaison entre la constellation politique à l'intérieur et à l'extérieur du pays »; car seuls de tels facteurs permettent d'expliquer « l'origine des dépenses », et d'eux « dépend [...] si et dans quelle mesure on préfère les impôts directs ou les indirects, [...] si on serre ou non la vis fiscale, quelles couches de la population on cherche à charger ou à épargner, si on travaille davantage au moyen des taxes et des droits d'entrée ou au moyen des emprunts, si on recourt à l'endettement intérieur ou extérieur, si on cherche à réduire les dépenses ou à augmenter les recettes... ».

P. Lalumière va dans le même sens en écrivant que pour « aboutir à une compréhension globale des phénomènes financiers, [...] [il faut] centrer les études

-
1. Cf. H. Sultan, *Die Staatseinnahmen...*, op. cit., p. 46.
 2. Combien un Jean-Claude Ducros est éloigné, malgré le titre de son ouvrage, d'une telle approche, c'est ce que montre le passage suivant où il précise sa conception des rapports sociaux : « *Les rapports sociaux sont dessinés [...] par le conflit fondamental entre l'intérêt général et les intérêts particuliers, dont la solution est, à l'évidence, déterminante. Ces deux catégories d'intérêt s'avèrent quasiment irréductibles [...]. Cette irréductibilité, qui est certainement contraire à la logique, ne peut s'expliquer que par une raison d'ordre biologique.* » La sociologie financière renvoie donc au... biologique! J.-C. Ducros, *Sociologie financière*, op. cit., p. 37.
 3. R. Goldscheid, « Staat... », op. cit., pp. 276 et 302.

sur l'élaboration des choix financiers, l'expression et la résolution des conflits dans les prises de décision, les tensions entre les groupes chargés de l'exécution ou du contrôle, [...] [l'] action des groupes de pression à l'égard de décisions financières, [le] rôle des idéologies économiques, [le] comportement des administrations, etc. » Quant à P.-C. Witt, il met en évidence que l'histoire financière «... est le résultat de constellations de pouvoir sur le plan politique et social; c'est l'analyse de ces dernières qui représente la tâche réelle. »

Mais les auteurs se situant dans la mouvance socialiste ne sont pas les seuls à préconiser une telle orientation. Parmi les huit « lois naturelles de la finance » que dégage un élève de V. Pareto, Ettore Lolini, les trois premières renvoient à la nécessité d'analyser l'activité financière non en termes d'individus isolés mais de groupes sociaux, mus par des conceptions et des intérêts opposés et entretenant entre eux des rapports de domination et de coercition.

La troisième caractéristique méthodologique découle des deux premières. La sociologie financière transgresse les limites habituellement assignées au champ des finances publiques. La science financière « traditionnelle » délimite généralement de façon restreinte et rigide son domaine d'investigation. C'est par exemple le cas de la sphère cruciale de la politique financière, soit la sphère des prises de décisions relatives aux finances de l'État. Celle-ci est analysée, au mieux, dans ses rapports avec la politique dite conjoncturelle et avec la politique monétaire, mais est abstraite et isolée des autres domaines d'activité étatique. Autrement dit, la politique financière est étudiée en tant que telle, de façon autonome, et non dans ses rapports réciproques avec la politique économique, sociale, commerciale, étrangère, voire culturelle.

L'un des aspects heuristiquement les plus féconds de la sociologie financière réside dans le fait qu'en vertu de son approche globalisante, elle demande de repenser ce qu'il faut entendre par politique financière. Elle incite à concevoir cette politique comme partie intégrante du tout que forme l'activité étatique; de plus, elle pousse à se débarrasser des oeillères établies par une segmentation étanche de la réalité en sortant du cadre restreint de l'État pour s'intéresser aussi aux rapports de force sociaux.

La nécessité de transgresser les limites habituellement tracées entre champs de recherches ressort de la définition même qu'un M. Krätke donne de la politique financière. Selon lui, cette dernière recouvre d'une part « les décisions politiques ayant trait aux finances de l'État », et d'autre part

1. P. Lalumière, *Les finances publiques*, op. cit., p. 22.
2. Peter-Christian Witt, « Tax Policies, Tax Assessment and Inflation : Towards a Sociology of Public Finances in the German Inflation, 1914-1923 », in P.-C. Witt (éd.), *Wealth and Taxation...*, op. cit., p. 140.
3. Cf. le résumé des huit lois de E. Lolini dans W. Koch, « Finanzsoziologie », op. cit., p. 103.

« la politique menée au moyen des finances étatiques, qui s'oriente en fonction des effets sociaux et économiques provoqués par les impôts, les dépenses et les dettes de l'État et les entreprises publiques. »

Dans son étude sur la politique financière allemande au sortir de la Première Guerre mondiale, P.-C. Witt aboutit, quant à lui, à une conclusion semblable. Il écrit que « la politique financière » ne doit pas seulement « être conçue comme l'activité politique à travers laquelle l'État crée ses moyens financiers et répartit ses dépenses » mais aussi « comme la politique monétaire et la politique de crédit, et au-delà également comme [...] la politique économique et commerciale » ; l'historien allemand précise à ce propos que « cette conception extensive, qui fait certainement éclater les frontières de ce que les contemporains [et, pourrait-on ajouter, une large partie des chercheurs actuels, nda] entendaient à l'époque par politique financière, se révèle particulièrement fructueuse pour l'analyse de notre problème et va largement dans le sens de l'exigence théorique d'une intégration de la politique financière et de la politique économique de l'État. »

7.2.2 La sociologie financière comme analyse des composantes financières de la société

« Les problèmes financiers se révèlent comme ceux dont le dénouement détermine l'ensemble de notre sort. » De telles affirmations, aussi unilatérales soient-elles, ne sont pas rares chez R. Goldscheid. Le pionnier de la sociologie financière n'hésite pas non plus devant les généralisations les plus téméraires : « De tout temps, ce sont les facteurs financiers qui ont déterminé l'ensemble de l'évolution de la société et de l'État. Ce sont des luttes fiscales qui représentent la forme la plus ancienne de la lutte des classes ; même les plus grands mouvements intellectuels de l'humanité sont engendrés dans une très large mesure par des causes financières. [...] Presque toutes les révolutions, de même que les soulèvements religieux les plus importants, trouvent leur force motrice la plus puissante dans la révolte suscitée par une pression fiscale insupportable [...]. Il est aussi très intéressant de constater que l'échec de la plupart des révolutions a trouvé son origine sociologique décisive dans l'inadéquation de la politique financière des milieux parvenus au pouvoir. »

Si l'histoire de l'humanité dépend à ce point des finances publiques, l'analyse de ces dernières doit occuper une place essentielle au sein des

1. Michael Krätke, « Finanzpolitik », in T. Meyer et al. (éd.), *Lexikon des Sozialismus*, Köln, 1986, p. 175.
2. Peter-Christian Witt, « Finanzpolitik und sozialer Wandel in Krieg und Inflation 1918-1924 », in H. Mommsen et al. (éd.), *Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik*, Düsseldorf, 1974, p. 397.
3. R. Goldscheid, « Staat... » op. cit., p. 259.
4. *Ibid.*, pp. 260-261 ; cf. également R. Goldscheid, *Staatssozialismus...*, op. cit., pp. 40-82.

sciences humaines. De fait, on lit chez R. Goldscheid que « *la sociologie financière constitue la position clé de l'ensemble de la sociologie* », ou encore qu'il faut voir « *dans les finances publiques le problème clé de la sociologie dans son ensemble.* »

Comment expliquer l'importance hyperbolique que le sociologue autrichien attribue au domaine des finances publiques? Doit-on l'attribuer, comme le fait F. K. Mann, au côté « *enthousiaste* » de ce « *fondateur* » de la sociologie financière? Peut-être. Mais l'élément psychologique joue dans tous les cas un rôle subordonné par rapport à d'autres facteurs. La surestimation de l'importance de la sociologie financière est sans doute d'abord la suite logique du combat que toute nouvelle approche doit mener pour se faire accepter au sein du champ académi-co-scientifique.

Ensuite, il faut tenir compte du fait que R. Goldscheid a été profondément marqué par la crise d'une intensité extrême qu'a connue l'Allemagne durant l'après Première Guerre mondiale, crise dans laquelle les problèmes financiers ont effectivement joué un rôle moteur. Ses écrits ne se situent d'ailleurs pas uniquement ou même principalement sur le plan théorique. Ils visent également à élaborer une politique financière alternative à celle des cercles dirigeants. Enfin, l'attitude de R. Goldscheid dérive de l'univers conceptuel et mental de la social-démocratie allemande de l'époque, au sein de laquelle existe une véritable fétichisation de l'État et de son rôle.

1. R. Goldscheid, « Staat... », op. cit., pp. 258 et 315.
2. F. K. Mann, *Finanztheorie...*, op. cit., p.147.
3. Sur cette problématique, cf. Lucette Le Van-Lemesle, « L'économie politique à la conquête d'une légitimité 1896-1937 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, No 47/48, 1983, pp. 113-117; Victor Karady, « Stratégies de réussite et modes de faire-valoir de la sociologie chez les Durkheimiens », *Revue française de sociologie*, No 20, 1979, pp. 49-82.
4. À ce propos, il faut souligner que la proposition de R. Goldscheid de liquider les dettes de guerre au moyen d'un impôt extraordinaire sur la fortune a suscité un immense débat non seulement en Allemagne mais également dans le reste de l'Europe. La sociologie financière étant intimement liée, à ses débuts tout au moins, à des propositions concrètes de réforme financière en faveur des salariés, elle a provoqué de violentes réactions de rejet pour des raisons qui n'étaient donc pas uniquement de nature théorique. Il faut tenir compte de ce facteur pour comprendre l'insuccès de ce courant de pensée; cf. notamment Heinrich Herkner (éd.), *Die Neuordnung der deutschen Finanzwirtschaft*, München/Leipzig, 1918; Gaston Jéze, « L'impôt extraordinaire sur le capital comme moyen de liquider les charges financières de la guerre », *Revue de Science et de Législation financières*, 1919, pp. 404-417; Georges Maupas, *Le prélèvement sur le capital (Étude économique)*, Paris, 1929; Sébastien Guex, « L'initiative socialiste pour une imposition extraordinaire sur la fortune en Suisse (1920-1922) », *Regards sociologiques*, No 8, 1994, pp. 101-116.
5. Sur ce point, cf. par exemple Günter Könke, *Organisierter Kapitalismus, Sozialdemokratie und Staat*, Stuttgart, 1987, pp. 113 ss.

Quelles que soient les origines exactes du caractère manifestement exagéré des affirmations de R. Goldscheid, faut-il pour autant, à la manière d'un Erwin von Beckerath, en conclure qu'elles sont pratiquement dépourvues de toute validité? Certainement pas. Dépouillées de leur côté excessif, les réflexions de R. Goldscheid présentent néanmoins, dans leur essence, un caractère tout à fait pertinent.

C'est notamment le cas lorsque, dans un raccourci saisissant, R. Goldscheid définit le budget comme « *le squelette de l'État dépouillé de toute idéologie enjolivante* ». Cela signifie que les finances publiques reflètent de manière particulièrement fidèle l'essentiel de l'activité étatique, qui renvoie elle-même à la réalité sociale. Aussi la lecture analytique des finances publiques offre-t-elle une voie très propice pour appréhender, comme le dira beaucoup plus tard A. Wildavsky, « *le cœur du processus politique* », soit la structure et les rapports de force du champ étatique, et au-delà, pour dessiner la structure et les relations de domination dans la société. Bref, R. Goldscheid met en évidence le caractère symptomatique que revêt la manière dont l'État dégage et utilise ses ressources.

J. Schumpeter a été le premier à reconnaître et à reprendre à son compte le noyau pertinent de la pensée de son compatriote. Il écrit en effet, dans son étude de 1918 : « *Les finances sont un des meilleurs points de départ pour étudier les mécanismes sociaux, en particulier, quoique non exclusivement, les mécanismes politiques. Toute la fécondité de ce point de vue se révèle notamment lors des moments – ou mieux, des époques – de tournant, lorsque le présent commence à mourir et à se muer en quelque chose de nouveau [...] : cette fécondité se traduit aussi bien dans ce qu'un tel point de vue révèle sur le plan causal – les phénomènes financiers étatiques constituent un élément important du complexe causal de tout changement – que dans ce qu'il révèle sur le plan symptomatique – tout événement laisse une marque sur les finances.* »

Par la suite, plusieurs auteurs ont repris, sur le plan théorique, la perspective tracée par R. Goldscheid et J. Schumpeter. Parmi ceux-ci, une place à part revient à F. K. Mann, dans la mesure où il a fourni l'exposé le plus accompli thématiquement l'apport original que la sociologie financière peut fournir à la compréhension de l'ensemble de la réalité. Il part du même constat que ses prédécesseurs : « *La politique financière* », explique-t-il, est « *à ce point dépendante des besoins sociaux, du comportement social et de l'organisation sociale* » que l'on peut considérer les finances publiques

-
1. E. von Beckerath, « Die neuere Geschichte... », op. cit., pp. 465-466.
 2. R. Goldscheid, « Staat... », op. cit., p. 256.
 3. A. Wildavsky, *The Politics...*, op. cit., p. 5. Cf. également C. Loertscher, « Propositions pour... », op. cit.
 4. J. Schumpeter, « Die Krise... », op. cit., p. 332.
 5. Cf. notamment H. Sultan, *Die Staatseinnahmen...*, op. cit., pp. 3 ss., 28 ss., 92 ss., ainsi que P.-C. Witt, « The History... », op. cit., pp. 6 ss.

« comme l'un des meilleurs "miroir de la société" ». Dès lors, l'une des tâches essentielles de la sociologie financière consiste à «...établir la fonction spécifique des composantes financières dans l'organisme social et leur importance relative par rapport aux autres facteurs et forces. »

F. K. Mann n'en reste cependant pas à ces considérations abstraites. Il lance un certain nombre de pistes de recherche, en établissant une sorte de typologie distinguant trois différentes fonctions socio-politiques que peuvent remplir les finances publiques.

En premier lieu, il propose d'analyser les finances en tant que « forces stabilisantes ». Il s'agit d'étudier la manière dont les dépenses et recettes de l'État contribuent, sous l'influence de la classe dominante, au maintien de l'ordre établi. Dans les chapitres 2.3. et 2.4., on a pu voir plusieurs illustrations de cet aspect.

En deuxième lieu, F. K. Mann propose l'analyse des finances en tant que « forces révolutionnaires ». Mais ici, il met immédiatement en garde contre une conception trop linéaire, selon laquelle «...de mauvaises conditions fiscales auraient déclenché la plupart des événements révolutionnaires du passé. » D'après lui, s'il est «...rare que les facteurs financiers soient totalement absents de l'histoire des bouleversements sociaux et politiques », de tels facteurs agissent cependant bien davantage dans le sens du « renforcement » que du « déclenchement » des transformations révolutionnaires.

Ce qui l'amène finalement à proposer d'envisager les finances publiques sous un troisième angle : en tant que facteur explicatif de «...phénomènes ne se produisant pas de façon révolutionnaire mais changeant progressivement la structure politique, sociale et économique ». Autrement dit, il tente de rendre compte des phases de constitution et de mutation lentes de l'État bourgeois. Ainsi, après avoir rappelé que «...la naissance des Parlements provinciaux et centraux en Europe de l'Ouest [est] étroitement liée aux droits financiers », il termine en ouvrant à la sociologie financière une ultime piste de recherche ayant trait à « un important phénomène socio-économique actuel : la proportion dans laquelle les besoins propres au budget public et à l'économie financière ont provoqué l'expansion d'entreprises publiques et semi-privées et ont donc modifié les rapports du secteur privé avec le secteur public de l'économie. »

1. F. K. Mann, *Finanztheorie...*, op. cit., p. 28.

2. *Ibid.*, p. 147.

3. *Ibid.*, p. 143.

4. *Ibid.*, p. 147. Les citations qui suivent sont tirées des pages 147 à 160.

5. Le débat est loin d'être clos. Témoin cette récente interview d'un chercheur français qui affirme : « La révolution [de 1789] a été directement déclenchée par la dette publique » ; *Libération*, 22 septembre 1994.

6. F. K. Mann, *Finanztheorie...*, op. cit., pp. 160-161.

7. *Ibid.*, pp. 161 et 162.

7.3 Finances publiques et pouvoir

L'enjeu le plus immédiatement perceptible soulevé par les finances publiques peut se résumer à la question : qui paie pour qui ? Cette question est très importante. Mais, au vu des pages qui précèdent, il devrait maintenant apparaître clairement que le problème des finances de l'État dissimule d'autres enjeux. Parmi ceux-ci, l'un me semble central, raison pour laquelle j'aimerais terminer ce chapitre en lui consacrant quelques brèves remarques : il s'agit de la question du pouvoir.

Il n'est pas question d'entrer ici dans l'immense débat sur la nature et le rôle de l'État. Précisons seulement un point : selon la conception généralement partagée au sein de la sociologie financière, la principale fonction de l'État consiste à garantir, dans un processus où se mêlent contrainte et légitimation, les conditions d'ensemble nécessaires à la conservation et à la reproduction d'un système social donné, et dès lors des rapports de domination caractérisant ce système.

Tirant le bilan, sur la très longue durée, de l'histoire financière, F. K. Mann écrit que de tout temps, «... la capacité de disposer des ressources financières publiques a été une pierre angulaire du pouvoir politique. » D'ailleurs, comme le montrent plusieurs auteurs, durant la période séculaire (essentiellement aux XVI^e et XVII^e siècles) qui voit l'émergence de l'État moderne, la capacité d'exercer une domination sur d'autres groupes sociaux, notamment sous la forme de la coercition physique, est très étroitement liée à la capacité de prélever des impôts et d'en déterminer l'utilisation. L'exercice du pouvoir se fonde sur le prélèvement de l'impôt qui, en retour, se fonde sur la domination physique et symbolique, et c'est de ce processus circulaire qu'est né l'État moderne. « Ensemble, le soldat et le percepteur des impôts — synthétise Michael Stürmer — ont donné naissance entre le Moyen Âge et l'époque moderne [...] à l'État modernæ. Le percepteur nourrissait le soldat et le soldat protégeait [...] son nourricier. » Pendant une longue période, le pouvoir politique s'est donc pratiquement confondu avec le « pouvoir

-
1. F. K. Mann, *Finanztheorie...*, op. cit., p. 142.
 2. Cf. notamment H. Jecht, *Wesen und...*, op. cit.; Joseph Strayer, *Les origines médiévales de l'État moderne*, Paris, 1979; Jean Bouvier/Jean-Claude Perrot (éd.), *États, fiscalités, économies*, Paris, 1985; Jean-Philippe Genet/Michel Le Mené (éd.), *Genèse de l'État moderne. Prélèvement et redistribution*, Paris, 1987; Jean-Philippe Genet (éd.), *L'État moderne. Genèse, bilans et perspectives*, Paris, 1990; Pierre Bourdieu, « Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en science sociale*, No 96-97, 1993, pp. 49-62.
 3. Michael Stürmer, « Hungriger Fiskus-schwacher Staat. Das europäische Ancien Régime », in Uwe Schultz (éd.), *Mit dem Zehnten fing es an. Ein Kulturgeschichte der Steuer*, München, 1986, p. 174.

budgétaire », et la lutte pour le contrôle du pouvoir politique recoupaît largement la lutte pour imposer l'impôt.

Avec le passage à l'État bourgeois contemporain, les liens entre l'exercice du pouvoir politique et les finances publiques deviennent moins étroits. Mais, pour les différentes fractions de ce que les Anglo-Saxons appellent la « *ruling class* », la capacité d'orienter recettes et dépenses de l'État en fonction de leurs intérêts d'ensemble — ce qui engendre parfois des affrontements en leur sein même — reste toujours un moyen important de préserver leur suprématie. E. Lolini consacre deux de ses « *Lois naturelles de la finance* » à la question. En résumé, elles affirment que le groupe « *disposant du pouvoir politique tend à utiliser l'imposition et [...] les dépenses publiques à son propre avantage* », confortant ainsi sa domination.

F. K. Mann, quant à lui, donne quelques exemples de la manière dont « *la politique financière de la « ruling class » sert à renforcer la situation privilégiée du groupe dominant et donc à prolonger sa domination.* » Il insiste ainsi sur ce qu'il appelle « *le patronage politique* ». Par ce terme, il faut entendre le système complexe de subventions et de commandes de l'État qui — leur poids dans les budgets contemporains l'illustre — jouent un rôle crucial dans les stratégies de la classe dominante. Soit pour gagner et conserver le soutien d'autres strates sociales. En Suisse, les subsides de plus en plus imposants accordés à l'agriculture depuis la fin du XIXe siècle en constituent l'expression emblématique. Soit pour modérer et intégrer le mouvement ouvrier et éviter ainsi que les tensions sociopolitiques s'aggravent au point de devenir dangereuses pour le contrôle d'ensemble de la classe dominante.

Il relève aussi que les différents principes mis en avant par la science financière « traditionnelle », principes qui apparaissent généralement comme étant d'ordre technique avant tout, correspondent le plus souvent à l'objectif de préserver la hiérarchie sociale existante. Deux exemples pris dans le domaine de la fiscalité lui permettent d'illustrer ce phénomène. D'abord, le principe de la neutralité ou de la proportionnalité de l'impôt. Selon ce principe, on doit moduler l'imposition de façon qu'elle soit exactement proportionnelle à la capacité contributive de chaque individu. Cela signifie que même une charge fiscale très élevée ne doit pas modifier la distance relative séparant les groupes sociaux. Ensuite, le principe d'équivalence. Selon cette maxime, l'impôt est un prix payé par le contribuable pour les diverses prestations de l'État. En tant que prix, l'impôt ne doit donc être

1. Significativement, le terme français *impôt* vient du latin *imponere* = *imposer*. Quant aux termes allemands *der Staat* (l'État) et *der Etat* (le budget), ils ont la même étymologie.
2. E. Lolini résumé par W. Koch, « *Finanzsoziologie* », op. cit., p. 103.
3. F. K. Mann, *Finanztheorie und Finanzsoziologie*, op. cit., p. 142.
4. *Ibid.*, p. 143.

rien de plus que l'exact équivalent monétaire des services étatiques obtenus. Dès lors, le statut économique du contribuable doit demeurer, après l'imposition, rigoureusement le même qu'avant. Les deux principes aboutissent donc au même résultat : conserver telle quelle la pyramide sociale.

Pour terminer, précisons cependant un point crucial. Les strates sociales dominantes ne parviennent que rarement à imposer tels quels leurs objectifs en matière financière. Dans ce domaine comme dans les autres, elles se trouvent confrontées aux démarches des autres groupes sociaux, en fonction desquelles elles sont obligées de conclure des compromis plus ou moins favorables et durables. Bref, comme le souligne J. O'Connor, « *le volume et la composition des dépenses publiques ainsi que la distribution de la charge fiscale [...] sont structurellement déterminés et reflètent les conflits sociaux et économiques entre les classes et les groupes.* »

1. J. O'Connor, *The Fiscal...*, op. cit., p. 2.

Bibliographie

Sources non publiées

Procès-verbal de la Commission des finances du Conseil des États, 22 mai 1912, Archives fédérales (Berne), E 1050.3/II.

Procès-verbal de la Commission du Conseil national sur l'AVS, 3-5 février 1930, Archives fédérales (Berne), E 3340 (A) 1, fascicule 159.

Protokoll der 90. Sitzung der Schweizerischen Handelskammer, 19 septembre 1925, Wirtschaftsarchiv Basel.

Rapport du Consul général d'Allemagne à Zurich au Ministère des Affaires étrangères allemand, 18 septembre 1920, Archives du Auswärtiges Amt (Bonn), Abteilung II-Wirtschaft, Schweiz, Finanzwesen 2, Band 1.

Sources publiées

Sources officielles

Aspects de la sécurité sociale. Rapport du Département fédéral de l'intérieur, Berne, octobre 1995.

Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud, Lausanne.

Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale — Conseil national et Conseil des États, Berne, diverses années.

Constitution fédérale de la Confédération suisse, Berne, 1974.

Expertenkommission für die Einführung des Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenversicherung. Protokoll der Sessionen vom 4. bis 7. und 19. bis 22. März 1919, Bern, 1919.

Feuille fédérale, Berne, diverses années.

Message du Conseil fédéral concernant le budget, Berne, diverses années.

Message du Conseil fédéral concernant le compte d'État, Berne, diverses années.

Recueil officiel des Lois et ordonnances de la Confédération suisse, Berne, diverses années.

Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale, Berne, diverses années.

Rapports d'associations

- Association suisse des Banquiers, *Rapport annuel*, Bâle, diverses années.
- Union centrale des Associations patronales suisses, *Rapport du Comité central sur l'activité de l'Union durant l'année*, Zurich, diverses années.
- Vorort, *Annuaire de politique économique*, La Chaux-de-Fonds, diverses années.
- Vorort, *Rapport annuel*, Zurich ou Neuchâtel ou La Chaux-de-Fonds, diverses années.
- Vorort, *Rapport sur le commerce et l'industrie de la Suisse*, Zurich, diverses années.

Sources statistiques

- Administration fédérale des contributions, *Charge fiscale en Suisse. Chefs-lieux des cantons. Nombres cantonaux*, Berne, diverses années.
- Administration fédérale des finances, *Finances des cantons*, Berne, diverses années.
- Administration fédérale des finances, *Finances publiques en Suisse*, Berne, diverses années.
- Annuaire statistique de la Suisse*, Berne, diverses années.
- Bulletin de statistique suisse*, Berne, 1920.
- La Vie économique*, Revue de politique économique, Berne, diverses années.
- Manuel statistique du marché financier suisse*, Berne, 1944.
- Notices économiques de l'Union de Banques Suisses*, Zurich, diverses dates.
- OCDE, *Études économiques de l'OCDE. Suisse*, Paris, diverses années.
- OCDE, *La situation des ouvriers au regard de l'impôt et des transferts sociaux 1991-1994*, Paris, 1995.
- OCDE, *Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE 1965-1995*, Paris, 1996.
- OCDE, *Tendances des marchés des capitaux*, Paris, février 1995.
- Office fédéral de la statistique, *L'enquête suisse sur la population active (ESPA) 1994. Résultats commentés et tableaux*, Berne, 1995.
- Office fédéral de la statistique, *L'enquête suisse sur la structure des salaires 1994. Résultats commentés et tableaux*, Berne, 1996.
- Office fédéral de la statistique, *Budgets des ménages 1988*, Berne, 1989.
- Office fédéral des assurances sociales, *Statistique des revenus AVS 1987*, Berne, 1990.
- RITZMANN-BLICKENSTORFER Heiner (éd.), *Statistique historique de la Suisse*, Zurich, 1996.
- The World Competitiveness Yearbook*, Lausanne, diverses années.

Quotidiens et périodiques

24 Heures
Bilan
Bilanz
Bulletin du Crédit Suisse
CASH
Der Bund
Die Weltwoche
Domaine public
Facts
Financial Times
Finanz und Wirtschaft
HandelsZeitung
International Herald Tribune
Journal de Genève
La Liberté
La Tribune de Genève
Le Courrier
Le Matin
Le Monde
Le Nouveau Quotidien
L'Hebdo
Neue Zürcher Zeitung
Page 2. Mensuel du différend
PME Magazine
Service de presse du Parti socialiste suisse
Service libre d'Information du Parti radical-démocratique suisse
Société de Banque Suisse, *Le Mois économique et financier*
Société pour le Développement de l'Économie suisse, *Documentation*
Société pour le Développement de l'Économie suisse, *Opinion*
Société pour le Développement de l'Économie suisse, *Revue des Faits de la Semaine*
SonntagsZeitung
Süddeutsche Zeitung
Syndicat national unifié des impôts (France), *Unité*
Syndicat suisse des Services publics, *Les Services publics*
Tages-Anzeiger
Union centrale des Associations patronales, *Journal des Associations patronales*
Union centrale des Associations patronales, *L'Employeur suisse*
Union syndicale suisse, *Documentation de l'Union syndicale suisse*
Wochezeitung

Littérature générale

- ALLIX Edgard, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, Paris, 1912.
- ALTVATER Elmar, « Zur einigen Problemen des « Krisenmanagement » in der kapitalistischen Gesellschaft », in M. Jänicke (éd.), *Herrschaft und Krise*, Opladen, 1973, pp. 170-196.
- ANDERSON Gary, « The US Federal Deficit and National Debt : A Political and Economic History », in J. M. Buchanan et al. (1986), pp. 9-46.
- ANTISERI Dario/LELLICANI Luciano, *L'individualismo metodologico. Una polemica sul mestiere dello scienziato sociale*, Milano, 1995.
- ARDANT Gabriel, *Théorie sociologique de l'impôt*, Paris, 1965.
- ARDANT Gabriel, *Histoire de l'impôt*, Paris, 2 Vol., 1971.
- ARROW Kenneth, « Methodological Individualism and Social Knowledge », *The American Economic Review*, Vol. 84, 1994, pp. 1-9.
- BACKHAUS Jürgen, « Die Kategorie des Steuerstaats und die moderne Finanzwissenschaft », in H. Rieter (1994), pp. 249-282.
- BAZY-MALAUURIE Claire et al., « La TVA dans la consommation des ménages », *Économie et Statistique*, No 149, 1982, pp. 17-30.
- BELLANCA Nicolò, « Il dibattito Einaudi-Fasiani-Cosciani sul declino della scuola italiana di finanza pubblica », *Annali della Fondazione Luigi Einaudi*, Vol. 24, 1990, pp. 173-212.
- BENSAÏD Daniel, *Marx l'intempestif. Grandeurs et misères d'une aventure critique (XIXe-XXe siècles)*, Paris, 1995.
- BHARGAVA Rajeev, *Individualism in Social Science. Forms and Limits of a Methodology*, Oxford, 1992.
- BIRD Richard, *The Growth of Government Spending in Canada*, Toronto, 1970.
- BISCHOFF Joachim, « Überforderung der Wirtschaft? Instrumentalisierung der Schuldendiskussion für die Zerstörung des Sozialstaates », in H. Schmitthenner (éd.), *Der « schlanke » Staat. Zukunft des Sozialstaates — Sozialstaat der Zukunft*, Hamburg, 1995, pp. 54-69.
- BLACKBURN David/ELEY Geoff, *The Peculiarities of German History. Bourgeois Society and Politics in Nineteenth-Century Germany*, New York/Oxford, 1984.
- BLOCK Fred, « The Fiscal Crisis of the Capitalist State », *Annual Review of Sociology*, Vol. 7, 1981, pp. 1-27.
- BORCHERDING Thomas (éd.), *Budgets and Bureaucrats : The Sources of Government Growth*, Durham, 1977.
- BORCHERDING Thomas, « The Sources of Growth of Public Expenditures in the United States, 1902-1970 », in Th. Borcharding (1977) pp. 45-70.

- BORGATTA Gino, « Contributo critico alla teoria finanziaria », *Atti della R. Accademia della Scienze di Torino*, Vol. 48, 1912-1913.
- BOURDIEU Pierre, *Le sens pratique*, Paris, 1980.
- BOURDIEU Pierre, *Réponses*, Paris, 1992.
- BOURDIEU Pierre, « Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en science sociale*, No 96-97, 1993, pp. 49-62.
- BOUVIER Jean/WOLFF Jacques, « Présentation », in R. Schnerb (1973), pp. 11-13.
- BOUVIER Jean, « Histoire financière et problèmes d'analyse des dépenses publiques », *Annales : économies, sociétés, civilisations*, Vol. 33, 1978, pp. 207-215.
- BOUVIER Jean/PERROT Jean-Claude (éd.), *États, fiscalités, économies*, Paris, 1985.
- BRAUN Rudolf, « Taxation, Sociopolitical Structure, and State-Building : Great Britain and Brandenburg-Prussia », in C. Tilly (1975), pp. 243-327.
- (de) BRIE Christian, « Résister à l'insécurité sociale », *Monde Diplomatique*, janvier 1996.
- (de) BRUNHOFF Suzanne, « L'individualisme méthodologique : réflexions sur deux écoles de théorie économique », *Économie appliquée*, Vol. 44, 1991, pp. 33-49.
- BUCHANAN James/TOLLISON Robert (éd.), *Theory of Public Choice. Political Applications of Economics*, Ann Arbor, 1972.
- BUCHANAN James, « Politics, Policy, and the Pigovian Margins », in J. Buchanan/R. Tollison (1972), pp. 169-182.
- BUCHANAN James/WAGNER Richard, *Democracy in Deficit. The Political Legacy of Lord Keynes*, New York/San Francisco/London, 1977.
- BUCHANAN James, « Why Does Government Grow? », in T. Borchering (1977), pp. 3-18.
- BUCHANAN James et al., *The Economics of Politics*, London, 1978.
- BUCHANAN James, « From Private Preferences to Public Philosophy : The Development of Public Choice », in J. Buchanan et al. (1978), pp. 1-20.
- BUCHANAN James et al. (éd.), *Deficits*, New York/Oxford, 1986.
- BUCHANAN James et al., « Government by Red Ink », in J. Buchanan et al. (1986), pp. 3-8.
- CAMPBELL John, « The State and Fiscal Sociology », *Annual Review of Sociology*, Vol. 19, 1993, pp. 163-185.
- CHESNEAUX Jean, *De la modernité*, Paris, 1983.
- COHEN Elie, « L'innovation financière et les paradoxes du financement public sur les marchés des capitaux », in B. Théret (1995), pp. 418-431.

- CONIGLIANI Carlo, *L'indirizzo teorico della scienza finanziaria*, Milano, 1894.
- Conseil des impôts, *Sixième Rapport au Président de la République relatif à la TVA*, Paris, 1983.
- COWART Andrew, « The Economic Policies of European Governments. Part II : Fiscal Policy », *British Journal of Political Science*, Vol. 8, 1978, pp. 425-440.
- DAVIS Ronnie/MEYER Charles, « Budget Size in Democracy », in J. Buchanan/R. Tollison (1972), pp. 266-276.
- DELORME Robert/ANDRE CHRISTINE, *L'État et l'économie : un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France (1870-1980)*, Paris, 1983.
- DEPUICHAULT René, *La fraude successorale par le procédé du compte-joint*, Paris, 1911.
- DUCAMIN Bernard et al., *Études des prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les ménages. Rapport au ministre du Budget*, Paris, 1996.
- DUCROS Jean-Claude, *Sociologie financière*, Paris, 1982.
- DUVERGER Maurice, *Finances publiques*, Paris, 1963.
- EFAW Fritz, « Toward a Critical History of Methodological Individualism », *Review of Radical Political Economics*, Vol. 26, 1994, pp. 103-110.
- ELIAS Norbert, *La dynamique de l'Occident*, Paris, 1991.
- ELIAS Norbert, *Qu'est-ce que la sociologie*, La Tour d'Aigues, 1991.
- ELIAS Norbert, *Engagement et distanciation. Contributions à la sociologie de la connaissance*, Paris, 1993.
- EUZÉBY Alain/HERSCHTEL Marie-Luise, *Finances publiques. Une approche économique*, Paris, 1990.
- FLACKS Richard/TUCKEL Gerald, « Radical Sociology. The Emergence of Neo-Marxian Perspectives in US Sociology », *Annual Review of Sociology*, Vol. 4, 1978, pp. 193-238.
- FLORA Peter, *State, Economy, and Society in Western Europe 1815-1975*, Frankfurt/London/Chicago, 2 Vol., 1983.
- FONTAINE Jean-Marc, « L'État-Moins : limites de l'État chez les néo-libéraux et les économistes de l'offre », *Critiques de l'économie politique*, No 21, 1982, pp. 77-105.
- FONTVIEILLE Louis, *Évolution et croissance de l'État français de 1815 à 1970*, Thèse Université de Paris I, 1976.
- FREY Bruno/SCHNEIDER Friedrich, « On the Modelling of Politico-Economic Interdependence », *European Journal of Political Research*, 1975, pp. 339-360.
- FREY Bruno, « The Political Business Cycle : Theory and Evidence », in J. Buchanan et al. (1978), pp. 93-115.

- FREY Bruno, « Politometrics of Government Behavior in a Democracy », *Scandinavian Journal of Economics*, No 81, 1979, pp. 308-322.
- FREY Bruno, *Économie politique moderne*, Paris, 1985.
- FÜGEN Hans Norbert, *Max Weber*, Reinbek, 1995.
- GABATHULER Heinz, « Der Durchmarsch des Homo oeconomicus. Die neoliberale Denkfabrik an der Universität Basel », *Widerspruch*, Vol. 31, 1996, pp. 103-109.
- GASMAN Daniel, *The Scientific Origins of National Socialism. Social Darwinism in Ernst Haeckel and the German Monist League*, London, 1971.
- GAZEY Frédéric/VINCENT Jean-Philippe, « Compétitivité des produits français : une approche par la qualité », *Observations et diagnostics économiques. Revue de l'Observatoire français des conjonctures économiques*, No 32, 1990, pp. 125-144.
- GENET Jean-Philippe/LE MENÉ Michel (éd.), *Genèse de l'État moderne. Prélèvement et redistribution*, Paris, 1987.
- GENET Jean-Philippe (éd.), *L'État moderne. Genèse, bilans et perspectives*, Paris, 1990.
- GERLOFF Wilhelm/NEUMARK Fritz (éd.), *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Tübingen, 3 Vol., 1926-1929.
- GERLOFF Wilhelm/NEUMARK Fritz (éd.), *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Tübingen, 4 Vol., 1952-1965.
- GÉRY Alain, « Fondements historiques des finances de l'État », in B. Théret (1995), pp. 390-410.
- GOLDSCHIED Rudolf, « Staatssozialismus oder Staatskapitalismus. Ein finanzsoziologischer Beitrag zur Lösung des Staatsschulden-Problems », [1re édition : 1917], reproduit in R. Hickel (1976), pp. 40-252.
- GOLDSCHIED Rudolf, « Staat, öffentlicher Haushalt und Gesellschaft. Wesen und Aufgabe der Finanzwissenschaft vom Standpunkte der Soziologie », [1re édition : 1926], reproduit in R. Hickel (1976), pp. 253-316.
- GOTTLIEB Manuel, « The Capital Levy after World War I », *Public Finance*, Vol. 7, 1952, pp. 356-384.
- GOTTLIEB Manuel, « Political Economy of the Public Debt », *Public Finance*, Vol. 11, 1956, pp. 265-279.
- GOUGH Ian, « State expenditures in advanced capitalism », *New Left Review*, No 92, 1975, pp. 53-92.
- GOUGH Ian, *The Political Economy of the Welfare State*, London, 1979.
- GRAUHAN Rolf/HICKEL Rudolf, (éd.), *Krise des Steuerstaats? Widersprüche, Perspektiven, Ausweichstrategien*, Opladen, 1978.
- GRIFFIN Larry et al., « Monopoly Capital, Organized Labor, and Military Expenditures in the United States, 1949-1976 », *American Journal of Sociology*, Vol. 88 (supplément), 1982, pp. 113-153.

- GROSSMANN Eugen, *Gedanken über Finanzpolitik in der reinen Demokratie*, Bern, 1948.
- GROTH Klaus-Martin, *Die Krise der Staatsfinanzen. Systematische Überlegungen zur Krise des Steuerstaats*, Frankfurt, 1978.
- GUERRIEN Bernard, « Les bases de la théorie économique », *Pour la Science*, No 171, 1992, pp. 78-84.
- GUÉX Sébastien et al. (éd.), *Financement de l'État et conflits sociaux (14e-20e siècles)*, Zurich, 1994.
- HABERMAS Jürgen, *Raison et légitimité. Problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*, Paris, 1978.
- HALIMI Serge, « La flambée des privatisations », *Le Monde diplomatique*, février 1994.
- HARRIS S. E. (éd.), *Schumpeter, Social Scientist*, Cambridge, 1951.
- HÄUSER Karl, « Finanzwissenschaft der zwanziger Jahre und das Ende der Historischen Schule », in H. Rieter (1994), pp. 143-164.
- HERKNER Heinrich (éd.), *Die Neuordnung der deutschen Finanzwirtschaft*, München/Leipzig, 1918.
- HICKEL Rudolf (éd.), *Die Finanzkrise des Steuerstaats. Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen*, Frankfurt a. M., 1976.
- HICKEL Rudolf, « Krisenprobleme des verschuldeten Steuerstaats », in R. Hickel (1976), pp. 7-39.
- HICKS Alexander/SWANK Duane, « Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960-1982 », *American Political Science Review*, Vol. 86, 1992, pp. 658-674.
- HIRSCH Joachim, *Staatsapparat und Reproduktion des Kapitals*, Frankfurt, 1974.
- HIRSCH Joachim, « Was heisst eigentlich « Krise des Staatsfinanzen »? Zur politischen Funktion der Staatsfinanzkrise », in R. R. Grauhan/R. Hickel (1978), pp. 34-50.
- HIRSCH Joachim, « Nach der « Staatsableitung ». Bemerkungen zur Reformulierung einer materialistischen Staatstheorie », in J. Hirsch et al., *Aktualisierung Marx*, Berlin, 1983, pp. 158-170.
- HISCOX Mary Joan, « Le monétarisme en actes : quelques éléments d'interprétation sur les cas britannique et américain », *Critiques de l'économie politique*, No 18, 1982, pp. 13-22.
- HOFFMANN Walther, *Das Wachstum der deutschen Wirtschaft seit der Mitte des 19. Jahrhunderts*, Berlin/Heidelberg/New York, 1965.
- HUBER Louise, *Untersuchung über die soziologischen Gesichtspunkte in der italienischen Finanztheorie*, Zürich, 1936.

- INSEL Ahmet, « Une rigueur pour la forme. Pourquoi la théorie néoclassique fascine-t-elle tant les économistes et comment s'en déprendre? », in *Pour une autre économie*, Paris, 1994, pp. 77-94.
- JACOBS David, « Corporate Economic Power and the State : A Longitudinal Assessment of Two Explanations », *American Journal of Sociology*, Vol. 93, 1988, pp. 852-881.
- JACOBS David/WALDMAN Don, « Towards a Fiscal Sociology : Determinants of Tax Regressivity in the American States », *Social Science Quarterly*, Vol. 64, 1983, pp. 550-565.
- JÄNICKE Martin, « Die Analyse des politischen Systems aus der Krisenperspektive », in M. Jänicke (éd.), *Politische Systemkrisen*, Köln, 1973, pp. 14-50.
- JECHT Horst, *Wesen und Formen der Finanzwirtschaft. Umriss einer Finanzwirtschaftslehre und Finanzsoziologie*, Jena, 1928.
- JESSOP Bob, *State Theory. Putting the Capitalist State in its Place*, University Park, Pennsylvania, 1990.
- JEZE Gaston, « L'impôt extraordinaire sur le capital comme moyen de liquider les charges financières de la guerre », *Revue de Science et de Législation financières*, 1919, pp. 404-417.
- JEZE Gaston, *Cours de finances publiques*, Paris, 1931.
- KARADY Victor, « Stratégies de réussite et modes de faire-valoir de la sociologie chez les Durkheimiens », *Revue française de sociologie*, Vol. 20, 1979, pp. 49-82.
- KINDLEBERGER Charles, *Histoire financière de l'Europe occidentale*, Paris, 1986.
- KÖNKE Günter, *Organisierter Kapitalismus, Sozialdemokratie und Staat*, Stuttgart, 1987.
- KRÄTKE Michael, « Zur Politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates — und ihrer überfälligen Kritik », *Probleme des Klassenkampfes*, No 49, 1982, pp. 99-120.
- KRÄTKE Michael, *Kritik der Staatsfinanzen. Zur Politischen Ökonomie des Steuerstaats*, Hamburg, 1984.
- KRÄTKE Michael, « Sozialistische Steuerpolitik – gestern und morgen », *Probleme des Klassenkampfes*, No 65, 1986, pp. 34-70.
- KRÄTKE Michael, « Steuern sind zum Steuern da! », in P. Albers et al. (éd.), *Sozialismus der Zukunft*, Berlin, 1988, pp. 117-145.
- KROHN Claus-Dieter, *Wirtschaftstheorien als politische Interessen. Die akademische National-Ökonomie in Deutschland, 1918-1933*, Frankfurt/New York, 1981.

- KRÜGER Kersten, « Public Finance and Modernisation : The Change from Domain State to Tax State in Hesse in the Sixteenth and Seventeenth Centuries. A Case Study », in P.-C. Witt (1987), pp. 49-62.
- LAFAY Dominique, « Théorie économique de la bureaucratie : du mea culpa de Niskanen à l'examen des faits », *Problèmes économiques. Sélection d'articles français et étrangers*, No 2373, 27 avril 1994, pp. 27-30.
- LAFFER Arthur/SEYMOUR Jan, *The Economics of the Tax Revolt : a Reader*, New York/San Diego, 1979.
- LALUMIÈRE Pierre, « Les cadres sociaux de la connaissance financière », in R. Schnerb (1973), pp. 39-51.
- LALUMIERE Pierre, *Les finances publiques*, Paris, 1976.
- (de) LAUBIER Patrick, *La politique sociale dans les sociétés industrielles : 1800 à nos jours. Acteurs — Idéologies — Réalisations*, Paris, 1984.
- LEPAGE Henri, « Introduction », in J. Buchanan, *Les limites de la liberté entre l'anarchie et le Léviathan*, Paris, 1992, pp. XVII-XXVII.
- LEROY-BEAULIEU Paul, *Traité de la science des finances*, Paris, 1877.
- LE VAN-LEMESLE Lucette, « L'économie politique à la conquête d'une légitimité 1896-1937 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, No 47-48, 1983, pp. 113-117.
- LINDBLOM Charles, *Politics and Markets. The World's Political-Economic System*, New York, 1977.
- LIPIETZ Alain, *La société en sablier. Le partage du travail contre la déchirure sociale*, Paris, 1996.
- LITTMANN Konrad, *Definition und Entwicklung der Staatsquote*, Göttingen, 1975.
- LOERTSCHER Clive, « Propositions pour une analyse de l'État. Pourquoi et comment étudier l'État », *Annuaire suisse de Science politique*, No 16, 1976, pp. 43-63.
- LOLINI Ettore, *L'attività finanziaria nella dottrina e nella realtà. Saggio di una sistemazione scientifica dei fenomeni finanziari*, Roma, 1920.
- MADDISON Angus, « Origins and Impact of the Welfare State, 1883-1983 », *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, Vol. 37, 1984, pp. 55-87.
- MAMOU Yves, *Une machine de pouvoir. La direction du Trésor*, Paris, 1988.
- MANDEL Ernest, *Le troisième âge du capitalisme*, Paris, 1976.
- MANDEL Ernest, *Power and Money. A Marxist Theory of Bureaucracy*, London/New York, 1992.
- MANN Fritz Karl, *Die Staatswirtschaft unserer Zeit*, Jena, 1930.
- MANN Fritz Karl, « Zur Soziologie der finanzpolitischen Entscheidung », *Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich*, Vol. 57, 1933, pp. 705-730.

- MANN Fritz Karl, *Geschichte der angelsächsischen Finanzwissenschaft*, in : W. Gerloff/F. Neumark (1952), pp.469-488.
- MANN Fritz Karl, *Finanztheorie und Finanzsoziologie*, Göttingen, 1959.
- MANN Fritz Karl, *Der Sinn der Finanzwirtschaft*, Tübingen, 1978.
- MARGAIRAZ Michel, *L'État, les finances et l'économie : histoire d'une conversion, 1932-1952*, Paris, 2 Vol., 1991.
- MARTIN Hans-Peter/SCHUMANN Harald, *Le piège de la mondialisation. L'agression contre la démocratie et la prospérité*, Arles, 1997.
- MASSON Paul/MUSSA Michael, « Long-Term Tendencies in Budget Deficits and Debt », *IMF Working Paper*, No 95/128, décembre 1995, pp. 4a-4b.
- MAUPAS Georges, *Le prélèvement sur le capital (Étude économique)*, Paris, 1929.
- MEDLEN Craig, « Corporate Taxes and the Federal Deficit », *Monthly Review*, Vol. 36, novembre 1984, pp. 10-26.
- MEYER Thomas et al. (éd.), *Lexikon des Sozialismus*, Köln, 1986.
- MILIBAND Ralph, *L'État dans la société capitaliste*, Paris, 1982.
- MURRAY Roberto, *Le nozioni dello Stato, dei bisogni pubblici e dell'attività finanziaria*, Roma, 1913.
- MUSGRAVE Richard, « Theories of Fiscal Crises : An Essay in Fiscal Sociology », in H. Aaron/M. Boskin (éd.), *The Economics of Taxation*, Washington, 1980, pp. 361-390.
- MUSGRAVE Richard, « Schumpeter's Crisis of the Tax State : An Essay in Fiscal Sociology », *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 2, 1992, pp. 89-113.
- NICHÈLE Véronique/ROBIN Jean-Marc, « Évaluation des effets budgétaires et redistributifs de réformes de la fiscalité indirecte française », *Économie et Prévision*, No 110-111, 1993, pp. 105-128.
- NISKANEN William, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, 1971.
- OCDE, *L'impôt sur la consommation*, Paris, 1988.
- OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, Paris, juin 1997.
- O'CONNOR James, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, 1973.
- PADDISON Ronan, *The Fragmented State : the Political Geography of Power*, Oxford, 1983.
- PETERS Guy, *The Politics of Taxation. A comparative Perspective*, Cambridge (USA)/Oxford (GB), 1991.
- PHILIPPE Jean-Jacques, *La TVA à l'heure européenne*, Paris, 1993.
- PIERSON Paul, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, 1994.
- PLAGNET Bernard, *La taxe sur la valeur ajoutée*, Paris, 1990.

- Rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale*, par M. le Député Philippe Auberger, Rapporteur général, sur le projet de Loi de finances rectificative pour 1995, No 2140, Paris, 6 juillet 1995.
- RICARDO David, *Des principes de l'économie politique et de l'impôt*, Paris, 1977 [1re édition : 1817].
- RIETER Heinz (éd.), *Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie. Deutsche Finanzwissenschaft zwischen 1918 und 1939*, Berlin, 1994.
- RIMLINGER Gaston, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*, New York, 1971.
- RIMLINGER Gaston, « Sozialpolitik und wirtschaftliche Entwicklung : ein historischer Vergleich », in R. Braun et al. (éd.), *Gesellschaft in der industriellen Revolution*, Köln, 1973, pp. 113-126.
- RITTER Gerhard, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München, 1969.
- RUPP-EISENREICH Britta, « Le darwinisme social en Allemagne », in P. Tort (dir.), *Darwinisme et société*, Paris, 1992, pp. 169-236.
- SCHNERB Robert, *Deux siècles de fiscalité française. Histoire, économie, politique*, Paris/La Haye, 1973.
- SCHUMPETER Joseph, « Die Krise des Steuerstaats », [1re édition : 1918], reproduit in R. Hickel (1976), pp. 329-379.
- SCHUMPETER Joseph, *Aufsätze zur Wirtschaftspolitik*, Tübingen, 1985 [1re édition : 1926/27].
- SELIGMAN Edwin, « The social theory of fiscal science », *Political Science Quarterly*, Vol. 41, 1926, pp. 193-218 et 354-383.
- SENSINI Guido, « La Finanza sociologica. In onore di Tullio Martello », [1re édition : 1917], reproduit in G. Sensini, *Studi di Scienze sociali*, Roma, Vol. 1, 1932, pp. 232-252.
- SKLAR Holly, « La croisade du retour en arrière », *Page 2. Mensuel du différentiel*, No 1, mai 1996, pp. 24-32.
- SMITH Adam, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, Paris, 1976 [1re édition : 1776].
- SORMAN Guy, *La solution libérale*, Paris, 1984.
- STEINDL Josef, « Reflections on the Present State of Economics », *The Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, Vol. 37, 1984, pp. 3-14.
- STEINMO Sven, *Taxation and Democracy. Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*, New Haven/London, 1993.
- STOCKMAN David, *The Triumph of Politics. How the Reagan Revolution Failed*, New York, 1986.
- STRAYER Joseph, *Les origines médiévales de l'État moderne*, Paris, 1979.

- STÜRMER Michael, « Hungrier Fiskus – schwacher Staat. Das europäische Ancien Régime », in U. Schultz (éd.), *Mit dem Zehnten fing es an. Ein Kulturgeschichte der Steuer*, München, 1986, pp. 174-188.
- SULTAN Herbert, « Über das Verhältnis vom Steuerstaat und Unternehmerstaat », in H. Teschemacher (éd.), *Festgabe für Georg von Schanz zum 75. Geburtstag*, Tübingen, 1928, pp. 407-439.
- SULTAN Herbert, *Die Staatseinnahmen. Versuch einer soziologischen Finanztheorie als Teil einer Theorie der politischen Ökonomie*, Tübingen, 1932.
- SULTAN Herbert, « Finanzwissenschaft und Soziologie », in W. Gerloff / F. Neumark (1952), Vol. 1, pp. 66-98.
- SWANK Duane, « Politics and the Structural Dependence of the State in Democratic Capitalist Nations », *American Political Science Review*, Vol. 86, 1992, pp. 38-54.
- Syndicat national unifié des impôts, *Analyses des mesures fiscales du collectif budgétaire*, Paris, 22 juin 1995.
- SYREN Jean-Louis, « Les fondements théoriques de la révolte fiscale aux Etats-Unis », in J. Bouvier / J.-C. Perrot (1985), pp. 135-147.
- THÉRET Bruno, « Les grandes tendances de développement des dépenses publiques en France de 1815 à 1971. Pour une approche historique de l'État capitaliste », *Critiques de l'économie politique*, No 3, 1978, pp. 57-87.
- THÉRET Bruno / URI Didier, « La pression fiscale : une limite à l'intervention publique? », *Critiques de l'économie politique*, No 21, 1982, pp. 3-56.
- THÉRET Bruno / URI Didier, « La courbe de Laffer dix ans après : un essai de bilan critique », *Revue économique*, Vol. 39, 1988, pp. 753-808.
- THÉRET Bruno, *Régimes économiques de l'ordre politique. Esquisse d'une théorie régulationniste des limites de l'État*, Paris, 1992.
- THÉRET Bruno, « Les métamorphoses fiscales du capital. Une approche marxiste-weberienne des finances publiques », *Économie Appliquée*, Vol. 46, 1993, pp. 39-79.
- THÉRET Bruno, *L'État, la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne*, Paris, 1995.
- TILLY Charles (éd.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, 1975.
- TILLY Charles, *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe 990-1990*, Paris, 1992.
- TOLLISON Robert, « Involved Social Analysis », in J. Buchanan / R. Tollison (1972), pp. 3-7.
- TORT Patrick (dir.), *Dictionnaire du darwinisme et de l'évolution*, Paris, 1996.
- TUFTE Edward, *Political Control of the Economy*, Princeton, 1980.
- VALLEE Annie, *Économie des systèmes fiscaux comparés*, Paris, 1994.

- (von) WEIZSÄCKER Robert, « Staatsverschuldung und Demokratie », *Kyklos*, Vol. 45, 1992, pp. 51-67.
- WACQUANT Loïc/CALHOUN Craig, « Intérêt, rationalité et culture. À propos d'un récent débat sur la théorie de l'action », *Actes de la recherche en sciences sociales*, No 78, 1989, pp. 41-60.
- WEINGART Peter et al., *Rasse, Blut und Gene. Geschichte der Eugenik und Rassenhygiene in Deutschland*, Frankfurt, 1988.
- WHITELEY Paul, « Public Choice : A Dissenting View », in J. Buchanan et al. (1978), pp. 150-154.
- WILDAVSKY Aaron, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston/Toronto, 1979.
- WILDAVSKY Aaron, « Federalism Means Inequality : Political Geometry, Political Sociology, and Political Culture », in R. T. Golembiewski/A. Wildavsky, *The Costs of Federalism. In Honor of James W. Fesler*, New Brunswick/London, 1984, pp. 55-69.
- WITT Peter-Christian, « Finanzpolitik und sozialer Wandel in Krieg und Inflation 1918-1924 », in H. Mommsen et al. (éd.), *Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik*, Düsseldorf, 1974, pp. 395-426.
- WITT Peter-Christian (éd.), *Wealth and Taxation in Central Europe*, Leamington Spa/Hamburg/New York, 1987.
- WITTMANN Walter, *Das globale Disaster. Politik und Finanzen im Bankrott*, München, 1995.
- WUARIN Louis, *Le contribuable ou comment défendre sa bourse*, Paris/Genève, 1889.
- ZOLA Emile, *L'argent*, Paris, 1985 [1re édition : 1891].

Littérature sur la Suisse

- ADLER André, *Le projet socialiste de prélèvement sur la fortune privée en Suisse*, Paris, 1923.
- AMMANN Yves, « Quel sentier de production faut-il retenir pour estimer l'influence de la conjoncture sur les finances publiques? », *Cahiers de questions conjoncturelles*, 4/1995-1/1996, pp. 87-93.
- BAUER Tobias/SPYCHER Stefan, *Verteilung und Besteuerung des Reichtums im Kanton Zürich. Eine Analyse der Staatssteuerstatistiken 1945-1991*, Bern, 1994.
- BAUMANN Hans, « Sozialabbau, Sozialdumping und Verteilungspolitik », *Widerspruch*, No 27, juin 1994, pp. 79-87.
- BAUMANN Werner, *Bauernstand und Bürgerblock. Ernst Laur und der Schweizerische Bauernverband 1897-1918*, Zürich, 1993.
- B EGLINGER Martin, *Otto Stich. Der rote Eidgenosse*, Zürich, 1996.
- BINSWANGER Peter, *Geschichte der AHV*, Zürich, 1986.
- BLATTNER Niklaus/GRAF Ulrich, « Challenges and Steps Towards Europe After December 6, 1992 », in N. Blattner (éd.), *European Integration and the Swiss Financial Center*, Zurich, 1993, pp. 261-280.
- BRUGGER Hans, *Die schweizerische Landwirtschaft 1850 bis 1914*, Frauenfeld, 1979.
- BÜRGENMEIER Beat et al., *Fiscalité et investissement privé en Suisse*, Genève, 1986.
- BÜTIKOFER Roland, « Des gardes civiques à l'Association patriotique vaudoise (1918-1947) », in H. U. Jost et al., *Cent ans de police politique en Suisse (1889-1989)*, Lausanne, 1992, pp. 119-128.
- (von) CASTELMUR Linus, *Schweizerisch-Alliierte Finanzbeziehungen im Übergang vom Zweiten Weltkrieg zum Kalten Krieg. Die deutschen Guthaben in der Schweiz zwischen Zwangsliquidierung und Freigabe (1945-1952)*, Zürich, 1992.
- CHEVALLEY Bernard, « L'attitude des organisations paysannes : l'Union suisse des Paysans et la Société d'Agriculture du canton de Zurich », in M. Vuilleumier et al., *La Grève générale de 1918 en Suisse*, Genève, 1977, pp. 211-254.
- Commission nationale pour la publication de documents diplomatiques suisses, *Documents diplomatiques suisses*, Berne, Vol. 6 — Vol. 15.
- CORNEVIN-PFEIFFER Katrin, « La dynamique du fédéralisme suisse », in L. Weber et al. (1992), pp. 185-263.
- CORNEVIN-PFEIFFER Katrin/MANZINI Antonio, « Le financement de l'État », in L. Weber et al. (1992), pp. 85-183.

- DAFFLON Bernard, *Federal Finance in Theory and Practice. With Special Reference to Switzerland*, Bern/Stuttgart, 1977.
- DECURTINS Daniela/GROSSMANN Susi, « Die Bedeutung kommunikativer Vernetzung für die Gründung der Zürcher Kantonalbank 1870 », in Y. Cassis/J. Tanner (éd.), *Banken und Kredit in der Schweiz 1850-1930*, Zürich, 1993, pp. 105-127.
- DEGEN Bernard, *Sozialdemokratie : Gegenmacht ? Opposition ? Bundesratspartei ? Die Geschichte der Regierungsbeteiligung der schweizerischen Sozialdemokraten*, Zürich, 1993.
- DIEBEN Peter, « Eurocompatibility of the Swiss Tax System », *International Tax review*, No 6-7, juillet 1993, pp. 313-319.
- DURRER Marco, *Die schweizerisch-amerikanischen Finanzbeziehungen im Zweiten Weltkrieg. Von der Blockierung der schweizerischen Guthaben in den USA über die « Safehaven »-Politik zum Washingtoner Abkommen (1941-1946)*, Bern/Stuttgart, 1984.
- EGGENSCHWYLER Walter, « Das schweizerische Finanzproblem und die Wege zu seiner Lösung », *Schweizer-Zeitfragen*, No 46, 1915, pp. 1-103.
- EGLI Dominik/LEU Robert, *Zur Lage der Berner Staatsfinanzen*, Bern/Stuttgart/Wien, 1995.
- FAGAGNINI Hans Peter, *Föderalistischer Aufgabenverbund in der Schweiz*, Bern/Stuttgart, 1991.
- FLUBACHER Rita, *Flugjahre für Gaukler. Die Karriere des Werner K. Rey*, Zürich, 1992.
- FLUCKIGER Yves/SCHÖNENBERGER Alain, « Le fédéralisme financier en Suisse », *Revue française de Finances publiques*, Vol. 20, 1987, pp. 57-82.
- GAUTSCHI Willi, *Der Landesstreik 1918*, Zürich, 1988.
- GILLIAND Pierre/ROSSINI Stéphane, *Le budget social de la Suisse*, Lausanne, 1995.
- GILLIAND Pierre/ROSSINI Stéphane, *La protection sociale en Suisse. Recettes et dépenses, 1948-1997. Comparaisons avec les pays de l'Union européenne*, Lausanne, 1997.
- GILLIAND Pierre/ROSSINI Stéphane, « La protection sociale en Suisse en 1993 », *La Vie économique. Revue de politique économique*, mars 1997, pp. 70-76.
- GROSS Thomas, *Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Schweiz mit besonderer Berücksichtigung des Kantons Zürich 1860-1910*, Bern/Frankfurt/Las Vegas, 1980.
- GRUBER Christian, *Die politischen Parteien der Schweiz im Zweiten Weltkrieg*, Wien/Frankfurt/Zürich, 1966.

- GRUNER Erich, *Arbeiterschaft und Wirtschaft in der Schweiz 1880-1914*, Zürich, 4 Vol., 1988.
- GUBLER Jakob, *Die Steueramnestie in Bund und Kantonen unter besonderer Berücksichtigung des Bundesratsbeschlusses über die Steueramnestie bei Einführung der Verrechnungssteuer vom 31. Oktober 1944*, s. I., 1948.
- GUEx Sébastien, *La politique monétaire et financière de la Confédération Suisse*, Lausanne, 1993.
- GUEx Sébastien, « L'initiative socialiste pour une imposition extraordinaire sur la fortune en Suisse (1920-1922) », *Regards sociologiques*, 1994, pp. 101-116.
- HABLÜTZEL Peter et al. (éd.), *Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*, Bern/Stuttgart/Wien, 1995.
- HAFNER Georg, *Bundesrat Walther Stampfli (1884-1965). Leiter der Kriegswirtschaft im Zweiten Weltkrieg. Bundesrätlicher Vater der AHV*, Olten, 1986.
- HALBEISEN Patrick/LECHNER Roman, *Öffentliche Finanzen in der Schweiz von 1850-1913 : Finanzstatistik des Bundes, des Kantons Zürich und des Kantons Bern. Wertschöpfung des öffentlichen Sektors*, Zürich, Lizentiatsarbeit der Universität Zürich, 1990, unveröffentlichtes Manuskript.
- Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft*, Bern, 1939.
- Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft*, Bern, 1955.
- HOFER André, *La fraude fiscale en Suisse*, Genève, 1978.
- HOSANG Balz, *Die sieben mageren Jahre. Schweizer Finanzpolitik auf dem Buckel der Schwachen*, Zürich, 1978.
- HUMAIR Cédric, *Politique douanière de la Confédération suisse : 1919-1925. « Les paysans montent aux barricades »*, Lausanne, Mémoire de licence de l'Université de Lausanne, 1990, manuscrit non publié.
- JAGGI Yvette, *L'occasion européenne. Fiscalité communautaire et finances fédérales*, Lausanne, 1988.
- JEANNERET Pierre, *Un itinéraire politique à travers le socialisme en Suisse romande. La vie du Dr Maurice Jeanneret-Minkine (1886-1953)*, Lausanne, 1991.
- JEQUIER Rémi, « La décision », in Luc Weber et al. (1992), pp. 313-346.
- JOST Hans Ulrich, « Politisches System und Wahlsystem der Schweiz unter dem Aspekt von Integration und Legitimität », *Annuaire suisse de Science politique*, 1976, pp. 203-219.
- JOST Hans Ulrich, *Die Altkommunisten. Linksradikalismus und Sozialismus in der Schweiz 1919-1921*, Frauenfeld, 1977.
- JOST Hans Ulrich, « Culture politique et mouvement ouvrier en Roman-die au XIXe siècle », in P. Du Bois (Dir.), *Union et division des Suisses. Les relations entre alémaniques, romands et tessinois aux XIXe et XXe siècles*, Lausanne, 1983, pp. 43-63.

- JOST Hans Ulrich, « Switzerland's Atlantic Perspectives », in M. Miliivojevic/P. Maurer (éd.) *Swiss Neutrality and Security. Armed Forces, National Defence and Foreign Policy*, New York/Oxford/Munich, 1990, pp. 110-121.
- JUNGE Georg et al., *Corporate Taxation and Private Investment : Some Econometric Evidence for Switzerland*, Genève, Cahiers du Département d'Économie politique de l'Université de Genève, 1985.
- JUNGE Georg, « The Impact of Swiss Taxation on Economic Growth », *Revue suisse d'Économie politique et de Statistique*, 1985, Vol. 121, pp. 23-34.
- KLEINWEFERS Heiner et al., *Die schweizerische Volkswirtschaft. Eine problemorientierte Einführung in die Volkswirtschaftslehre*, Frauenfeld, 1993.
- KNESCHAUREK Francesco, « Wandlungen der schweizerischen Industriestruktur seit 1800 », in *Ein Jahrhundert schweizerischer Wirtschaftsentwicklung 1864-1964*, Bern, 1964, pp. 133-166.
- KNEUBÜHLER Heinz, *Ursachen der Ausgabenmehrung beim Bund insbesondere in der Zeit seit 1913*, Schwarzenbach, 1961.
- KNÜSEL René/ZURITA Félix, *Assurances sociales : une sécurité pour qui? La loi Forrer et les origines de l'État social en Suisse*, Lausanne, 1979.
- KNÜSEL René, « Genève de l'« Etat social » en Suisse au XIXe siècle », in P. Gilliland (éd.), *Les défis de la santé. Les coûts et l'assurance*, Lausanne, Vol. 1, 1986, pp. 247-260.
- LASSERRE André, « L'institution de l'assurance-vieillesse et survivants (1889-1947) », in R. Ruffieux et al., *La démocratie référendaire en Suisse au XXe siècle*, Fribourg, 1972, pp. 259-326.
- LASSERRE André, *Finances publiques et développement. Le canton de Vaud 1831-1913*, Lausanne, 1981.
- Fondation pour la collaboration confédérale (Soleure), *Le fédéralisme réexaminé. Les procès-verbaux des dix consultations publiques à Soleure sur l'état du fédéralisme suisse*, Zurich, 3 Vol., 1973.
- Le mouvement ouvrier suisse. Documents de 1800 à nos jours*, Genève, 1975.
- LETSCHE Hans, *Öffentliche Finanzen und Finanzpolitik in der Schweiz*, Bern/Stuttgart, 1972.
- LETSCHE Hans, *Soziale Marktwirtschaft als Chance. Die Schweiz auf dem Prüfstand*, Aarau, 1992.
- LEUTWILER Fritz et al., *La politique économique de la Suisse face à la concurrence internationale. Programme pour un ordre plus libéral*, Zurich, 1991.
- LORUSSO Rosanna, *Note sur la construction d'une série pour le revenu cantonal vaudois*, Lausanne, Cahiers de recherches économiques de l'Université de Lausanne, No 8906, 1989.
- LYBRAND/PICTET, *La transparence financière des sociétés suisses*, Genève, 1991.

- MAHON Pascal, « Le financement de la sécurité sociale en Suisse », *Cahiers genevois et romands de sécurité sociale*, No 14, 1995, pp. 75-97.
- MANI Benedikt, *Die Bundesfinanzpolitik des schweizerischen Bauernstandes in der neueren Zeit*, Romanshorn, 1928.
- MANZINI Antonio/ZARIN-NEJADAN Milad, « The Causal Relationship Between Government Expenditure and Revenue : The Case of Switzerland », *Revue suisse d'Économie politique et de Statistique*, Vol. 131, 1995, pp. 637-647.
- MARGAIRAZ André/MERKLI Roger, *La fuite devant l'impôt et les contrôles du fisc*, Lausanne, 1985.
- MARGAIRAZ André, *La fraude fiscale et ses succédanés : comment on échappe à l'impôt*, Blonay, 1987.
- MASNATA-RUBATTEL Claire et François, *Le pouvoir suisse. Séduction démocratique et répression suave*, Paris, 1978.
- MAURER Peter, *Anbauschlacht. Landwirtschaftspolitik, Plan Wahlen, Anbauwerk 1937-1945*, Zürich, 1985.
- MEIERHANS Paul, *Zur Steuerpolitik der Schweizerischen Sozialdemokratie*, Zürich, 1922.
- METZGER Dieter, « Aktuelle Steuerfragen », *Steuer Revue*, No 9, 1993, pp. 405-411.
- MOTTU Eric, « Une étude de cas : la crise budgétaire du canton de Genève, 1989-1991 », in L. Weber et al. (1992), pp. 347-366.
- MOTTU Eric, *La progressivité des impôts. Théorie et applications aux impôts directs et à la TVA en Suisse*, Thèse de l'Université de Genève, 1994.
- MÜLLER Renate, *Volk, Parlament und schweizerische Zollpolitik um 1900*, Bern, 1966.
- NEIDHART Leonhard, *Föderalismus in der Schweiz*, Zürich/Köln, 1975.
- NÜSSLI Kurt, *Föderalismus in der Schweiz. Konzepte, Indikatoren, Daten*, Grisch, 1985.
- (van) ORSOUW Michael, *Das vermeintliche Paradies. Eine historische Analyse der Anziehungskraft der Zuger Steuergesetze*, Zürich, 1995.
- OTT Fritz, *Die Vermögens- und Einkommenssteuer in der Schweiz*, Zürich, 1914.
- PARMA Viktor, « Les chimistes aux commandes », *Bilan*, avril 1994, pp. 36-40.
- PAVILLON Sophie, *L'ombre rouge. La tentative d'établissement de relations diplomatiques avec l'URSS par la Confédération helvétique et le débat politique en Suisse 1943-1944*, Lausanne, Mémoire de licence de l'Université de Lausanne, 1994, manuscrit non publié.

- PIOTET Georges/LOERTSCHER Clive, *La crise fiscale en Suisse*, Institut de Science politique de l'Université de Lausanne, 1977, manuscrit non publié.
- PRADER Gaudenz, *50 Jahre schweizerische Stabilisierungspolitik. Lernprozesse in Theorie und Politik am Beispiel der Finanz- und Beschäftigungspolitik des Bundes*, Zürich, 1981.
- (de) PURY David et al., *Ayons le courage d'un nouveau départ. Un programme pour la relance de la politique économique de la Suisse*, Zurich, 1996.
- RAUBER André, « Les révélations des archives », *Le Courrier*, 9 novembre 1993.
- REICHESBERG Naum (éd.), *Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung*, Bern, 4 Vol., 1911.
- REY Jean-Noël, *Trop d'État? Essai sur la mise en cause de l'Etat-Protecteur en Suisse*, Lausanne, 1983.
- REY Alfred, *Finanzreformen für die Schweiz*, Solothurn, 1993.
- RITSCHARD Willi, « Zweck und Ziel der Steuerharmonisierung », in Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht an der Hochschule St. Gallen (éd.), *Besteuerung der juristischen Personen und Steuerharmonisierung in der Schweiz*, Bern/Stuttgart, 1970, pp. 19-40.
- ROSSINI Stéphane, *Les institutions de sécurité sociale en Suisse. Panorama statistique 1915-1990*, Berne, 1992.
- RUFFIEUX Roland, *La Suisse de l'entre-deux-guerres*, Lausanne, 1974.
- SANCEY Yves, *Le Gentlemen's Agreement de 1927. Lutte autour de la (non)-politisation de l'exportation du capital*, Lausanne, Travaux de science politique de l'Université de Lausanne, No 9, 1995.
- SANCEY Yves, « Les banques et l'État en Suisse. Eléments pour une genèse de la politique bancaire de la Confédération (1914-1927) », *Revue Suisse d'Histoire*, Vol. 46, 1996, pp. 81-104.
- SAURER Peter, « La charge fiscale suisse en comparaison internationale », *La Vie économique. Revue de politique économique*, No 8, octobre 1989, pp. 20-24.
- SCHÄR Arnold, *Aufwand- und Deckungsgrundsätze im schweizerischen Bundeshaushalt insbesondere in der Kriegs- und Nachkriegszeit*, Basel, 1930.
- SCHMID Hanspeter, *Wirtschaft, Staat und Macht. Die Politik der schweizerischen Exportindustrie im Zeichen von Staats- und Wirtschaftskrise (1918-1929)*, Zürich, 1983.
- SCHNEIDER Salome, *Steuersystem und Steuerpolitik in der Schweiz*, Berlin, 1925.
- SCHÖNENBERGER Alain, « La capacité financière de Genève est-elle épuisée? », *Steuer Revue*, No 11 et 12, 1992, pp. 533-545 et 570-581.

- SCHWAB Beat, *Ökonomische Aspekte der Staatsdefizite und Staatsverschuldung in der Schweiz*, Bern/Stuttgart/Wien, 1996.
- SOGUEL Nils, « Faut-il s'inquiéter de l'augmentation de la dette de la Confédération? », *Cahiers de questions conjoncturelles*, 2/1996, pp. 3-8.
- SOMMER Jürg, *Das Ringen um die soziale Sicherheit in der Schweiz. Eine politisch-ökonomische Analyse der Ursprünge, Entwicklungen und Perspektiven sozialer Sicherung im Widerstreit zwischen Gruppeninteressen und volkswirtschaftlicher Tragbarkeit*, Diessenhofen, 1978.
- SPAHNI Walter, *Der Ausbruch der Schweiz aus der Isolation nach dem Zweiten Weltkrieg. Untersucht anhand ihrer Aussenhandelspolitik 1944-1947*, Frauenfeld, 1977.
- SPEISER Paul, *Erinnerungen aus meiner öffentlichen Tätigkeit von 1875-1919*, Basel, 1935.
- STAMPFLI Walther, « Problèmes économiques et sociaux de l'après-guerre. Exposé de M. le Conseiller fédéral W. Stampfli présenté à l'École polytechnique fédérale le 21 janvier 1944 », *Revue universitaire suisse*, Vol. 17, 1944, pp. 341-351.
- STRAHM Rudolf, « Soziale Verteilungspolitik statt bürgerlicher Sparpopulismus. Zukünftige Finanzpolitik der Sozialdemokratie », *Widerspruch*, No 31, juillet 1996, pp. 111-120.
- TANNER Jakob, *Bundshaushalt, Währung und Kriegswirtschaft. Eine finanzsoziologische Analyse der Schweiz zwischen 1938 und 1953*, Zürich, 1986.
- THALMANN Philippe, « Des finances saines », in L. Weber et al. (1992), pp. 265-312.
- (von) UNGERN-STERNBERG Thomas, *The Swiss National Bank and Seignorage*, Lausanne, Cahiers de recherches économiques de l'Université de Lausanne, No 9601, 1996.
- (von) UNGERN-STERNBERG Thomas, *Entscheidungsgrundlagen für ein neues Nationalbankgesetz*, Lausanne, Cahiers de recherches économiques de l'Université de Lausanne, No 9701, 1997.
- URIO Paolo/MERCKES Véronique, *Le budget de la Confédération. Le système politique suisse face à l'équilibre des finances fédérales*, Lausanne, 1996.
- VORORT de l'Union suisse du Commerce et de l'Industrie, *Pour une Suisse compétitive et moderne. Un programme de politique économique*, Zurich, sd.
- WEHRLI Bernhard, *Le Vorort : mythe ou réalité. Histoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie 1870-1970*, Neuchâtel, 1972.
- WITTMANN Walter, « Ansätze zu einer langfristigen Reform der Bundesfinanzpolitik », in S. Borner et al. (éd.), *Schweizerische Stabilisierungs- und Finanzpolitik*, Diessenhofen, 1978, pp. 41-56.
- ZARIN-NEJADAN Milad, « L'imposition des revenus du capital en Suisse. Une approche de simulation », *Revue suisse d'Économie politique et de Statistique*, Vol. 127, 1991, pp. 445-462.

Liste des graphiques et des tableaux

Graphiques

- 1 *Représentation de l'ensemble des dépenses fédérales observées entre 1917 et 1993 par la courbe selon modèle statistique 1 (en millions de francs constants; base = 1917)*
page 29
- 2 *Résidus, obtenus selon le modèle statistique 1, des dépenses fédérales lors des 20 années électorales comprises entre 1917 et 1993 (en millions de francs constants; base = 1917)*
page 30
- 3 *Représentation de l'ensemble des dépenses fédérales observées entre 1917 et 1993 par la droite selon le modèle statistique 2 (en logarithmes de millions de francs constants; base = 1917)*
page 31
- 4 *Résidus, obtenus selon le modèle statistique 2, des dépenses fédérales lors des 20 années électorales comprises entre 1917 et 1993 (en logarithmes de millions de francs constants; base = 1917)*
page 32
- 5 *Résidus, obtenus selon le modèle statistique 1, des dépenses fédérales lors des 11 années électorales comprises entre 1950 et 1993 (en millions de francs constants; base = 1917)*
page 33

| | | |
|---|--|----|
| 6 | <i>Résidus, obtenus selon le modèle statistique 1, des dépenses fédérales lors des 40 années électorales et préélectorales comprises entre 1917 et 1993 (en millions de francs constants; base = 1917)</i> | |
| | page | 34 |
| 7 | <i>Résidus, obtenus selon le modèle statistique 1, des soldes des comptes de la Confédération lors des 40 années électorales et préélectorales comprises entre 1917 et 1993 (en millions de francs constants; base = 1917)</i> | |
| | page | 37 |
| 8 | <i>Résidus, obtenus selon le modèle statistique 1, des soldes des comptes de la Confédération lors des 22 années électorales et préélectorales comprises entre 1950 et 1993 (en millions de francs constants; base = 1917)</i> | |
| | page | 37 |

Tableaux

| | | |
|---|--|-----|
| 1 | <i>Répartition des dépenses de la Confédération par destinations en 1913 et en 1996</i> | |
| | page | 46 |
| 2 | <i>Part de chacun des échelons politiques dans le total des dépenses brutes (1850-1995, en %)</i> | |
| | page | 102 |
| 3 | <i>Part de chacun des échelons politiques dans le total des recettes brutes, fiscales et non fiscales (1913-1995, en %, sans les cotisations de sécurité sociale)</i> | |
| | page | 103 |
| 4 | <i>Évolution entre 1985 et 1996 de la charge fiscale pour 4 tranches de revenus bruts du travail, chaque revenu restant identique sur la période en terme de pouvoir d'achat (en % du revenu brut)</i> | |
| | page | 117 |
| 5 | <i>Évolution de la quote-part fiscale de la Suisse et des pays membres de l'OCDE (1965-1995)</i> | |
| | page | 141 |

Annexes

Annexe 1

Dépenses et soldes du compte financier de la Confédération 1917-1993 (valeurs en millions de francs courants et en millions de francs constants de 1917)

| Années | Dépenses fédérales en francs courants (mios. fr.) | Soldes compte fin. Conf. en francs courants (mios. fr.) | Indice des prix à la consommation (1917 = 100) | Dépenses fédérales en francs constants de 1917 (mios. fr.) | Soldes compte fin. Conf. en francs constants de 1917 (mios. fr.) |
|--------|---|---|--|--|--|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1917 | 466 | -221 | 100 | 466 | -221 |
| 1918 | 547 | -244 | 125 | 437 | -195 |
| 1919 | 573 | -215 | 136 | 421 | -158 |
| 1920 | 616 | -177 | 137 | 449 | -129 |
| 1921 | 540 | -227 | 123 | 439 | -185 |
| 1922 | 426 | -44 | 101 | 424 | -44 |
| 1923 | 428 | -89 | 101 | 426 | -89 |
| 1924 | 376 | -1 | 104 | 363 | -1 |
| 1925 | 377 | 15 | 103 | 365 | 15 |
| 1926 | 383 | 74 | 100 | 385 | 74 |
| 1927 | 361 | 35 | 98 | 367 | 36 |
| 1928 | 366 | 83 | 99 | 370 | 84 |
| 1929 | 377 | 141 | 99 | 381 | 143 |
| 1930 | 483 | 151 | 97 | 497 | 155 |
| 1931 | 404 | 85 | 92 | 438 | 92 |
| 1932 | 433 | 39 | 85 | 509 | 46 |
| 1933 | 450 | -10 | 81 | 559 | -12 |
| 1934 | 497 | -12 | 79 | 626 | -15 |
| 1935 | 505 | 20 | 79 | 642 | 25 |
| 1936 | 518 | 24 | 80 | 647 | 30 |
| 1937 | 537 | 26 | 84 | 641 | 31 |
| 1938 | 604 | -35 | 84 | 719 | -42 |
| 1939 | 964 | -343 | 85 | 1139 | -405 |
| 1940 | 1807 | -874 | 93 | 1953 | -945 |

| | | | | | |
|------|-------|-------|-----|------|------|
| 1941 | 2142 | -859 | 107 | 2008 | -805 |
| 1942 | 2261 | -803 | 119 | 1906 | -677 |
| 1943 | 2482 | -977 | 125 | 1991 | -784 |
| 1944 | 2594 | -996 | 127 | 2038 | -782 |
| 1945 | 2323 | -810 | 128 | 1813 | -632 |
| 1946 | 2213 | 198 | 128 | 1736 | 155 |
| 1947 | 1947 | 262 | 133 | 1462 | 197 |
| 1948 | 1947 | 293 | 137 | 1419 | 214 |
| 1949 | 1581 | 58 | 136 | 1163 | 43 |
| 1950 | 1637 | 337 | 134 | 1223 | 252 |
| 1951 | 1787 | -29 | 140 | 1274 | -21 |
| 1952 | 2162 | -212 | 144 | 1503 | -147 |
| 1953 | 1884 | 91 | 143 | 1318 | 64 |
| 1954 | 1959 | 361 | 144 | 1363 | 251 |
| 1955 | 1949 | 297 | 145 | 1342 | 205 |
| 1956 | 1964 | 647 | 148 | 1331 | 439 |
| 1957 | 2238 | 202 | 150 | 1489 | 134 |
| 1958 | 2643 | 183 | 153 | 1726 | 120 |
| 1959 | 2482 | 240 | 152 | 1632 | 158 |
| 1960 | 2601 | 715 | 154 | 1685 | 463 |
| 1961 | 3267 | 139 | 157 | 2079 | 88 |
| 1962 | 3684 | 432 | 164 | 2248 | 264 |
| 1963 | 4083 | 126 | 170 | 2408 | 74 |
| 1964 | 4857 | 420 | 175 | 2778 | 240 |
| 1965 | 4920 | 31 | 181 | 2721 | 17 |
| 1966 | 5683 | 5 | 189 | 3001 | 3 |
| 1967 | 5874 | -156 | 197 | 2981 | -79 |
| 1968 | 6447 | 157 | 202 | 3195 | 78 |
| 1969 | 7081 | 28 | 207 | 3424 | 14 |
| 1970 | 7765 | 210 | 214 | 3624 | 98 |
| 1971 | 8963 | -294 | 228 | 3925 | -129 |
| 1972 | 10366 | -247 | 244 | 4256 | -101 |
| 1973 | 11625 | -779 | 265 | 4389 | -294 |
| 1974 | 13052 | -1040 | 291 | 4490 | -358 |
| 1975 | 13541 | -1309 | 310 | 4364 | -422 |
| 1976 | 15860 | -1573 | 316 | 5026 | -498 |
| 1977 | 15493 | -1467 | 320 | 4846 | -459 |
| 1978 | 15825 | -719 | 323 | 4899 | -223 |

| | | | | | |
|------|-------|-------|-----|------|-------|
| 1979 | 16613 | -1715 | 335 | 4963 | -512 |
| 1980 | 17389 | -1071 | 348 | 4994 | -308 |
| 1981 | 17575 | -173 | 371 | 4740 | -47 |
| 1982 | 19293 | -424 | 392 | 4925 | -108 |
| 1983 | 20283 | -855 | 403 | 5029 | -212 |
| 1984 | 21644 | -448 | 415 | 5214 | -108 |
| 1985 | 22881 | -696 | 429 | 5329 | -162 |
| 1986 | 23176 | 1968 | 433 | 5358 | 455 |
| 1987 | 23861 | 1041 | 439 | 5437 | 237 |
| 1988 | 26633 | 1248 | 447 | 5956 | 279 |
| 1989 | 27449 | 885 | 461 | 5953 | 192 |
| 1990 | 31615 | 1058 | 486 | 6503 | 218 |
| 1991 | 35501 | -2011 | 515 | 6897 | -391 |
| 1992 | 37816 | -2863 | 535 | 7065 | -535 |
| 1993 | 40600 | -7818 | 553 | 7341 | -1414 |

- 1 Source : *Annuaire statistique de la Suisse*, Berne, diverses années; les chiffres les plus récents sont tirés du *Message du Conseil fédéral concernant le budget 1995*, Berne, 1994, p. 630. Il s'agit des dépenses telles qu'elles apparaissent dans le compte financier de la Confédération.
- 2 Source : *Annuaire statistique de la Suisse*, Berne, diverses années; les chiffres les plus récents sont tirés du *Message du Conseil fédéral concernant le budget 1995*, Berne, 1994, p. 630. Il s'agit des soldes du compte financier de la Confédération.
- 3 Source : *Manuel statistique du marché financier suisse*, Berne, 1944, p. 225 et *Annuaire statistique de la Suisse*, Berne, diverses années. J'ai recalculé la série en prenant l'année 1917 comme base.
- 4, 5 Déflaté à l'aide de l'indice des prix à la consommation; il s'agit donc des dépenses et soldes de la Confédération exprimés en francs constants de 1917.

Annexe 2

Résidus des dépenses et des soldes de la Confédération calculés sur les périodes respectives de 1917 à 1993 et de 1950 à 1993 (en millions de francs constants de 1917)

| Années (années électorales indiquées en gras) | Résidus dép. féd. sur période 1917-1993 selon modèle 1 (mios. fr.) (renvoie à graph. 2 et 6) | Résidus dép. féd. sur période 1917-1993 selon modèle 2 (log. mios. fr.) (renvoie à graph. 4) | Résidus dép. féd. sur période 1950-1993 selon modèle 1 (mios. fr.) (renvoie à graph. 5) | Résid. soldes Conf. sur période 1917-1993 selon modèle 1 (mios. fr.) (renvoie à graph. 7) | Résid. soldes Conf. sur période 1950-1993 selon modèle 1 (mios. fr.) (renvoie à graph. 8) |
|---|---|--|---|--|--|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1917 | -28.666 | 0.28 | • | -46.69 | • |
| 1918 | -48.267 | 0.175 | • | -29.461 | • |
| 1919 | -57.395 | 0.096 | • | -0.87 | • |
| 1920 | -26.049 | 0.116 | • | 19.984 | • |
| 1921 | -33.231 | 0.054 | • | -43.9 | • |
| 1922 | -48.94 | -0.022 | • | 89.279 | • |
| 1923 | -50.176 | -0.059 | • | 37.021 | • |
| 1924 | -118.939 | -0.26 | • | 117.425 | • |
| 1925 | -125.228 | -0.296 | • | 125.992 | • |
| 1926 | -116.045 | -0.285 | • | 179.221 | • |
| 1927 | -147.389 | -0.374 | • | 134.013 | • |
| 1928 | -160.26 | -0.408 | • | 176.268 | • |
| 1929 | -167.658 | -0.42 | • | 228.985 | • |
| 1930 | -72.583 | -0.196 | • | 236.165 | • |
| 1931 | -155.035 | -0.364 | • | 167.608 | • |
| 1932 | -110.014 | -0.255 | • | 116.213 | • |
| 1933 | -89.52 | -0.205 | • | 53.081 | • |
| 1934 | -52.554 | -0.131 | • | 45.812 | • |
| 1935 | -70.114 | -0.148 | • | 82.005 | • |
| 1936 | -101.201 | -0.181 | • | 82.56 | • |
| 1937 | -145.815 | -0.232 | • | 79.779 | • |
| 1938 | -108.956 | -0.159 | • | 3.66 | • |
| 1939 | 267.375 | 0.259 | • | -363.097 | • |
| 1940 | 1035.18 | 0.757 | • | -905.691 | • |
| 1941 | 1041.458 | 0.743 | • | -768.922 | • |
| 1942 | 888.208 | 0.65 | • | -642.99 | • |
| 1943 | 919.432 | 0.652 | • | -752.096 | • |
| 1944 | 910.129 | 0.633 | • | -752.74 | • |

| | | | | | |
|-------------|----------|--------|----------|----------|----------|
| 1945 | 626.298 | 0.475 | • | -604.021 | • |
| 1946 | 487.941 | 0.39 | • | 181.861 | • |
| 1947 | 150.056 | 0.177 | • | 222.106 | • |
| 1948 | 40.645 | 0.105 | • | 238.113 | • |
| 1949 | -284.294 | -0.135 | • | 66.483 | • |
| 1950 | -295.759 | -0.127 | 348.188 | 275.415 | 43.827 |
| 1951 | -318.752 | -0.127 | 273.958 | 2.71 | -216.639 |
| 1952 | -166.272 | -0.004 | 377.026 | -123.832 | -331.216 |
| 1953 | -430.318 | -0.177 | 65.394 | 87.688 | -108.003 |
| 1954 | -466.892 | -0.185 | -16.939 | 275.771 | 91.5 |
| 1955 | -571.993 | -0.242 | -165.973 | 230.116 | 56.993 |
| 1956 | -669.62 | -0.292 | -305.708 | 465.524 | 303.275 |
| 1957 | -601.775 | -0.222 | -278.144 | 162.595 | 10.947 |
| 1958 | -455.457 | -0.115 | -170.281 | 149.528 | 8.208 |
| 1959 | -643.666 | -0.212 | -395.118 | 189.724 | 58.46 |
| 1960 | -687.402 | -0.222 | -473.657 | 497.483 | 376.001 |
| 1961 | -392.665 | -0.053 | -211.896 | 125.204 | 13.231 |
| 1962 | -325.455 | -0.017 | -175.836 | 303.088 | 200.351 |
| 1963 | -269.772 | 0.01 | -149.477 | 116.934 | 23.161 |
| 1964 | -6.616 | 0.112 | 86.182 | 286.143 | 201.061 |
| 1965 | -172.987 | 0.049 | -105.861 | 66.615 | -10.05 |
| 1966 | -4.885 | 0.106 | 38.396 | 55.949 | -12.571 |
| 1967 | -139.31 | 0.057 | -118.049 | -21.754 | -82.402 |
| 1968 | -42.262 | 0.085 | -41.194 | 139.605 | 86.556 |
| 1969 | 67.259 | 0.113 | 49.96 | 79.928 | 34.204 |
| 1970 | 145.253 | 0.128 | 111.413 | 169.312 | 130.641 |
| 1971 | 321.72 | 0.166 | 273.166 | -52.34 | -84.231 |
| 1972 | 525.66 | 0.206 | 464.217 | -19.53 | -44.915 |
| 1973 | 529.072 | 0.195 | 456.568 | -206.558 | -225.708 |
| 1974 | 497.958 | 0.176 | 416.217 | -264.322 | -277.512 |
| 1975 | 237.317 | 0.106 | 148.166 | -322.125 | -329.626 |
| 1976 | 762.148 | 0.206 | 667.414 | -392.264 | -394.35 |
| 1977 | 442.453 | 0.128 | 343.961 | -346.041 | -342.985 |
| 1978 | 353.231 | 0.097 | 252.808 | -102.755 | -94.83 |
| 1979 | 272.481 | 0.068 | 171.953 | -385.307 | -372.785 |
| 1980 | 156.205 | 0.033 | 57.398 | -172.996 | -156.151 |
| 1981 | -247.599 | -0.061 | -342.858 | 95.677 | 116.573 |
| 1982 | -215.929 | -0.064 | -305.815 | 42.214 | 66.887 |
| 1983 | -265.787 | -0.085 | -348.473 | -53.288 | -25.11 |
| 1984 | -238.171 | -0.09 | -311.832 | 59.374 | 90.783 |
| 1985 | -283.083 | -0.11 | -345.892 | 13.998 | 48.366 |

| | | | | | |
|-------------|----------|--------|----------|-----------|-----------|
| 1986 | -416.522 | -0.146 | -466.652 | 640.085 | 677.138 |
| 1987 | -502.487 | -0.173 | -538.114 | 431.734 | 471.2 |
| 1988 | -150.98 | -0.123 | -170.276 | 483.246 | 524.851 |
| 1989 | -324 | -0.166 | -325.139 | 405.92 | 449.393 |
| 1990 | 53.454 | -0.119 | 72.297 | 441.757 | 486.824 |
| 1991 | 272.38 | -0.102 | 313.033 | -156.143 | -109.756 |
| 1992 | 262.779 | -0.119 | 327.067 | -289.681 | -242.245 |
| 1993 | 358.651 | -0.122 | 448.401 | -1157.556 | -1109.345 |

- 1 Il s'agit des résidus, exprimés en millions de francs constants de 1917, tels qu'ils ont été calculés selon le modèle statistique 1 à partir des dépenses (en francs constants de 1917) de la Confédération de 1917 à 1993.
Dans le modèle statistique 1, l'évolution des dépenses est approximée par une parabole dont les coefficients sont alors déterminés par la méthode classique des moindres carrés.
- 2 Il s'agit des résidus, exprimés en logarithmes de millions de francs constants de 1917, tels qu'ils ont été calculés selon le modèle statistique 2 à partir des dépenses (en francs constants de 1917) de la Confédération de 1917 à 1993.
Le modèle statistique 2 est basé sur l'hypothèse d'un taux constant d'augmentation des dépenses, ce qui revient à approximer les dépenses observées par une courbe exponentielle, ou, de façon équivalente, à approximer le logarithme des dépenses observées par une droite dont les coefficients sont alors déterminés par régression classique.
- 3 Il s'agit des résidus, exprimés en millions de francs constants de 1917, tels qu'ils ont été calculés selon le modèle statistique 1 à partir des dépenses (en francs constants de 1917) de la Confédération de 1950 à 1993.
- 4 Il s'agit des résidus, exprimés en millions de francs constants de 1917, tels qu'ils ont été calculés selon le modèle statistique 1 à partir des soldes (en francs constants de 1917) du compte financier de la Confédération de 1917 à 1993.
- 5 Il s'agit des résidus, exprimés en millions de francs constants de 1917, tels qu'ils ont été calculés selon le modèle statistique 1 à partir des soldes (en francs constants de 1917) du compte financier de la Confédération de 1950 à 1993.

Annexe 3 (renvoie au graphique 2)

Valeur moyenne et test de significativité¹ des résidus, selon modèle 1, des dépenses fédérales pour les années électorales entre 1917 et 1993 (en millions de francs constants de 1917)

Degrés de liberté : t : Significativité (valeur p)² :

| | | |
|----|------|-------|
| 75 | .578 | .2827 |
|----|------|-------|

Groupe : Effectif : Moyenne³ : Écart-type :

| | | | |
|-------------------|----|---------|---------|
| Années non élect. | 57 | 15.579 | 410.395 |
| Années élect. | 20 | -44.399 | 365.816 |

- 1 Le test en question est celui de la comparaison (unilatérale) de moyennes de résidus entre les années électorales et non électorales. La force du contraste entre les deux groupes (en tenant compte des moyennes, écarts-types et effectifs des résidus dans chacun des deux groupes) est mesurée par la grandeur t : plus cette dernière est grande, plus petite sera la valeur p, et donc plus grande la significativité du contraste entre les deux groupes.
- 2 La valeur p est la probabilité que les différences observées entre les dépenses des années électorales et non électorales ne soient dues qu'au hasard. Les tests dont les résultats sont reproduits ici dégagent tous une valeur p relativement élevée, ce qui signifie que les différences observées entre les divers groupes d'années ne sont pas suffisamment significatives pour pouvoir exclure totalement l'hypothèse que ces différences sont simplement dues au hasard.
- 3 Valeur moyenne : il s'agit de la moyenne arithmétique des résidus des différents groupes d'années pris en compte. Cette valeur moyenne indique quelle est la tendance générale des résidus des différents groupes d'années considérés.

Annexe 4 (renvoie au graphique 4)

Valeur moyenne et test de significativité des résidus, selon modèle 2, des dépenses fédérales pour les années électorales entre 1917 et 1993 (en logarithmes de millions de francs constants de 1917)

| | | |
|---------------------|------|------------------------------|
| Degrés de liberté : | t : | Significativité (valeur p) : |
| 75 | .589 | .2787 |

| | | | |
|-------------------|------------|-----------|--------------|
| Groupe : | Effectif : | Moyenne : | Écart-type : |
| Années non élect. | 57 | .01 | .263 |
| Années élect. | 20 | -.029 | .245 |

Annexe 5 (renvoie au graphique 5)

Valeur moyenne et test de significativité des résidus, selon modèle 1, des dépenses fédérales pour les années électorales entre 1950 et 1993 (en millions de francs constants de 1917)

| | | |
|---------------------|------|------------------------------|
| Degrés de liberté : | t : | Significativité (valeur p) : |
| 42 | .602 | .2753 |

| | | | |
|-------------------|------------|-----------|--------------|
| Groupe : | Effectif : | Moyenne : | Écart-type : |
| Années non élect. | 33 | 16.21 | .312.14 |
| Années élect. | 11 | -48.63 | 300.685 |

Annexe 6 (renvoie au graphique 6)

Valeur moyenne et test de significativité des résidus, selon modèle 1, des dépenses fédérales pour les années électorales et préélectorales entre 1917 et 1993 (en millions de francs constants de 1917)

| | | |
|---------------------|-----|------------------------------|
| Degrés de liberté : | t : | Significativité (valeur p) : |
| 75 | .7 | .2431 |

| | | | |
|-------------------|------------|-----------|--------------|
| Groupe : | Effectif : | Moyenne : | Écart-type : |
| Années non élect. | 37 | 33.101 | 443.571 |
| Années élect. | 20 | -44.399 | 353.241 |
| + préélectorales | 20 | -16.899 | |

Annexe 7 (renvoie au graphique 7)

Valeur moyenne et test de significativité des résidus, selon modèle 1, des soldes des comptes de la Confédération pour les années électorales et préélectorales entre 1917 et 1993 (en millions de francs constants de 1917)

Degrés de liberté : t : Significativité (valeur p) :

| | | |
|----|--------|------|
| 75 | -1.189 | .119 |
|----|--------|------|

Groupe : Effectif : Moyenne : Écart-type :

| | | | | |
|-------------------|----|---------|---------|---------|
| Années non élect. | 37 | -46.381 | | 382.45 |
| Années élect. | 20 | -13.627 | +42.902 | 270.732 |
| + préélectorales | 20 | +99.431 | | |

Annexe 8 (renvoie au graphique 8)

Valeur moyenne et test de significativité des résidus, selon modèle 1, des soldes des comptes de la Confédération pour les années électorales et préélectorales entre 1950 et 1993 (en millions de francs constants de 1917)

Degrés de liberté : t : Significativité (valeur p) :

| | | |
|----|-------|-------|
| 42 | -.702 | .2433 |
|----|-------|-------|

Groupe : Effectif : Moyenne : Écart-type :

| | | | | |
|-------------------|----|----------|---------|---------|
| Années non élect. | 22 | -32.260 | | |
| Années élect. | 11 | -55.521 | +32.260 | 256.457 |
| + préélectorales | 11 | +120.042 | | |

