



UNIL | Université de Lausanne

Unicentre

CH-1015 Lausanne

<http://serval.unil.ch>

Year : 2018

L'imposition directe sur les fortunes et les ressources dans le canton de
Neuchâtel (1848-1917) :
*Étude sur les débats politiques et les enjeux socio-économiques liés à
l'introduction de l'impôt progressif en 1917*

Apolline Anor

Apolline Anor, 2018, L'imposition directe sur les fortunes et les ressources dans le canton de Neuchâtel (1848-1917) : *Étude sur les débats politiques et les enjeux socio-économiques liés à l'introduction de l'impôt progressif en 1917*

Originally published at : Mémoire de maîtrise, Université de Lausanne

Posted at the University of Lausanne Open Archive.

<http://serval.unil.ch>

Droits d'auteur

L'Université de Lausanne attire expressément l'attention des utilisateurs sur le fait que tous les documents publiés dans l'Archive SERVAL sont protégés par le droit d'auteur, conformément à la loi fédérale sur le droit d'auteur et les droits voisins (LDA). A ce titre, il est indispensable d'obtenir le consentement préalable de l'auteur et/ou de l'éditeur avant toute utilisation d'une oeuvre ou d'une partie d'une oeuvre ne relevant pas d'une utilisation à des fins personnelles au sens de la LDA (art. 19, al. 1 lettre a). A défaut, tout contrevenant s'expose aux sanctions prévues par cette loi. Nous déclinons toute responsabilité en la matière.

Copyright

The University of Lausanne expressly draws the attention of users to the fact that all documents published in the SERVAL Archive are protected by copyright in accordance with federal law on copyright and similar rights (LDA). Accordingly it is indispensable to obtain prior consent from the author and/or publisher before any use of a work or part of a work for purposes other than personal use within the meaning of LDA (art. 19, para. 1 letter a). Failure to do so will expose offenders to the sanctions laid down by this law. We accept no liability in this respect.



UNIL | Université de Lausanne

Faculté des lettres

UNIVERSITÉ DE LAUSANNE
FACULTÉ DES LETTRES

Mémoire de Maîtrise universitaire ès lettres en Histoire

L'imposition directe sur les fortunes et les ressources dans le
canton de Neuchâtel (1848-1917) :
*Étude sur les débats politiques et les enjeux socio-économiques liés à
l'introduction de l'impôt progressif en 1917*

Par

Apolline Anor

Sous la direction du Professeur Sébastien Guex

Session de Juin 2018

REMERCIEMENTS

Avant de présenter ce mémoire, je tiens à exprimer ma reconnaissance envers ceux qui m'ont permis d'atteindre ce but. En premier lieu, mon professeur Sébastien Guex qui m'a lancé sur ce sujet important et qui, malgré sa prise d'année sabbatique, s'est toujours montré disponible.

Merci également à tous mes collègues qui dans le cadre du séminaire de recherche et de la présentation intermédiaire de mon travail ont su m'apporter des conseils utiles et bienveillants pour m'aider à arriver au bout. Je remercie aussi par ailleurs les collègues qui ont travaillé sur la fiscalité d'autres cantons avant moi et qui ont bien voulu m'envoyer leur travail, pour que je puisse y avoir directement accès.

Je remercie également le personnel des archives du canton de Neuchâtel qui m'a beaucoup aiguillé et toujours si bien accueilli. Les visiteurs réguliers des AEN ont également soutenus, sans le savoir, ce travail, par leur bonne humeur, et leur sympathie pour ma recherche.

Enfin, je remercie vivement toutes les personnes qui ont eu la patience et la gentillesse de relire et critiquer ne serait-ce qu'un petit bout de ce mémoire, de traduire des parties de Georg Schanz de l'allemand au français, ou de m'aider d'une façon ou d'une autre à arriver jusqu'au point final. Merci donc spécialement à : Albert, Anaïs, Anette, Anouk, Dominique, Dorian, Gabi, Géraldine, Heinz, Juliette P., Linda, Magali, Mateo, Micky, Murielle, Nathalie, Odile, Ramona, Séléna, Thomas, et Zoé.

AVANT-PROPOS

En dépit d'une importance dont j'essayerai ici de démontrer l'évidence, la fiscalité dans l'histoire est un thème encore peu exploré par les historiens,¹ et notamment les historiens suisses. Le sujet, dont l'actualité sensible effraie probablement, est souvent délaissé aux juristes à cause de ses aspects techniques et parce qu'il revêt un caractère relativement sombre. Il n'a d'ailleurs pas manqué de l'être pour moi durant ce travail, du moins au début. Cependant, après avoir dépassé les difficultés liées à une certaine acclimatation de la matière (juridique notamment) par laquelle l'historien doit passer, les enjeux si essentiels pour l'histoire de l'État moderne prennent une nouvelle dimension.

Ainsi, même si la fiscalité n'est encore pas un domaine d'étude très répandu pour les historiens, seule une méthodologie historique peut aborder ce sujet dans toute la complexité qu'il contient. En effet, si les spécialistes du droit peuvent mettre en comparaison certains aspects juridiques à travers le temps ou que les politologues (ou sociologues) peuvent s'y intéresser en expliquant les applications concrètes pour la vie sociale, l'historien peut marier ces différentes compétences et y apporter une dimension temporelle indispensable.

Une méthodologie qui va dans ce sens a été développée pour l'étude de la fiscalité, il s'agit de la sociologie financière. Cette branche est investie, depuis quelques années, par les historiens. Elle tente d'allier des dimensions sociopolitiques, une analyse des différents intérêts des groupes sociaux à travers l'argent que l'État ponctionne sur eux, et une analyse « froide » des finances publiques. Je reviendrai plus précisément sur cette question méthodologique dans la problématique de ce travail.

L'actualité sur les divers paradis fiscaux à travers le monde soulève de nombreuses questions à commencer par la définition que l'on établit pour déterminer quel territoire serait ou ne serait pas un paradis fiscal. Ces critères se construisent bien entendu à travers le temps, et l'histoire de la place financière suisse passe inévitablement par les diverses fiscalités cantonales de la Confédération. Pour tous les États modernes il existe un « bras de fer », un équilibre sensible, sans cesse redéfini et renégocié, entre l'argent alloué aux services publics que l'État collecte et gère, et l'argent laissé aux ressources et aux fortunes privées. Cette analyse est bien sûr toujours d'actualité.

Ce mémoire s'inscrit dans un mouvement enclenché par d'autres recherches effectuées récemment sur différentes fiscalités cantonales : celles réalisées dans les cantons de Berne, Genève, du Tessin, de Vaud et de Zurich². D'une manière ou d'une autre, ces travaux ont tous été liés à mon Professeur de mémoire, Sébastien Guex, spécialiste dans ce domaine, qui m'a aussi encouragé à faire cette étude. Le but de ces recherches, comme de la mienne, même s'il est problématisé différemment en fonction des disparités cantonales et de leur propre histoire, est d'approfondir les connaissances historiques des fiscalités cantonales suisses, qui sont, à ce jour, encore bien maigres dans l'historiographie.³ Dans un pays qui s'est symboliquement construit, entre autres, autour de l'image d'une fiscalité profitant aux plus fortunés, il semble essentiel de revenir sérieusement, dans chaque canton, sur la construction historique de ces contributions publiques qui est à l'origine des lois fiscales actuelles.

Dans le canton de Neuchâtel, l'histoire de la fiscalité se révèle intéressante à bien des égards. Durant la période étudiée dans ce travail, Neuchâtel est un des cantons les plus industrialisés de la Suisse-romande, il y a donc une main-d'œuvre étrangère qui y est attirée et une classe ouvrière particulièrement développée. La façon dont se déroule la lutte de la classe ouvrière et celle du patronat industriel dans cette région, autour des questions fiscales notamment, est un enjeu particulièrement intéressant. J'espère que ce mémoire pourra contribuer ne serait-ce que d'une goutte d'eau dans la rivière de la recherche historique autour de tous ces enjeux.

¹ MARTIN, Isaac William, MEHROTRA, Ajay K., et PRASAD, Monica, *The New Fiscal Sociology. Taxation in comparative and historical perspective*, Cambridge : Cambridge University Press, 2009, p.13.

² Ces travaux de mémoires (voir les références dans la bibliographie) ont été particulièrement utiles pour mon travail.

³ FARQUET, Christophe, *La défense du paradis fiscal suisse avant la Seconde Guerre mondiale : une histoire internationale. Analyse de la politique helvétique dans les négociations sur la double imposition et l'évasion fiscale durant l'entre-deux-guerres*, Neuchâtel : Editions Alphil-Presses universitaires suisses, 2016, pp.22-23.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AEN : Archives de l'État de Neuchâtel
BCN : Banque cantonale neuchâteloise
BNS : Banque nationale suisse
CE : Conseil d'État
CC : Comité central responsable de la levée de l'impôt extraordinaire en 1848
CFF : Chemins de fer fédéraux
ComGC : Commission du Grand Conseil pour les révisions de loi fiscale
DHBS : Dictionnaire historique et biographique de la Suisse
DHS : Dictionnaire historique de la Suisse
Fr. : Franc(s) suisse(s) (en général courants)
GC : Grand Conseil
L. : la Livre (monnaie)
PGm : Première Guerre mondiale
PS : Parti socialiste
PSN : Parti socialiste neuchâtelois
S.A. : Société(s) anonyme(s)

TABLE DES MATIERES

Problématique	- 13 -
1. La création de la République de Neuchâtel et de son premier impôt moderne	- 23 -
1.1 <i>La fin de l’Ancien Régime : une République radicale</i>	- 23 -
1.2 <i>L’impôt extraordinaire du 20 juillet 1848 et ses enjeux</i>	- 24 -
1.2.1 Proportionnalité ou progressivité : le débat de l’art. 16 de la Constitution.....	- 26 -
1.2.2 À quelle hauteur imposer les riches et les patrons d’industrie ?	- 28 -
1.2.2.1 Comment imposer les fortunes et les revenus	- 28 -
1.2.2.2 L’article 11, § 3 de la loi : une pratique en décalage avec la théorie. Comment imposer la fortune et les gains des industries ?	- 29 -
1.2.3 Le rachat des redevances féodales, une question pas si évidente à régler.....	- 31 -
1.3 <i>Conclusion : l’impôt extraordinaire ne suffit pas, il faut un impôt permanent</i>	- 33 -
2. L’établissement d’une imposition moderne (1849 – 1903)	- 35 -
2.1 <i>La loi de 1849 et ses révisions (1849-1867)</i>	- 36 -
2.1.1 La modification du 18 décembre 1850 et le décret du 20 décembre 1853 : des ajustements dans les modes de perceptions.....	- 40 -
2.1.2 Budgets et nouvelles dépenses étatiques, seconde moitié du XIX ^{ème} siècle	- 41 -
2.1.2.1 Un point sur les finances du canton (1848-1873)	- 42 -
2.1.2.2 L’exemple des chemins de fer.....	- 42 -
2.1.3 Quelques données politico-économiques du canton, seconde moitié du XIX ^{ème} siècle.....	- 46 -
2.1.3.1 Une expansion industrielle, mais une classe ouvrière « éclatée ».....	- 48 -
2.1.3.2 Le coup d’état de 1856 et l’arrivée des libéraux sur la scène politique	- 49 -
2.1.4 La nouvelle loi de 1860 et sa modification du 12 avril 1861	- 50 -
2.1.5 En 1863 : introduction de la taxe comme procédure d’imposition	- 52 -
2.1.6 En 1867 : retour à la déclaration	- 53 -
2.1.6.1 Les impôts indirects versus la progressivité : la notion de justice sociale	- 54 -
2.1.6.2 La déclaration versus la taxe : un débat qui en cache un autre	- 55 -
2.1.6.3 L’imposition des fortunes étrangères et la fuite des capitaux	- 57 -
2.1.6.4 Conclusion de cette révision : retour à la déclaration et un durcissement général de l’imposition....	- 58 -
2.2 <i>La période de « crise » : années 1870, la progressivité au cœur des débats</i>	- 59 -
2.2.1 La mécanisation de l’horlogerie : qualité versus quantité ?.....	- 61 -
2.2.2 1867–1879 : Débats autour de la progressivité, ou 1876, le projet de l’impôt progressif.....	- 64 -
2.2.2.1 La déclaration, une question désormais acquise	- 66 -
2.2.2.2 La fraude préoccupe	- 66 -
2.2.2.3 Pour éviter la « fuite des capitaux », faut-il prôner l’évasion fiscale ?	- 68 -
2.2.2.4 Quelles fortunes imposer, et quelles déductions faire ?	- 70 -
2.2.2.5 Pourquoi le peuple refuse-t-il la progressivité ?	- 74 -
2.2.2.6 La loi de 1878 et ses décrets de 1879	- 76 -
2.3 <i>La fin de la crise ? (1880-1903)</i>	- 77 -
2.3.1 La création du parti socialiste neuchâtelois (PSN).....	- 78 -
2.3.2 La BCN, le terrain d’une opposition politique : libéraux contre radicaux.....	- 80 -
2.3.3 La loi de 1892, une conclusion de ce premier demi-siècle de fiscalité moderne	- 82 -
3. La guerre amène la progressivité. Les enjeux de la modification de 1917	- 87 -
3.1 <i>L’importance de la nouvelle loi de 1903</i>	- 87 -
3.1.1 La loi de 1903 dans les grandes lignes et ses principaux changements	- 88 -

3.1.1.1 Description générale de l'administration fiscale et de la procédure d'imposition.....	- 89 -
3.1.1.2 L'assiette fiscale et l'assujettissement fiscal pour les fortunes et les ressources.....	- 90 -
3.1.2 Les débats avant la loi : une longue procédure et une période de troubles.....	- 91 -
3.1.2.1 La fraude : le but premier de la révision ?	- 93 -
3.1.2.2 La révision cadastrale fait réagir les propriétaires terriens	- 96 -
3.1.2.3 La question du taux d'imposition : la progression est évoquée	- 97 -
3.1.2.4 Imposer les sociétés industrielles & exonérer les fondations	- 99 -
3.1.2.5 Le chef du département des Finances tente une collaboration avec la BCN.....	- 100 -
3.2 Le contexte de la 1^{ère} guerre mondiale (1903-1918).....	- 101 -
3.2.1 Introduction économique-politique	- 101 -
3.2.1.1 Quelques aspects économiques et sociaux de la Première Guerre mondiale.....	- 101 -
3.2.1.2 Quelques aspects financiers et fiscaux	- 103 -
3.2.2 Quelle radicalisation de « l'extrême-gauche » avant et pendant la guerre ?	- 105 -
3.2.2.1 Les conséquences de la grève de 1904.....	- 107 -
3.2.2.2 Les pleins pouvoirs aux CE : la lutte des classes peut-elle être suspendue durant la guerre ? L'affaire Graber, et le PSN sur le chemin du réformisme	- 109 -
3.2.3 Survol des finances du canton de 1900 à 1918.....	- 111 -
3.3 La mise en place d'un impôt direct progressif (1913 - 1917).....	- 119 -
3.3.1 Historique avant la procédure législative de révision	- 119 -
3.3.1.1 Les motions radicales et socialistes de 1913 : une façon de relancer le débat	- 119 -
3.3.1.2 En 1914, la pression augmente et les événements s'enchaînent.....	- 121 -
3.3.1.3 Deux votations populaires en juillet 1917 qui orientent la suite.....	- 125 -
3.3.2 Une description du GC et des positions politiques concernant la fiscalité	- 128 -
3.3.2.1 Les socialistes, des réformistes très actifs et une position politique ferme	- 128 -
3.3.2.2 L'opposition systématique des libéraux évolue en ce début de siècle.....	- 130 -
3.3.2.3 La position des radicaux : une balance entre deux.....	- 132 -
3.3.3 Les principaux enjeux des discussions du GC durant la révision.....	- 133 -
3.3.3.1 La question des taux de progression : un véritable bras-de-fer	- 134 -
3.3.3.2 Quelle place le thème de la fraude va-t-il prendre avec celui de la progression ?.....	- 135 -
3.3.3.3 L'argument de la fuite des capitaux et la comparaison avec la fiscalité extérieure	- 137 -
3.4 Conclusion : la progressivité un moyen de répartition des richesses ?	- 138 -
Conclusion générale.....	- 143 -
Quel groupe social est finalement avantagé par la fiscalité cantonale neuchâteloise ?	- 144 -
Le Grand Conseil préoccupé par la fraude fiscale et l'accueil des capitaux.....	- 145 -
Bibliographie	- 149 -
Annexes.....	- 157 -
Notes biographiques	- 157 -
Chronologie des révisions fiscales de l'impôt direct dans le canton de Neuchâtel	- 172 -
Chronologie générale (1848-1918)	- 173 -
Tableaux ou données générales.....	- 175 -
Population résidante dans le canton de Neuchâtel et en Suisse (1850 – 1920).....	- 175 -
Élections – Chaux-de-Fonds : Conseil général (lég.) et Conseil communal (ex.), scrutin proportionnel	- 176 -
Évolution du cout de la vie de 1830 à 1914 en Suisse	- 176 -
Taux progressifs de l'impôt direct extraordinaire du 20 juillet 1848.....	- 177 -
Résumé des taux proportionnels de l'impôt direct de 1849 à 1917.....	- 178 -
Taux progressifs de l'impôt direct du 29 novembre 1917	- 178 -
Composition politique des députés des Grands Conseils de 1892 à 1916	- 179 -

Représentation politique et appartenance socio-professionnelle au GC, en 1904	- 180 -
Représentation politique et appartenance socio-professionnelle au GC, en 1916	- 180 -
Composition du Grand Conseil, 21 ^{ème} législature (1913-1916).....	- 181 -
Composition du Grand Conseil, 22 ^{ème} législature (1916-1919).....	- 183 -
Présidences au Conseil d'Etat (1900-1917).....	- 186 -
Membres du PSN (avec les grutléens)	- 186 -
Caricature de l'impôt progressif en 1848.....	- 186 -
Statistique du montant des bordereaux d'impôt payés en 1913.....	- 187 -
Les députés neuchâtelois au niveau fédéral (1848-1967)	- 188 -
Graphiques	- 189 -
Graphique n°1 : Évolution démographique neuchâteloise.....	- 189 -
Graphique n°2 : Répartition géographique des grèves de 1880 à 1914	- 189 -
Graphique n°3 : Produit de l'impôt direct en francs courants de 1851 à1912	- 190 -
Divers graphiques liés aux finances du canton de Neuchâtel (1850-1875)	- 192 -
Divers graphiques liés aux finances du canton de Neuchâtel (1875-1900)	- 194 -
Divers graphiques liés aux finances du canton de Neuchâtel (1900-1918)	- 196 -

PROBLÉMATIQUE

Comme le font remarquer la plupart des historiens, 1848 est l'année où le canton de Neuchâtel connaît une révolution⁵ qui met fin à son système féodal. L'industrialisation du canton est déjà en plein essor. L'économie du canton, pour l'essentiel, se tourne de plus en plus vers le secteur secondaire, et ce, aux dépens de l'agriculture.⁶ Neuchâtel devient alors, durant la seconde partie du XIX^e siècle, un des cantons les plus portés vers le commerce international.⁷ Ainsi, c'est à partir de 1848 que j'amorcerai ce travail. En dépit du fait que des historiens tels que Grégoire Oguey⁸ ou Arnaud Besson⁹ révèlent combien l'importance de 1848 a été construite au fil du temps, et combien cette date sert avant tout à structurer une histoire collective et identitaire, dans une visée politique. En effet, il est certain que l'histoire de Neuchâtel, de son industrialisation, ou de son appartenance à la Suisse, ne commence évidemment pas à cette date (toujours principauté prussienne, Neuchâtel entre dans la Confédération déjà en 1814). Il est néanmoins pertinent de commencer cette étude fiscale dès 1848 pour deux raisons principales : tout d'abord, la révolution républicaine de Neuchâtel en 1848 marque les esprits, mais surtout assied de nouvelles institutions – une démocratie participative inspirée du modèle français¹⁰ – qui sont à l'origine de l'État moderne et donc de sa fiscalité : en 1849 est instauré le premier impôt direct fixe neuchâtelois. Mais 1848 correspond aussi, à l'échelle nationale, à un changement d'envergure,¹¹ puisque dès lors les milieux industriels parviennent peu à peu à « réaliser la plupart de leurs revendications en matière de centralisation économique et de services publics. »¹² C'est le cas pour la centralisation opérée en matière de politique douanière : le Pacte fédéral de 1848 supprime les douanes intérieures à la Suisse,¹³ ce qui permet d'adapter la fiscalité aux besoins de l'industrie, d'alléger l'imposition liée au transport et à la consommation de denrées alimentaires, ou encore de conclure plus facilement des traités de commerce avec l'extérieur de la Confédération.¹⁴ En effet, la mise en place de l'État moderne signifie également la mise en place des institutions publiques qui s'approprient de plus en plus d'importance dans la gestion de la société. C'est le début des politiques sociales. Durant cette période, l'État développe l'objectif d'investir dans plusieurs

⁴ MARTIN, Isaac W., MEHROTRA, Ajay K. et PRASAD, Monica (éd.), *The new fiscal sociology : taxation in comparative and historical perspective*, New York et Cambridge : Cambridge University Press, 2009, p.1.

⁵ J'utilise le terme « révolution » pour qualifier l'impact que ce changement eu sur le Pays de Neuchâtel et pour faciliter la compréhension du lecteur. Je reviens sur cette question dans la première partie de ce travail, mais je précise déjà ici, qu'il ne s'agit pas d'une révolution populaire et violente comme on a coutume de l'entendre. Sur cet aspect qualifiant la révolution neuchâteloise, je fais référence aux propos de Jean-Marc Berrelet : « Agir ou laisser faire ? L'économie neuchâteloise avant 1848 », in BARRELET, Jean-Marc et HENRY, Philippe (Éd.), *Neuchâtel, La Suisse, L'Europe (1848-1998)*, Actes du colloque international de Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds, 26-28 février 1998, Fribourg : Editions Universitaires Fribourg Suisse, 2000, p.143.

⁶ HERTZ, Ellen et WOBMANN, Fanny (dir.), « Introduction », in *Complications neuchâteloise. Histoire, tradition, patrimoine*, Neuchâtel : Éditions Alphi, 2014, p.18.

⁷ HUMAIR, Cédric, « L'État fédéral comme prestataire de services à l'industrie : faire face à la compétition économique internationale (1848-1914) », in GILOMEN, Hans-Jörg, MÜLLER, Margrit et TISSOT, Laurent (dir.), *Les services : essor et transformation du "secteur tertiaire" (15e-20e siècles)*, Zürich : Chronos, 2007, p.50.

⁸ OGUEY, Grégoire, « Le passé mis en pièces : les vestiges méprisés de la monarchie » in HERTZ, Ellen et WOBMANN, Fanny (dir.), *Complications neuchâteloise. Histoire, tradition, patrimoine, Op. Cit.*, pp.39-50. Voir aussi à ce propos : HENRY, Philippe, « Survol de l'histoire politique et institutionnelle du canton de Neuchâtel (1814-2014) », in JELMINI, Jean-Pierre (dir.), *Canton de Neuchâtel (1814-2014). Deux siècles en Suisse*, La Chaux-de-Fonds : Éditions du Belvédère, 2014, pp.101-103.

⁹ BESSON, Arnaud, « Le passé recomposé : Festspiel et cortèges à Neuchâtel en 1898 » in HERTZ, Ellen et WOBMANN, Fanny (dir.), *Complications neuchâteloise, Op. Cit.*, pp.73-87.

¹⁰ HENRY, Philippe, « Survol de l'histoire politique et institutionnelle du canton de Neuchâtel (1814-2014) », *Op. Cit.*, p.73.

¹¹ Sans développer cette question, je rappelle que c'est une date importante pour la Confédération, puisqu'elle met en place sa première Constitution à la fin de la guerre civile du Sonderbund.

¹² HUMAIR, Cédric, « L'État fédéral comme prestataire de services à l'industrie : faire face à la compétition économique internationale (1848-1914) », *Op. Cit.*, p.51

¹³ Les droits de douanes qui sont gérés par les cantons sont une entrave particulièrement importante au développement des échanges. Sur tout le territoire suisse, il existait quelques quatre cents taxes différentes. Comme on peut le lire dans : *Neuchâtel et la Suisse*, ouvrage publié par le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel à l'occasion du cent cinquantième anniversaire de l'entrée de Neuchâtel dans la Confédération, Neuchâtel : Paul Attinger SA, 1969, p.351

¹⁴ HUMAIR, Cédric, « L'État fédéral comme prestataire de services à l'industrie : faire face à la compétition économique internationale (1848-1914) », *Op. Cit.*, p.51

domaines, dans le but d'aider la compétitivité des industries qu'il souhaite renforcer¹⁵ et « d'assurer la reproduction du système capitaliste dans son ensemble. »¹⁶ L'augmentation des dépenses va donc dans le canton de Neuchâtel, comme dans la plupart des États modernes¹⁷, être croissante durant toute la période que j'étudie. Pour mener à bien cette politique, les impôts en sont la source financière la plus importante.¹⁸ En ce sens, l'étude de la fiscalité dès cette date permet d'approfondir des enjeux essentiels dans les domaines politique, social, ou même économique. Comme le dit S. Praz dans son étude sur la fiscalité dans le canton de Zurich, l'histoire de la fiscalité « n'est donc pas uniquement une histoire étroitement technique ou juridique, mais s'inscrit dans une approche beaucoup plus large et riche pour l'étude d'un lieu et d'une période. »¹⁹

En ce qui concerne le fonctionnement général de la fiscalité en Suisse, de 1848 jusqu'à la Première Guerre mondiale, l'ensemble des recettes fiscales sont réparties à part presque égales entre la Confédération, les cantons et les communes (c'est-à-dire environ un tiers chacun). La Confédération perçoit quasiment l'ensemble des impôts indirects (droits de douane notamment), alors que les impôts directs, c'est-à-dire les impôts sur la fortune et le revenu ou les ressources,²⁰ sont presque entièrement du ressort des communes et des cantons.²¹ Cette répartition des impôts n'est pas propre à la Suisse, mais plutôt propre aux États fédéraux comme l'explique G. Ardant pour le cas de l'Empire allemand par exemple.²²

Il faut relever également que la fiscalité suisse, en comparaison internationale, est très progressiste.²³ Rares sont les cantons qui n'ont, au tournant du XX^{ème} siècle, pas encore connu la progressivité de l'impôt.²⁴ Pourtant, en réalité, si on s'intéresse à l'application pratique qui en est faite, le « sous-développement chronique » des « appareils administratifs très décentralisés et peu autonomes », a pour conséquence, comme dans le reste des pays où l'imposition est moins forte, de n'imposer que très faiblement les détenteurs de capitaux.²⁵ C'est pourquoi, finalement la charge fiscale suisse est plutôt faible (notamment sur les entreprises) en comparaison internationale, ce qui favorisera évidemment le développement économique du pays.²⁶

Le questionnement au cœur de ce travail va s'intéresser à l'histoire d'un de ces « tiers de la fiscalité suisse ». Ce tiers de la fiscalité qui est du ressort des autorités cantonales neuchâteloises, c'est-à-dire l'imposition directe du canton. La première limite importante de ce travail est donc de ne pas aborder les fiscalités communales, ni d'ailleurs les impôts fédéraux qui s'additionnent à ceux du canton. Même si pour le cas des impôts fédéraux, la lacune est moins gênante puisqu'ils sont mieux connus des historiens. Il est vrai que, si l'on veut se rendre compte du poids fiscal qui pèse sur les contribuables neuchâtelois, une étude des systèmes fiscaux communaux paraît incontournable. Pour des raisons de temps, j'ai cependant choisi de me limiter à l'échelle cantonale. De

¹⁵ HUMAIR, Cédric, « L'État fédéral comme prestataire de services à l'industrie : faire face à la compétition économique internationale (1848-1914) », *Op. Cit.*, pp.48-49.

¹⁶ GUEX, Sébastien, *L'argent de l'État : parcours des finances publiques au XX^e siècle*, Lausanne : Réalités sociales, 1998, p. 42.

¹⁷ Sur cette question, l'historiographie est unanime, de nombreux auteurs peuvent être cités, notamment : ARDANT, Gabriel, *Histoire de l'impôt. Livre II, XVIII^e et XX^e siècles*, Paris : Fayard, 1972, p.215 et p.260.

¹⁸ À Neuchâtel, pour la période étudiée, les impôts représentent dans l'ensemble plus de la moitié des recettes de l'Etat. Et la plus grande part en revient aux impôts directs, voir tableau des budgets annuels du canton en annexe.

¹⁹ PRAZ, Sylvain, *Plus d'argent avec moins d'impôts ? La loi fiscale du canton de Zurich de 1917*, mémoire de master, Lausanne, 2016, p.5.

²⁰ Les impôts indirects, comme les revenus des douanes, ou des postes (ou plus tard : la TVA), sont des impôts impersonnels, en opposition aux impôts personnels, c'est-à-dire les impôts directs. Parmi les impôts directs il y a les impôts sur la fortune, le revenu, les ressources, qui vont particulièrement intéresser cette étude, mais il en existe aussi d'autres comme les impôts sur les successions, sur les capitaux ou sur le bénéfice (pour les personnes morales). Voir la définition in : « Impôt », BERNARD, Yves et COLLI, Jean-Claude, *Dictionnaire économique et financier*, Paris : Éditions du Seuil, 1996, [1975], pp.801-802.

²¹ FARQUET, Christophe, *La défense du paradis fiscal suisse avant la Seconde Guerre mondiale : une histoire internationale. Analyse de la politique helvétique dans les négociations sur la double imposition et l'évasion fiscale durant l'entre-deux-guerres*, Neuchâtel : Éditions Alphil-Presses universitaires suisses, 2016, p.45.

²² ARDANT, Gabriel, *Histoire de l'impôt...*, *Op. Cit.*, pp.286-292.

²³ ARDANT, Gabriel, *Ibidem*, p.375.

²⁴ Dans ce travail, le principe de la progressivité en matière fiscale (c'est-à-dire le taux d'imposition qui augmente en fonction de l'augmentation du revenu ou de la fortune), sera souvent opposé au principe de proportionnalité, qui à l'inverse garde un taux unique quel que soit le montant du revenu ou de la fortune.

²⁵ FARQUET, Christophe, *Op. Cit.*, pp.44-47.

²⁶ HUMAIR, Cédric, *Développement économique et Etat central (1815-1914). Un siècle de politique douanière suisse au service des élites*, Thèse de doctorat à la Faculté des Lettres de l'université de Lausanne, Bern : Peter Lang SA, Editions scientifiques européennes, 2004, p.23.

plus, en dehors des impôts directs, qui sont je le rappelle la part des recettes de l'État la plus importante, je n'aborderai que très superficiellement et ponctuellement les autres types d'impôts cantonaux : comme l'impôt sur les successions, ou les divers impôts indirects que le canton de Neuchâtel a pu connaître. Dans ce travail, je me fixerai donc pour objectif d'uniquement comprendre les raisons et les manières avec lesquelles les autorités du canton de Neuchâtel mettent en place, dès leur arrivée au pouvoir, leur impôt direct cantonal.²⁷

Ce travail retrace donc les différentes révisions de la fiscalité neuchâteloise entre la révolution de 1848 et la fin des années 1910. Le système fiscal en vigueur au début de cette période (jusqu'en 1903 en tout cas) est le produit des réformes successives élaborées par le parti radical qui domine très clairement la scène politique après sa prise de pouvoir en 1848. Cette législation, bien que moderne, révèle néanmoins sans cesse de nouvelles insuffisances dans son application pratique. C'est pourquoi les révisions partielles sont nombreuses.²⁸ Elles répondent aussi, de façon quasi systématique, à la nécessité d'équilibrer les comptes de l'État régulièrement déficitaires. En lien avec les investissements croissants que l'État entreprend, le canton de Neuchâtel connaît en effet plusieurs années, voire périodes, déficitaires depuis l'instauration de la République. Notamment une, relativement longue, qui débute au milieu des années 1870 jusqu'à la fin de la période que j'étudie, soit la fin de la Première Guerre mondiale (dorénavant abrégé PGM).²⁹ Enfin, deux lois vont particulièrement marquer un tournant dans la fiscalité moderne du canton. Premièrement la loi sur l'impôt direct de 1903 et deuxièmement sa révision qui a lieu en 1917. La loi de 1903 fournit une première base législative beaucoup plus complète et précise, notamment aux niveaux des assiettes et de l'assujettissement fiscal. Alors que celle de 1917 marque un changement décisif au niveau du taux d'imposition, puisqu'elle introduit le principe de la progressivité. Cette dernière modification clôture la périodisation que j'ai établie pour ce travail, elle fait l'objet de la troisième partie de cette étude, dans l'intention de lui donner une place plus importante.

La première partie s'intéresse à la mise en place de la République et aux discussions législatives relatives au premier impôt du canton, en 1848, qui est un impôt extraordinaire d'une année. Les débats posent les bases argumentaires, et donc les enjeux politico-sociaux, qui reviendront régulièrement durant le long demi-siècle qui suivra. Ce premier impôt ne dure qu'un an, mais il a la particularité d'être progressif, et ce, avec une échelle de taux particulièrement élevés en comparaison avec ce qui se fera par la suite. La deuxième partie s'attache ensuite à comprendre la mise en place de l'imposition fixe du canton dans ses grandes lignes, à travers un impôt proportionnel, que je périodise en fonction des périodes budgétaires de l'État et des révisions fiscales. Dans cette deuxième partie, afin de montrer le débat sur la progressivité qui traverse ce demi-siècle, j'attacherai une attention particulière aux discussions d'élaboration de deux révisions fiscales, celle de 1867-68 qui maintient un système proportionnel et celle de 1876 qui projette l'introduction de la progressivité. Cette dernière ne sera cependant jamais appliquée, car elle est refusée en votation par le peuple. Cela conduit alors à la révision de 1878, dans laquelle le taux proportionnel est maintenu. La troisième partie de ce travail commence avec la loi fiscale de 1903, car elle marque, au risque de me répéter, un tournant de la politique fiscale de l'État. La loi se renforce, et ce, tout particulièrement, dans le domaine de l'imposition des sociétés anonymes (S.A.) qui ont largement été exonérées durant toute la seconde moitié du XIX^{ème} siècle. Cette dernière partie explore les débats liés à l'introduction de l'impôt progressif dans le canton à travers la révision en 1917 de la loi de 1903. C'est donc la partie la plus importante, car l'introduction de la progressivité dans le système fiscal neuchâtelois représente le point d'intérêt central de cette étude. Si les débats politiques législatifs constituent mes sources principales, mon objectif, particulièrement pour cette dernière partie, est d'y mêler les enjeux socio-économiques qui y sont reliés. Enjeux parmi lesquels la participation croissante du parti socialiste neuchâtelois (PSN) dans les instances législatives et le contexte de crise de la PGM constituent les principales données. En dehors du fait que la révision fiscale de 1917 instaure légalement le principe de progressivité dans le canton de Neuchâtel, une dernière raison me pousse à clore ma périodisation sur cette modification. En effet, cette loi (de

²⁷ Le terme de « fiscalité moderne » est utilisé en lien avec celui « d'Etat moderne » dont elle dépend, et qui comprend donc la notion de centralisation ; mais, surtout, qui rompt avec un principe fiscal de « type féodal », plus décentralisé.

²⁸ Depuis la loi de 1849 établissant un impôt direct fixe sur le revenu et la fortune, il y a plus d'une dizaine de révisions ou de modifications jusqu'à la loi, de 1903 (voir le tableau en annexe). Chronologiquement les principales sont celles de : 1850, 1853, 1860, 1861, 1863, 1867, 1878 et 1892.

²⁹ BARRELET, Jean-Marc, « L'essor industriel de 1814 à 1914 », in BARRELET, Jean-Marc, *Histoire du Pays de Neuchâtel, Tome 3. De 1815 à nos jours*, Neuchâtel : Attinger – Hauterive, 1993, p.143.

1903) restera une base législative importante pendant une bonne partie du XX^{ème} siècle : en dehors de quelques révisions mineures (notamment l'augmentation des taux), elle se maintiendra en vigueur jusqu'au 31 décembre 1949 (date de la future grande révision fiscale), voire même au-delà, puisqu'elle continuera de servir de base législative pour cette dernière.³⁰ Il est cependant important de relever, même si cela sort du champ de cette étude, que la période qui suivra immédiatement l'après-guerre verra le surgissement d'autres ajustements fiscaux et de luttes intenses autour de cette question, dû à la grave crise que le canton de Neuchâtel traversera durant l'entre-deux-guerres. S'ouvre après 1917 un autre champ d'étude intéressant concernant la gestion de la fiscalité dans le canton de Neuchâtel pendant la crise d'après-guerre et cela constitue la seconde limite importante de ce travail.

Les problématiques spécifiques dans chacune des parties et pour l'ensemble des révisions fiscales, répondront aux questions liées aux enjeux de la compréhension basique des textes juridiques. C'est-à-dire que je tenterai de décrire pour chaque révision, qui est imposé, comment les assiettes fiscales sont définies (c'est-à-dire qu'est-ce qui est imposé) et quel est le taux d'imposition. Mais je tâcherai aussi de comprendre quelle est la procédure d'imposition, celle de recours ou encore quelles sont les éventuelles sanctions ou pénalités encourues en cas de fraude. En parallèle des réponses apportées à cette première série de questions, je tenterai également de comprendre, à travers une mise en contexte plus large, qui défend telle ou telle révision ou changement de la loi (quels députés, quels groupes d'intérêts). Je me demanderai quelles sont les raisons qui poussent les autorités cantonales à effectuer ces révisions ; quelles sont les forces politiques en jeu et pourquoi la progressivité ou la proportionnalité sont-elles défendues ; quels sont les intérêts politiques et sociaux défendus par les partis en présence dans ces débats sur la fiscalité du canton ; quels sont les rapports de force ; et quels sont les intérêts qui priment finalement dans ces révisions fiscales. Enfin, notamment grâce aux propos des députés durant les débats, je tenterai d'approcher un troisième niveau d'analyse en abordant comment les lois sont effectivement appliquées. C'est-à-dire, considérer la question de la fraude fiscale, son ampleur et ses origines. Même si cette question n'a été, au départ, qu'une considération périphérique de cette recherche, je tenterai de montrer, non seulement son existence mais aussi la récurrence de cette question dans les débats du canton. En essayant aussi de voir comment les représentants politiques se positionnent par rapport à la fraude fiscale.

En dépit du fait que ce sujet ne soit en comparaison à d'autres sujets d'histoire que peu investi, l'état de la recherche sur la fiscalité, n'est pas tout à fait inexploré et inconnu des historiens. La bibliographie que j'ai utilisée pour cette étude peut se diviser en trois catégories principales. La première rassemble les différents ouvrages historiques généraux portant sur l'histoire du canton de Neuchâtel (ou une partie spécifique de celle-ci) et qui s'insèrent dans la période que j'étudie : de la Révolution de 1848 à la fin de la PGM. La deuxième réunit les ouvrages portant spécifiquement sur la fiscalité (pour ma période ou non et pour la Suisse ou non). Ce sont des sources secondaires généralement d'une utilité plus méthodologique. Enfin, la troisième catégorie est celle qui rassemble les deux précédentes et qui concerne plus directement mon sujet : ce sont des ouvrages qui abordent directement la fiscalité dans le canton de Neuchâtel. Afin d'aller du général au particulier, je vais d'abord présenter certains des ouvrages de la littérature secondaire qui traitent de l'histoire générale du canton et qui mentionnent la fiscalité dans le canton. Ce sont cependant des passages qui traitent très rapidement de cette question et le plus souvent uniquement axés sur les débuts de la République. Il y a Jean Courvoisier, dans son *Panorama de l'Histoire neuchâteloise* (1972),³¹ qui attribue à l'impôt direct de 1849 la résolution des « problèmes délicats », selon ses propres termes, que les dépenses du nouvel État ont posées. Plus loin dans son ouvrage, il évoque ainsi en quelques lignes certaines modifications, mais sans en donner de véritables explications. Le chapitre « La république radicale 1848-1914 » de Jacques Ramseyer dans l'ouvrage *Histoire du Pays de Neuchâtel. Tome 3. De 1815 à nos jours* (1993)³², dirigé par Jean-Marc Barrelet, développe un paragraphe sur l'importance que les débats sur la question fiscale ont pris en 1848. Il mentionne certaines dates de révisions fiscales, et parle du rejet de l'impôt progressif par le peuple en 1876. Jean-Marc Barrelet développe,

³⁰ HUTTENLOCHER, Loys, *L'imposition des personnes morales en droit neuchâtelois*, La Chaux-de-Fonds : thèse de la faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 1957, p.19.

³¹ COURVOISIER, Jean, *Panorama de l'Histoire neuchâteloise*, Neuchâtel : À la Baconnière, 1972, pp.131 et 165-166.

³² BARRELET, Jean-Marc (dir.), *Histoire du Pays de Neuchâtel...*, Op. Cit., 1993, p.37.

lui aussi, dans son propre ouvrage *Histoire du canton de Neuchâtel. La création d'une république : de la Révolution de 1848 à nos jours. Tome 3* (2011)³³, un paragraphe sur le « début de l'impôt direct » dans le canton, notamment attribué au directeur des finances Auguste Leuba et créé dans le but, selon Jean-Marc Barrelet de « couvrir les [nouveaux] besoins de l'Etat ». Un petit paragraphe dans l'ouvrage *Canton de Neuchâtel 1814-2014, deux siècles en Suisse* (2014)³⁴, sous la direction de Jean-Pierre Jelmini, adopte, quant à lui, une autre approche historiographique classique de la question qui consiste à opposer la mise en place d'une « fiscalité égalitaire », aux charges féodales de l'Ancien Régime. Enfin, l'unique histoire générale du canton qui évoque la loi sur l'impôt direct du 29 novembre 1917 et l'introduction d'une fiscalité progressive dans le canton est celui d'Arnold Bolle *Le pays de Neuchâtel : vie civique et politique* (1948).³⁵ Cet ouvrage a été publié à l'occasion du centenaire de la République. Aucune explication n'est néanmoins donnée sur les enjeux de ce nouvel impôt. La littérature secondaire portant sur la fiscalité de Neuchâtel n'est pas très dense dans les histoires générales du canton. Ces dernières ont tout de même été d'une grande aide pour cette étude. Elles m'ont permis d'avoir une vision globale de l'histoire du canton et de dégager les moments et aspects clés de ma période. C'est grâce au recoupement des différentes approches de ces historiens avec mes propres recherches dans les sources, que j'ai pu structurer mon plan et périodiser mon travail.

En ce qui concerne la deuxième catégorie bibliographique, c'est-à-dire les ouvrages portant sur la fiscalité, le champ est évidemment bien plus vaste. Je me bornerai donc ici à n'évoquer que les principales sources qui m'ont permis de donner une orientation méthodologique à ce travail. Ces sources se rattachent au courant historiographique que l'on appelle la « sociologie financière ». À ce titre, l'introduction dans l'ouvrage collectif de l'Université de Cambridge *The New Fiscal Sociology* qui date de 2009 a été très éclairante pour moi.³⁶ Elle établit un petit récapitulatif des origines de la discipline avec certaines des diverses branches et orientations qu'elle comprend. Cet ouvrage montre notamment que :

« (...) les explications efficaces de nombreux phénomènes fiscaux et sociaux doivent être historiques. L'observation d'un équilibre économique ou politique à un moment donné n'est pas suffisante pour expliquer les résultats observés dans un monde où de multiples équilibres sont possibles. (...) Les nouvelles études [de sociologie fiscale] se concentrent sur des phénomènes mesurés au niveau de la société plutôt que de l'individu. (...) [Et] la nouvelle sociologie promet de faire la lumière sur toutes les questions classiques soulevées par Schumpeter - les sources sociales des systèmes fiscaux, les déterminants du consentement des contribuables et les conséquences sociales et culturelles de la fiscalité. »³⁷

Je rejoins également le constat que « la fiscalité établit une relation dynamique entre le contribuable et l'État, dans laquelle il existe toujours un conflit d'intérêts potentiel. »³⁸ Le produit de l'impôt donnant la possibilité à l'État de fournir des prestations sociales, c'est l'un de ses moyens, voire le moyen principal, pour lui, d'agir publiquement. Le reste de l'ouvrage applique cette méthodologie à des études de cas qui ne rentrent pas dans mon champ d'étude et m'a donc moins servi, même s'il reste intéressant de constater l'étendue des différentes approches possibles. De la même manière, et ceci pratiquement en même temps (en 2010) le chapitre de Sébastien Guex « Une approche des finances publiques : la sociologie financière » dans l'ouvrage *L'invention de la gestion des finances publiques* a également été d'une précieuse aide méthodologique. Dans ce riche

³³ BARRELET, Jean-Marc, *Histoire du canton de Neuchâtel, Tome 3. : La création d'une république. De la révolution de 1848 à nos jours*, Neuchâtel : Alphil-Presses universitaires suisses, 2011, p.27.

³⁴ JELMINI, Jean-Pierre (dir.), *Canton de Neuchâtel (1814-2014). Deux siècles en Suisse*, Op. Cit., p.78.

³⁵ BOLLE, Arnold, *Le pays de Neuchâtel : vie civique et politique*, Neuchâtel : Collection publiée à l'occasion du centenaire de la République, 1948, pp.25-30.

³⁶ MARTIN, Isaac W., MEHROTRA, Ajay K. et PRASAD, Monica (éd.), « The Thunder of History : The Origins and Development of the New Fiscal Sociology » in *The new fiscal sociology : taxation in comparative and historical perspective*, Op. Cit., pp.1-27.

³⁷ Je traduis moi-même ces extraits dont voici la retranscription : « We agree that effective explanations for many fiscal and social phenomena must be historical. The observation of an economic or political equilibrium at any single point in time is not sufficient to explain observed outcomes in a world where multiple equilibria are possible. (...) The new studies often focus on phenomena that are properly measured at the level of the society rather than the individual. (...) [And] The new fiscal sociology promises to shed light on all of the classic questions raised by Schumpeter – the social sources of tax systems, the determinants of taxpayer consent, and the social and cultural consequences of taxation. » : MARTIN, Isaac W., MEHROTRA, Ajay K. et PRASAD, Monica (éd.), « The Thunder of History : The Origins and Development of the New Fiscal Sociology » Op. Cit., p.14.

³⁸ « (...) taxation establishes a dynamic relationship between the taxpayer and the state, in which there always exists a potential conflict of interest. » And because « the resources extracted through taxation are exchangeable for other resources ; they make possible not just one state action, but most if not all of the state's activities. » (Comme le lecteur s'en rendra compte, cette dernière phrase a été reformulée dans le but d'éviter la lourdeur de trop de citations) : *Ibidem*, pp.3-4.

chapitre qui retrace également la filiation historiographique de cette approche, je choisis de retenir principalement que :

« (...) Premièrement, la sociologie financière met les antagonismes qui opposent les classes et couches sociales au cœur de l'analyse et en exige une analyse précise et détaillée. Autrement dit, elle demande une étude serrée des structures sociales, des intérêts et des habitus qui animent les différents groupes sociaux, leurs organisations et leurs représentants, de l'évolution des rapports de force politiques, de la nature de l'État et des relations qu'entretiennent entre elles ses diverses institutions et les différentes couches de la bureaucratie étatique, etc. (...) [Et en] second lieu, la sociologie financière, et c'est un de ses aspects heuristiquement les plus intéressants, appelle à transgresser les limites habituellement assignées au champ des finances publiques. »³⁹

Parmi les autres ouvrages qui m'ont influencé et ont structuré mon approche pour cette étude figure l'ouvrage sur la politique monétaire et financière à l'échelle suisse, qui aborde la même période chronologique que la dernière partie de mon travail, de Sébastien Guex également.⁴⁰ Ce dernier applique la méthode précitée à l'échelle nationale. Cela a été un appui considérable à la fois dans l'exemplarité de la méthode suivie et à la fois pour bénéficier d'une perspective contextuelle plus large. Ces remarques sont valables aussi pour son autre étude : *L'argent de l'Etat : parcours des finances publiques au XX^e siècle*.⁴¹ Enfin, parmi les ouvrages qui portent sur la fiscalité et qui ont eu une influence méthodologique sur mon travail, je dois encore citer les travaux de mémoire qui sont similaires au mien. Certains de mes collègues ont récemment effectué des recherches sur les fiscalités des cantons de Berne, Genève, Vaud et Zurich notamment. Ces travaux ont été très précieux pour comprendre de près les différents enjeux de mon objet d'étude.⁴² Ces derniers étant largement inspirés – comme pour ma part – par les travaux de Sébastien Guex, ils suivent également la méthode citée ci-dessus de sociologie financière et apportent tous un éclairage sur les politiques fiscales dans les cantons cités, ce qui m'a permis d'avoir également une vision élargie de mon sujet et des possibilités de comparaisons. Pour cette même raison, je cite, pour terminer, le récent ouvrage de Christophe Farquet : *La défense du paradis fiscal suisse avant la Seconde Guerre mondiale : une histoire internationale. Analyse de la politique helvétique dans les négociations sur la double imposition et l'évasion fiscale durant l'entre-deux-guerres*⁴³ qui a une approche similaire et qui, de plus, traite dans son introduction et son premier chapitre d'aspects qui touchent directement mon sujet. Comme le dit C. Farquet lui-même, le mérite de cette étude et sa vision innovante défendue dans son ouvrage cherche à allier : « la recherche du point de convergence entre l'ampleur des fuites illégales de capitaux, l'importance de la fraude fiscale et l'émergence des paradis fiscaux (...). »⁴⁴

Enfin, il s'agit de présenter la dernière catégorie bibliographique de ce travail, qui a trait à la recherche historique sur la fiscalité du canton de Neuchâtel. Cette dernière catégorie est, comme on peut s'en douter, très maigre. Elle reste, de plus, assez superficielle dans le sens qu'elle n'existe que sous une forme partiellement descriptive de certains changements importants en matière fiscale et ne va que très rarement rechercher les facteurs socio-économiques éventuels à l'origine de ces transformations. D'après mes recherches, j'ai trouvé trois ouvrages qui correspondent à cette catégorie. Il y a d'abord, la thèse de 1957 sur *l'imposition des personnes morales dans le canton de Neuchâtel* du juriste Huttenlocher.⁴⁵ Elle date évidemment passablement, cependant son premier chapitre est particulièrement intéressant dans la mesure où presque aucun autre ouvrage dans la littérature n'a fait, à ma connaissance, ce travail qu'il nomme lui-même d'« évolution historique des impôts

³⁹ GUEX, Sébastien, « Une approche des finances publiques : la sociologie financière », in BEZES, Philippe, DESCAMPS, Florence et KOTT, Sébastien (et al.), *L'invention de la gestion des finances publiques*, Vincennes : Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2010, pp.8-9 : (Version du chapitre accessible en ligne : <http://books.openedition.org/igpde/1730#share>).

⁴⁰ GUEX, Sébastien, *La politique monétaire et financière de la Confédération suisse 1900-1920*, Lausanne : Payot, 1993.

⁴¹ GUEX, Sébastien, *L'argent de l'Etat : parcours des finances publiques au XX^e siècle*, Lausanne : Réalités sociales, 1998.

⁴² Il s'agit dans l'ordre précité de : BALLENEGGER, Vivien, *Réforme de l'imposition directe dans le canton de Berne à la fin de la Première Guerre mondiale*, mémoire à l'Université de Berne, faculté d'histoire et de philosophie, Berne : 2016 ; de : WILLIG, Giulia, *Qui doit payer l'impôt ? La construction du système fiscal genevois moderne, 1920-1925*, Mémoire à l'Université de Genève, faculté des sciences de la société, Institut d'histoire économique Paul Bairoch, Genève : 2016 ; de : MISEREZ, Florent, *La loi vaudoise d'impôt sur la fortune et le produit du travail du 24 janvier 1923*, Mémoire à l'Université de Lausanne, faculté des Lettres, Lausanne : 2016 ; et de : PRAZ, Sylvain, *Op. Cit.*, 2016.

⁴³ FARQUET, Christophe, *La défense du paradis fiscal suisse avant la Seconde Guerre mondiale : une histoire internationale. Analyse de la politique helvétique dans les négociations sur la double imposition et l'évasion fiscale durant l'entre-deux-guerres*, Neuchâtel : Éditions Alphil-Presses universitaires suisses, 2016.

⁴⁴ FARQUET, Christophe, *Ibidem*, p.26.

⁴⁵ HUTTENLOCHER, Loys, *Op. Cit.*, pp.15-20.

dans le canton de Neuchâtel depuis la révolution de 1848 ». Cette courte description du premier siècle de la fiscalité moderne du canton, des lois qui vont de 1848 à 1949, reste centrée sur les modifications juridiques. Les révisions qu'il décrit sont les plus importantes pour l'histoire fiscale du canton, soit celles de 1848, de 1849, de 1860, de 1903 et de 1917.

Georg Schanz⁴⁶, auteur qui en 1890 fait l'énorme travail de décrire les fiscalités cantonales de tous les cantons suisses brosse, quant à lui, un tableau plus approfondi. Même si son travail date plus encore, il est nettement plus exhaustif puisqu'il cite toutes les révisions fiscales jusqu'à la fin des années 1880 (même parfois celles qui sont discutées, mais finalement non appliquées, comme celle de 1876). De plus, il aborde certains enjeux qui y sont reliés et donne son avis sur la question. Le combat des années 1870 autour de l'impôt progressif est assez bien relaté. Enfin, je dois mentionner le chapitre « Les principaux impôts de la République neuchâteloise » d'Ed. Girard qui a représenté pour moi la même difficulté que l'étude de Georg Schanz : celle de ne pas paraphraser ces auteurs. Le chapitre d'Ed. Girard se trouve dans un ouvrage publié en 1948 à l'occasion du centenaire de la Révolution. Cette étude d'une vingtaine de pages a le mérite d'être un entre-deux des deux études précédentes. L'auteur est beaucoup plus exhaustif que la thèse juridique. Il s'attarde sur plus de révisions et sur différents types d'impositions (successions et impositions communales par exemple), de plus sur une plus longue période. Il aborde les principales révisions en les décrivant et les contextualisant partiellement. Ainsi, le résumé qu'il établit, même s'il est encore très descriptif et confiné aux aspects juridico-fiscaux, a cependant été précieux en informations et m'a permis d'avoir une vue d'ensemble très utile sur la fiscalité du canton.⁴⁷ En dehors de ces trois travaux, il n'existe à ma connaissance aucun autre ouvrage portant directement sur la fiscalité du canton de Neuchâtel pour la période que je traite.

Il s'agit pour terminer cette problématique de présenter les sources primaires que j'ai exploité pour la réalisation de cette étude. Même si la plupart ont été consultées aux archives du canton de Neuchâtel (AEN), il s'agit souvent de sources publiées. Elles sont relativement nombreuses, mais elles sont très centrées sur le point de vue des instances dirigeantes du canton. Pour débiter ce travail, j'ai d'abord dépouillé les *Recueils officiels des lois, décrets et autres actes du gouvernement de la République de Neuchâtel* allant de 1848 à 1917 (soit les 1^{ère} et 2^{ème} éditions). Cette première étude des textes législatifs de toutes les révisions fiscales du canton m'a permis d'établir une chronologie précise et de répondre aux premières questions, à savoir quels changements législatifs majeurs ont été effectués en matière fiscale et quand cela a-t-il eu lieu.⁴⁸ Ensuite, les *Bulletins officiels des délibérations du Grand-Conseil* ont été ma source principale.⁴⁹ J'avais l'intention aussi de consulter les manuscrits des *Procès-verbaux des délibérations du Grand Conseil*, pour compléter les bulletins, mais j'ai constaté que la matière contenue dans ces derniers était déjà suffisamment riche. Les bulletins contiennent en effet le concentré des débats législatifs des députés du Grand Conseil neuchâtelois, débats menant à l'élaboration des lois, notamment fiscales, qui ont permis d'apporter un contenu conséquent aux positions politiques qui se disputent au sein du corps législatif du canton et d'établir une vision générale des intérêts qui sont défendus en matière fiscale lorsque les lois sont élaborées. De plus, c'est au travers des débats que j'ai pu comprendre et reconstituer les enjeux ou étapes importantes des révisions.⁵⁰ J'ai aussi dépouillé le document manuscrit : *Motions et interpellations au GC (1895-1919)* afin d'être certaine de ne pas rater un enjeu important pour la période allant de 1900 à 1917. Évidemment, de nombreux autres types de sources institutionnelles

⁴⁶ SCHANZ, Georg, « Neuenburg », in *Die Steuern der Schweiz in ihrer Entwicklung seit Beginn des 19. Jahrhunderts*, vol. IV, Stuttgart : J. G. Cotta'schen Buchhandlung, 1890, pp.47-100.

⁴⁷ GIRARD, Ed., « Les principaux impôts de la République neuchâteloise », in *La Suisse horlogère. Plaquette commémorative publiée à l'occasion du centenaire de la République neuchâteloise*, Sous le patronage de la Chambre suisse de l'horlogerie, La Chaux-de-Fonds : Établissements d'Art et d'Industries graphiques Haefeli & Co, 1948, pp.35-55.

⁴⁸ Rétrospectivement, cette étape constitue un « doublon » des études précitées de G. Schanz et Ed. Girard notamment, mais j'ai souhaité « vérifier » par moi-même cette chronologie, ce qui m'a permis de cerner les étapes importantes et de m'approprier la matière (sans compter le fait que j'ai pu ainsi bénéficier des textes juridiques officiels et rentrer dans les détails des lois au besoin).

⁴⁹ Les références exactes des dates exploitées pour ce travail sont en bibliographie.

⁵⁰ Je tiens à préciser ici, que les *Bulletins* des débats du GC, pour la période qui concerne la révision de 1903, n'ont pas été consultés comme pour les autres révisions importantes (ce sont les bulletins : AEN, 3GC-4.62 à AEN, 3GC-4.66). Il s'agit là encore d'une des nombreuses limites de ce travail, j'ai cependant considéré détenir suffisamment de matière pour aborder cette modification législative à partir des dossiers contenus dans le département des finances.

auraient, à partir de là, encore pu venir compléter cette recherche. Faute de temps, je n'ai pas pu m'intéresser à d'autres documents, comme ceux qui sont propres au Conseil d'Etat par exemple.⁵¹

Pour déterminer une vision précise des comptes de l'Etat, plusieurs documents ont été mobilisés. Dans un premier temps les « *projets de budgets annuels* » (de 1848 à 1918) ont tous été épluchés, mais s'agissant de projets, je me suis aperçue qu'ils représentaient de grandes disparités avec les comptes définitifs. C'est pourquoi, c'est à partir des « *Rapport du Conseil d'Etat accompagnant les comptes des exercices* »,⁵² qui contiennent les exercices cantonaux annuels, que je tire les chiffres budgétaires qui apparaissent dans cette étude (à part indication contraire).

Un autre type de source essentiel pour ce travail a été le dépouillement de documents conservés dans le département des finances de l'Administration cantonale aux archives du canton.⁵³ Ces archives contiennent énormément de documents divers, souvent des sources non publiées (par exemple des lettres de correspondances), mais parfois des sources publiées également (par exemple des articles de journaux découpés ou des rapports du CE). Je n'ai pas pu consulter tous les documents contenus dans ce département et encore moins effectuer un dépouillement méthodique pour toute la période que j'étudie, soit de 1848 à 1917. J'ai cependant choisi de dépouiller une série de dossiers que j'ai sélectionnés à partir des intitulés indiqués sur l'inventaire en ligne. Si j'ai tenté de sélectionner les dossiers qui me paraissaient les plus pertinents au niveau du contenu, par exemple tous les dossiers sur l'impôt direct, j'ai aussi eu pour politique de sélectionner de placer une attention particulière sur les documents contenus dans la période allant de 1900 à 1917, qui constitue la partie à laquelle j'ai voulu donner une plus ample profondeur d'analyse. Évidemment, beaucoup de dossier de ce département des finances ont été écartés, par exemple je n'ai pas du tout consulté la correspondance du secrétariat, ou celle de la comptabilité. La liste des documents que je n'ai pas pu consulter dans ce département archivistique est longue. Parmi eux, certains ont été écartés par manque de temps, mais auraient été vivement intéressants, c'est le cas de la correspondance de l'inspectat et du chef du département des Finances,⁵⁴ ou des dossiers qui concernent la Banque cantonale, par exemple.

Les citations journalistiques présentes dans ce travail proviennent – en plus des articles de journaux trouvés dans le département des finances qui concernent surtout la loi de 1903 – d'une recherche effectuée sur les sites de presse en ligne auprès de trois organes différents. La recherche a été faite pour le journal du parti socialiste *La Sentinelle* (dès 1890) ; pour un journal neuchâtelois d'orientation « chrétienne et sociale » (selon sa propre description) s'intitulant *L'Essor* (dans lequel je n'ai d'ailleurs trouvé aucun article sur mon sujet), et enfin, pour les quotidiens neuchâtelois, *L'Impartial* (dès 1881) et *L'express*, (dès 1884) d'orientation indépendante et conservatrice.⁵⁵ Cette recherche a été faite pour la révision de 1917.⁵⁶

Enfin, j'ai trouvé au cours de mes recherches quelques autres sources diverses qui ont été publiées à l'époque. Si la liste n'est probablement pas exhaustive, il s'agit à mon avis des principaux écrits contemporains qui concernent le sujet. Inspecteur d'impôt, politicien, ou même poète, s'expriment tous de manière assez différente sur la question des impôts, ce qui a permis parfois d'apporter quelques témoignages éclairants et du contenu vivant à certaines situations.

Bien sûr, d'autres types de sources extra-parlementaires auraient été souhaitables afin de varier l'apport finalement très « législatif » et formel des sources primaires que j'ai exploitées. Il est possible de penser que ces sources représentent un aspect superficiel des enjeux sous-jacents aux débats parlementaires, et qu'il manque un contrepoint afin de saisir la profondeur des discours qui y sont contenus. J'ai tenté de tenir compte de cet aspect durant mon analyse. Il aurait en effet fallu vérifier s'il existe des archives propres aux partis politiques de l'époque, soit le parti radical, le parti libéral et le parti socialiste. Je n'ai pas non plus été chercher

⁵¹ J'ai écarté ces sources, car les différents *Rapports du CE* liés aux élaborations des lois fiscales (reproduit dans les *Bulletins officiels*) sont déjà un apport suffisant à exploiter pour connaître le point de vue du gouvernement neuchâtelois.

⁵² De nouveau, les références exactes de ces documents figurent en bibliographie. Quant aux projets, en revanche, ne les ayant finalement pas exploités, je ne les ai pas référencés dans les sources.

⁵³ Les références de ces documents sont en bibliographie.

⁵⁴ Ce sont les documents contenus dans : 1 FIN-232 à 1 FIN-254

⁵⁵ BOLLINGER, Ernst, « Express, L' » et « Impartial, L' », *Dictionnaire historique de la Suisse en ligne* : <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F24802.php>, consulté le 11 janvier 2018.

⁵⁶ La recherche en ligne a été effectuée avec les mots clés « fiscal », puis « impôt », pour la période allant du 1^{er} janvier 1914 au 31 décembre 1917.

les archives des groupes d'intérêts actifs durant cette période, comme les faitières patronales ou les syndicats ouvriers par exemple. Les archives d'éventuels contentieux fiscaux dans l'administration judiciaire n'ont pas été recherchées non plus. Enfin, une recherche d'archives privées de certaines figures cantonales neuchâtelaises de cette période aurait pu également apporter d'autres éléments. Je reste donc consciente de la vision partielle que je risque de dépeindre dans ce travail de par la sélection des sources que j'ai faite. J'espère néanmoins apporter par cette modeste étude quelques éléments pour alimenter le tableau, le plus proche de la réalité possible, de l'histoire de la fiscalité neuchâtelaise.

« La révolution de 1848 montra clairement que désormais les classes moyennes, le libéralisme, la démocratie politique, le nationalisme et même les classes ouvrières seraient des traits permanents du paysage politique. »⁵⁷

1. LA CRÉATION DE LA RÉPUBLIQUE DE NEUCHÂTEL ET DE SON PREMIER IMPÔT MODERNE

1.1 LA FIN DE L'ANCIEN RÉGIME : UNE RÉPUBLIQUE RADICALE

La révolution neuchâteloise de 1848 s'inscrit évidemment dans « *l'esprit quarante-huitard* » et le « *printemps des peuples* »⁵⁸ qui s'étend dans toute l'Europe. À la différence qu'elle fait partie des seules, voire la seule, qui réussit effectivement à se libérer du roi de Prusse et à maintenir des positions radicales.⁵⁹ Dès la révolution de mars 1848, la vie politique neuchâteloise est en effet sans surprise dominée institutionnellement par les radicaux⁶⁰ avec leur journal *Le National Suisse* paraissant de 1856 à 1920. Ces derniers s'identifient fortement à la Révolution et sont soutenus par l'électorat : en 1848, il n'y a qu'un seul député conservateur au Grand Conseil (GC) sur 89 élus.⁶¹ Cette force politique obtient une majorité absolue dans l'instance législative, et ce, jusqu'en 1913, année où le parti socialiste obtiendra 33 députés, ce qui en fera le parti majoritaire. Les conseillers d'Etat sont donc également tous radicaux jusqu'en 1914 (mis à part l'exception du libéral Louis-Edouard Droz en 1898).⁶² Je reviendrai dans la deuxième partie de ce travail sur le rôle des libéraux et des socialistes, j'ajoute seulement pour ces premiers qu'ils sont historiquement royalistes et conservateurs. Ils plaident généralement pour une autonomie communale la plus large possible, et plutôt hostiles au déficit budgétaire, ils vont, en ce qui concerne cette étude, combattre fortement l'impôt sur les fortunes ou sur les successions au profit des impositions indirectes.⁶³

La prédominance radicale n'est pas une particularité neuchâteloise. Bien au contraire, elle rejoint pleinement ce qui se passe à plus large échelle en Suisse, durant cette période.⁶⁴ La victoire des radicaux lors de la guerre du Sonderbund, en 1848 également, permet la création d'un État fédéral moderne plus fort. Les positions d'unité économique des radicaux, à une échelle suisse, vont représenter les intérêts d'une bourgeoisie progressiste qui souhaite désormais s'imposer.⁶⁵

Si la mise en place de la République neuchâteloise⁶⁶ est incontestablement politique, puisque l'Etat de l'Ancien Régime se montre incapable de mettre en place les infrastructures et les réformes politiques nécessaires à un développement économique industriel croissant (notamment en matière d'imposition),⁶⁷ elle provient

⁵⁷ HOBBSBAWN, Éric J., *L'ère du capital (1848-1875)*, Paris : Fayard, 1978, p.48.

⁵⁸ Pour ces deux termes « Esprit de quarante-huit » et « printemps des peuples », je me suis inspirée des écrits d'HOBBSBAWN, Éric J., *Op. Cit.*, p.31., et d'AGULHON, Maurice, « L'esprit de quarante-huit », in *Neuchâtel, La Suisse, L'Europe (1848-1998)*, Actes du colloque international de Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds, 26-28 février 1998, Fribourg : Editions Universitaires Fribourg Suisse, 2000, pp.17-25.

⁵⁹ BARRELET, Jean-Marc et HENRY, Philippe, « Introduction », in *Neuchâtel, La Suisse, L'Europe (1848-1998)*, *Op. Cit.*, p.9.

⁶⁰ RAMSEYER, Jacques, « La république radicale 1848-1914 », in BARRELET, Jean-Marc (dir.), *Histoire du Pays de Neuchâtel...*, *Op. Cit.*, 1993, p.39.

⁶¹ BARRELET, Jean-Marc, *Histoire du canton de Neuchâtel...*, *Op. Cit.*, 2011, p.19.

⁶² HENRY, Philippe, « Survol de l'histoire politique et institutionnelle du canton de Neuchâtel (1814-2014) », *Op. Cit.*, p.79.

⁶³ Je précise également qu'en 1873, ils prennent le nom d'« Association patriotique libérale ». Informations tirées de : RAMSEYER, Jacques, « La république radicale 1848-1914 », *Op. Cit.*, p.40.

⁶⁴ Voir à ce propos : RUFFIEUX, Roland, « La Suisse des radicaux (1848-1914) », in FAVEZ, Jean-Claude (Prés.), *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses. Tome III*, Lausanne : Payot, 1983, pp.7-90.

⁶⁵ MASNATA, François et RUBATTEL, Claire (dir.), *Le pouvoir suisse. Séduction démocratique et répression suave*, Vevey : Éditions de l'Aire, 1995, p.53.

⁶⁶ Avec, classiquement, les trois pouvoirs séparés : l'assemblée législative, soit le Grand Conseil élu par le peuple ; l'exécutif (qui dirige l'administration et est responsable des relations avec la Suisse), composé de sept membres élus par le Grand Conseil (jusqu'en 1906) ; et le pouvoir judiciaire : voir BARRELET, Jean-Marc, *Histoire du canton de Neuchâtel. Op. Cit.*, 2011, p.15.

⁶⁷ BARRELET, Jean-Marc, « L'économie neuchâteloise avant 1848 », in *Neuchâtel, La Suisse, L'Europe (1848-1998)*, Actes du colloque international de Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds, 26-28 février 1998, Fribourg : Editions Universitaires Fribourg Suisse, 2000, pp.145-147.

également d'un mouvement patriotique comme le nom du groupement des républicains le prouve : « Association patriotique » (jusqu'en 1858).⁶⁸ Comme le soulignent la plupart des historiens, notamment, Jacques Ramseyer : « (...) il s'agit à la fois de rompre avec l'Ancien Régime ressenti comme désuet sinon injuste, et de devenir des Suisses à part entière. »⁶⁹ « L'adhésion pleine et entière à la Suisse moderne représente alors l'espoir d'entrer dans une société capitaliste dans laquelle l'Etat, le pouvoir central, n'hésiterait pas à intervenir dans les mécanismes de la vie économique. »⁷⁰

1.2 L'IMPÔT EXTRAORDINAIRE DU 20 JUILLET 1848 ET SES ENJEUX

S'inscrivant de la vague européenne révolutionnaire, la Révolution du pays de Neuchâtel de 1848 met fin à la féodalité et donc au système des redevances. Cet aspect fera l'objet du point 1.2.3., mais je précise ici, que la mise en place du rachat facultatif du cens et de la dîme avait déjà été entamée, sans succès, dès 1831.⁷¹ Avant 1848, les dépenses du canton sont couvertes avant tout par les lods (impôt foncier perçu en cas de vente), les dîmes, la taxe sur le sel et dans une moindre mesure la poste, les droits de douane ou ceux sur les forêts (qui peuvent être considérés comme des impôts indirects⁷²). L'impôt direct, sur la fortune ou sur le revenu, n'existait donc pas. À l'exception de certaines occurrences où un impôt proportionnel sur la fortune a été levé (une fois en 1816 et une autre fois en 1820).⁷³ À la veille de la Révolution, le problème que connaîtra la République plus tard existe déjà : les recettes ne répondent plus aux besoins croissants des dépenses de l'État. Ce dernier étatisé en effet déjà une partie de certaines activités (cultes, routes, écoles). Mais le Conseil d'État, notamment dans la période de 1832 à 1847 tente de concilier ses velléités modernisatrices avec les intérêts conservateurs, ce qui débouchera sur un fatal échec.⁷⁴ Ce ne sera donc pas tant des revendications sociales que ces questions politiques qui vont encourager les républicains à prendre le pouvoir.⁷⁵ Immédiatement après la Révolution, la jeune République doit faire face à une crise économique passagère.⁷⁶ En effet, la nouvelle Constitution du 30 avril 1848 acceptée par le peuple en votation à la faible majorité de 5'813 voix, contre 4'395,⁷⁷ (ce qui représente un pourcentage de 14,4% de votants),⁷⁸ les instances qui en ressortent et les réorganisations que cela comprend,⁷⁹ l'abolition et le rachat des charges féodales, représentent un certain coût. De plus, l'Ancien Régime a laissé à la République une dette d'un montant relativement important pour l'époque, soit : 726'411,1 L.⁸⁰

⁶⁸ Les Républicains se rassemblent jusqu'en 1858 dans l'« Association patriotique », puis dans l'« Association radicale neuchâteloise » jusqu'en 1868, puis, dans l'« association patriotique radicale ». Leur journal est *Le National suisse* : RAMSEYER, Jacques, « La république radicale 1848-1914 », *Op. Cit.*, p.39.

⁶⁹ *Ibidem*, p.31.

⁷⁰ BARRELET, Jean-Marc, « L'économie neuchâteloise avant 1848 », in *Neuchâtel, La Suisse, L'Europe (1848-1998)*, *Op. Cit.*, p.159.

⁷¹ HENRY, Philippe et BARRELET, Jean-Marc « Conclusion », in HENRY, Philippe et BARRELET, Jean-Marc (dir.), *Sujet ou Citoyens ? Neuchâtel avant la Révolution de 1848*, Neuchâtel : Recueil de travaux publiés par la Faculté des Lettres et Sciences humaines de l'Université de Neuchâtel, 2005, p.401.

⁷² HENRY, Philippe et BARRELET, *Ibidem*, p.400.

⁷³ SCHANZ, Georg, *Die Steuern der Schweiz*, *Op. Cit.*, pp.47-48, parle de 1814 et 1820, mais dans les discussions du GC on parle à plusieurs reprises de 1816 et 1820 : AEN, 3GC – 4.1, p.164 ou p.215 (séances des 13 et 16 juin 1848). Si un doute persiste, ce sont cependant les dates que j'ai conservées, aussi parce qu'il paraît plus logique qu'un impôt soit levé deux ans après l'adhésion à la Suisse et non pas l'année même.

⁷⁴ HENRY, Philippe et BARRELET, Jean-Marc, *Sujet ou Citoyens ? ...*, *Op. Cit.*, p.401.

⁷⁵ *Ibidem*, p.403.

⁷⁶ BARRELET, Jean-Marc, « L'économie neuchâteloise avant 1848 », *Op. Cit.*, p.152.

⁷⁷ RAMSEYER, Jacques, « La république radicale 1848-1914 », *Op. Cit.*, p.36.

⁷⁸ Sur une population de 70'753 personnes, selon l'annuaire de la statistique, voir à ce propos le tableau et le graphique démographique en annexe (ou commenté en deuxième partie de ce travail).

⁷⁹ Il n'y a désormais plus que six districts (Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds, Le Locle, Boudry, Val-de-ruz. Val-de-Travers), à fonctions judiciaires, administratives, fiscales et électorales, dirigés par des préfets et subdivisés en communes. Mais les districts perdront de leurs compétences au fil du temps au profit du canton : HENRY, Philippe, « Survol de l'histoire politique et institutionnelle du canton de Neuchâtel (1814-2014) », *Op. Cit.*, p.78.

⁸⁰ Ce chiffre est fiable. D'abord tiré de l'ouvrage de Huttenlocher *Op. Cit.*, p.16. G. Schanz mentionne le même chiffre : *Op. Cit.*, p.49. Et surtout, je trouve le même chiffre dans les sources à plusieurs reprises, notamment : AEN, 3GC – 4.1, « séance du 4 juillet 1848 », p.345. Il convient également de préciser que les montants sont ici en *Livres* (L.) qui est la monnaie de compte dès la fin de l'époque moderne (les *batz* sont la monnaie locale) : sur cette question, voir l'article de ROUGEMONT, Denise de, « La circulation monétaire à Neuchâtel 1590-1681 », *Revue suisse de numismatique*, 1972, p.308. Neuchâtel adopte les *francs* et les *centimes* en 1851 (1fr. ou 100 centimes = 7,25 *batz* ; car il y a un rapport de 29 (Livres de Neuchâtel) à 40 (Francs fédéraux) : voir à ce propos l'« Avis concernant le

Pour toutes ces raisons, très vite, l'idée d'un impôt direct extraordinaire apparaît comme une solution incontournable. Lors des débats au GC, le radical Frédéric Lambelet résume ainsi la situation :

« Le rapport qui nous a été présenté par M. le président du département des finances, nous donne la certitude que la position des finances de l'Etat est telle qu'un remède doit nécessairement être apporté à la situation, et nous devons le trouver immédiatement. (...) Tout concourt, messieurs, à nous porter à une mesure temporaire et exceptionnelle, en présence de la dette considérable que nous héritons de l'ancien gouvernement ; (...) »⁸¹

La principale raison qui justifie cet impôt reste donc l'extinction de la dette. Il faut relever toutefois qu'elle ressemble à quelques tentatives similaires datant de la même époque, comme en Autriche ou en Bavière.⁸² La caractéristique néanmoins extraordinaire et ponctuelle de cette mesure sera une particularité essentielle de la loi, d'où son nom officiel : « Loi relative à l'extinction de la dette de l'État ». Cette situation inhabituellement instable – *« pendant le printemps 1848, les républicains doivent calmer les ouvriers et les exhorter à ne pas contribuer à aggraver la situation des maisons d'horlogerie en difficulté »⁸³* – mène ce nouveau gouvernement, prêt à se battre pour se maintenir en place, à puiser l'argent là où il se trouve. À ce titre, l'impôt sera progressif et les taux d'imposition nominaux seront particulièrement élevés, allant pour l'imposition de la fortune jusqu'à un taux marginal supérieur de 10‰ pour les fortunes atteignant et dépassant les 500'000 L.⁸⁴ (à titre de comparaison le taux marginal supérieur, pour 5'000'000 de francs suisses ou plus, n'atteint que 4,5‰ dans la révision de 1917 qui clôture ce travail.) Pour cette raison, la loi de l'impôt direct extraordinaire sur le revenu et la fortune de 1848 (prévu, payable en trois termes : 15 septembre 1848, 15 décembre 1848 et 15 mars 1849) représente un intérêt tout particulier. D'après les discussions aux GC, les débats autour de l'impôt progressif ont déjà lieu dans d'autres pays industriels occidentaux et d'autres cantons suisses, mais rares sont ceux qui appliquent véritablement ce principe aussi tôt, et encore moins sur les fortunes et les revenus à la fois, comme c'est le cas dans cette loi-ci.⁸⁵ Cependant, la volonté politique de la part du GC et du CE d'instaurer un tel système d'imposition de manière permanente n'existe pas encore en 1848, cela se limite à la volonté d'éteindre la dette. Pour cela, il ne dure qu'un an.

Pour autant, l'importance quantitative des discussions qui ont lieu au sein du GC au moment d'élaborer ce premier impôt, ainsi que la vivacité des débats pose les bases argumentaires politiques (et législatives) des positions qui se disputeront durant tout le grand demi-siècle qui suivra ; jusqu'en 1917 en tous les cas, date à laquelle une loi pour un impôt direct progressif permanent sera alors mise en place. L'idée d'un impôt direct, et à plus forte raison progressif, ne manque pas en effet de provoquer des levées de boucliers chez certains députés, comme en témoigne l'intervention lors des deuxièmes débats de l'Assemblée du 3 juillet 1848, du député libéral Charles Louis Lardy, avocat et futur professeur de droit :

« (...) Cet impôt est inouï ; c'est un système qui n'a encore été admis nulle part. Il n'est pas admis en Angleterre, qui a besoin de si fortes impositions ; en France, où vient d'éclater une révolution qui a amené à la tribune des socialistes, on n'a pas non plus proposé l'impôt progressif. Dans aucun de nos cantons voisins ce système n'a encore été admis. C'est une pure théorie. »⁸⁶

L'inconnu qui plane autour du principe d'un impôt progressif, n'est évidemment pas l'unique raison qui soulève sérieusement la question de la nécessité de liquider la dette d'un seul coup. Cependant, même si les débats sont denses, les deux tiers de l'assemblée finissent par se prononcer en faveur de ce principe d'un impôt extraordinaire, et... progressif.

retrait des monnaies », *Recueil des lois, décrets, et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel*, 1^{ère} Edition, Tome IV, Neuchâtel : Imprimeries de Charles Leidecker, 1852, pp.140-141.

⁸¹ AEN, 3GC – 4.1, Fr. Lambelet, *Assemblée du 16 juin 1848*, pp.214-215. Frédéric Lambelet est le premier personnage qui intervient dans ce travail. Je précise donc ici que pour tous les personnages contemporains que je cite, et ce, jusqu'en 1917, j'ai effectué une recherche biographique. Pour éviter des annotations, si je n'indique rien, c'est qu'une note sur le personnage en question figure en annexe. Si je n'ai en revanche pas réussi à trouver des informations sur une personne, je le précise en note de bas-de-page.

⁸² ARDANT, Gabriel, *Histoire de l'impôt...*, *Op. Cit.*, pp. 369-371.

⁸³ BARRELET, Jean-Marc, « L'économie neuchâteloise avant 1848 », *Op. Cit.*, p.152.

⁸⁴ Voir les tableaux en annexe de ces taux progressifs (n°1 et 2), reproduit à partir du texte de loi.

⁸⁵ Je peux émettre l'hypothèse qu'il s'agirait même d'une des lois pionnières en la matière. Même si je sais, qu'avant, en 1831, à Zurich, et en 1840 à Bâle-ville, la progression est déjà appliquée pour le revenu. Et que d'une manière générale, à l'aurore du XX^{ème} siècle, en Suisse, rares sont les cantons qui n'ont jamais appliqué la progressivité. De même qu'à une échelle mondiale, on sait également que l'impôt progressif sur le revenu est mis en place en Prusse en 1891, aux Pays-Bas en 1893, en Autriche en 1896, en Grande-Bretagne en 1909, aux États-Unis en 1913 et en France en 1914 : FARQUET, Christophe, *Op. Cit.*, p.43 et p.46.

⁸⁶ AEN, 3GC – 4.1, M. Lardy, *Assemblée du 3 juillet 1848*, p.337.

La densité de ces débats précédents la loi de 1848 se décline à travers plusieurs thématiques. Sans prétendre à une exhaustivité de tous les arguments qui ressortent lors des assemblées, j'ai dégagé ci-dessous les deux aspects qui m'ont paru les plus importants, notamment parce que ce seront des thèmes récurrents par la suite. Soit, premièrement, la question de l'article 16 de la Constitution (1.2.1) et, secondement, la préoccupation de comment imposer les grandes fortunes (1.2.2). J'ajouterai à ces deux aspects clés, un troisième qui ne se répètera pas par la suite, mais qui cependant occupera une grande place dans ces débats-ci. Il s'agit du rachat des redevances féodales (1.2.3). Il paraît, en définitive, que cet impôt extraordinaire progressif ne représente qu'une mesure d'urgence d'un jeune gouvernement. Le premier but est bien entendu de renforcer l'État encore fragile grâce au rééquilibrage de ses finances, mais cela paraît finalement aussi être une concession de la part des classes dirigeantes envers les couches les plus pauvres, car une des visées de cet impôt est aussi d'éviter toutes éventuelles révoltes durant cette période d'instabilité politique. Le climat social, comme je l'ai déjà dit, étant plutôt agité. Le député radical Erhard Borel, industriel à la tête d'une fabrique de papier,⁸⁷ le formule, en plein milieu des débats, de manière assez nette :

« Cet impôt est dans l'intérêt des riches. La classe des prolétaires s'agite ; que les riches lui prouvent du dévouement, l'envie de venir à son secours par tous les moyens possibles et elle sera satisfaite. Un impôt proportionnel n'est pas praticable, parce qu'il serait l'objet d'une réprobation universelle dans tout le pays. (...) »⁸⁸

Pour certains, le choix en faveur de cet impôt est plus « par défaut » que par véritable conviction. Pourtant, d'autres diront, comme le libéral C.-L. Lardy, déjà cité plus haut, qu'« (...) il est injuste, en ce que tous les citoyens sont égaux devant la loi, et doivent contribuer en proportion de leur fortune et de leurs ressources. L'impôt progressif détruit l'égalité des citoyens devant la loi. (...) »⁸⁹ C'est ce premier argument, central contre la progressivité, qui est contenu dans l'article 16 de la Constitution, et que je vais présenter immédiatement.

1.2.1 PROPORTIONNALITÉ OU PROGRESSIVITÉ : LE DÉBAT DE L'ART. 16 DE LA CONSTITUTION

Parmi les principales questions qui font débat lors de l'introduction de l'impôt extraordinaire de 1848, la plus importante est probablement celle de trancher entre proportionnalité et progressivité, et d'établir si cette dernière serait bien constitutionnelle, au vu de l'article 16 de la Constitution. Cet argument revient sans cesse au sein des discussions du GC. Car l'article en question évoque en effet la notion d'égalité des citoyens devant la loi et de leur « contribution indistincte aux charges de l'Etat, dans la proportion de leur fortune et leurs ressources ».⁹⁰ Principe essentiel qui, pour la majorité des députés, signifie une opposition principielle à un système d'impôt progressif. Cette question est dans l'air du temps et n'est certainement pas restreinte au canton de Neuchâtel. G. Ardant observe à ce propos que « Les révolutions de 1848 ne manquèrent pas de provoquer dans la plupart des pays l'institution d'impôts directs, d'impôts sur le revenu, voire d'impôts progressifs (...) [et à propos du taux marginal supérieur décrit plus haut et que l'on peut considérer comme élevé, il donne aussi l'exemple qu'] en Autriche, l'impôt sur le revenu institué en 1849 comportait, en ce qui concerne les revenus du travail, un tarif progressif de 1 à 10%. »⁹¹ Un autre exemple est celui du livre *La Propriété*, ouvrage désormais très connu, publié la même année par le français Adolphe Thiers.⁹² Dans un chapitre consacré à la mise en comparaison de l'impôt progressif et

⁸⁷ E. Borel père (son fils figure aussi dans les notes biographiques), est un radical de la première heure : « il publie en tout ou en partie à ses frais le journal radical *Le patriote neuchâtelois* (1848-1849) qui deviendra le *Républicain neuchâtelois* (1849-1856). » Voir note biographique.

⁸⁸ AEN, 3GC – 4.1, M. Erhard Borel, *Assemblée du 3 juillet 1848*, p.340.

⁸⁹ AEN, 3GC – 4.1, M. Lardy, *Op. Cit.*, p.337.

⁹⁰ La question de l'abolition des redevances féodales, objet évidemment tout aussi central dans cet article, sera abordé dans un prochain point (1.2.3). Je voulais d'abord aborder le débat politique qui se cristallise autour de la notion fondamentale d'égalité. La teneur exacte de cet article est le suivant : « Toutes les personnes domiciliées dans le Canton, toutes celles qui possèdent un immeuble, les corporations, pour la portion de leurs revenus qui n'est pas affectée à des établissements d'utilité publique ou à des institutions de bienfaisance, **contribuent indistinctement aux charges de l'Etat, dans la proportion de leur fortune et de leurs ressources.** Il sera pourvu par une loi, dans le plus bref délai, à l'abolition des anciennes redevances féodales, à des conditions propres à ménager les intérêts de l'Etat et surtout ceux des particuliers, afin d'opérer une **équitable répartition des charges publiques.** Cette loi règlera également les conditions d'abolition de ces redevances appartenant à des particuliers ou à des corporations. » : in *Recueil des lois, décrets, et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel*, 1^{ère} Edition, Neuchâtel : Imprimeries de Charles Leidecker, Tome 1 – 1849, pp.86-87. (Souligné et surligné par moi.)

⁹¹ ARDANT, Gabriel, *Histoire de l'impôt...*, *Op. Cit.*, pp.369-370.

⁹² Adolphe Thiers est un homme d'État français, il est partisan d'une monarchie constitutionnelle, mais il peut globalement être qualifié de « Républicain conservateur ». Il sera le premier président de la III^{ème} République de 1871, à 1873 (c'est lui qui réprimera la Commune de Paris en 1871). Ne jouant aucun rôle dans ce travail, je ne lui consacre pas de note biographique.

de l'impôt proportionnel, ce dernier développe une vision de la société qui illustre assez bien ce que beaucoup de députés du GC neuchâtelois défendent :

« *Qu'est-ce donc la société sinon une compagnie (...) ? (...) La règle pour tous, ni plus ni moins que la règle : autrement il n'y a plus que confusion, et la société agit comme ce marchand qui dit : Monsieur est riche, donc il paiera davantage les mêmes choses ; (...) et vous allez voir que vous serez conduit loin, bien loin. (...) Je vous prie même de remarquer que si vous êtes conséquent, et que si vous élevez sans cesse la progression comme cela est juste, il deviendrait inutile d'être riche, (...). Il ne reste plus qu'un arbitraire dépendant du goût, (...). Je demande (...) justice pour le riche (...) ce n'est pas une [vertu] de haïr le riche. »⁹³*

Cet extrait de pamphlet politique montre une vision très capitaliste au sens primaire du mot⁹⁴ : il est avant tout essentiel que les individus puissent avoir la possibilité de s'enrichir. Si non, la société devient arbitraire. Si je choisis de montrer un extrait d'un tel raisonnement politique, c'est pour mettre en lumière le fait que l'argument constitutionnel (de l'article 16), servira finalement à la défense d'une vision politique plus globale. D'ailleurs comme l'article de loi (cité en note de bas-de-page ci-dessous) le montre en lui-même, le texte est ambigu et peut bien être interprété dans un sens comme dans un autre selon l'idéologie défendue. Comme je le montrerai dans la suite de ce travail, l'argument de l'article 16 reviendra régulièrement lors des différentes tentatives de révisions fiscales futures et notamment lors des deux moments forts : la tentative d'introduction de la progressivité en 1876 et l'introduction effective de l'impôt progressif en 1917. La réponse de ceux qui supportent la proposition d'un système d'imposition progressif⁹⁵ sera d'ailleurs aussi souvent idéologiquement la même : « *Nous voulons l'équité, nous ne voulons pas prendre à celui qui a à peine de quoi vivre, pour demander moins du superflu à celui qui est riche. »*⁹⁶ D'ailleurs certains, comme ici le radical très à gauche, professeur de formation, Hugues Thomas, soutiennent que l'impôt progressif est « (...) le meilleur système d'impôt (...) [que c'est] le seul système rationnel (...) [et] que la Constitution [ne] s'y oppose [pas]. » Tout en précisant que c'est un moyen de donner « *satisfaction pour tranquilliser les masses. L'impôt progressif est dans l'intérêt même des classes riches. »*⁹⁷ Car derrière cette question de la progressivité, la problématique véritable est bien le ménagement de la population pauvre, dont certains débutés radicaux craignent la révolte, ou pour qui (selon les points de vue et les intérêts qu'ils défendent) ils ont peur. Aujourd'hui, il est peut-être reconnu que l'impôt progressif est plus équitable, mais l'impôt proportionnel correspond davantage aux idées humanistes du XIX^e siècle, comme le suggère l'art. 13 de la *Déclaration des droits de l'homme* de 1789 qui parle assez similairement de « *contribution commune également répartie entre les citoyens en raison de leurs facultés. »*⁹⁸ Pourtant à Neuchâtel, et plus précisément au sein des débats parlementaires, la question de maintenir l'impôt progressif, première forme d'imposition que met en place la jeune République, s'est sérieusement posée. C'est véritablement l'argument de cet article 16 de la Constitution qui fournira l'obstacle juridique suffisant aux opposants. Si une majorité parlementaire se range finalement pour un impôt définitif proportionnel, c'est aussi parce qu'il y a un refus net de changer ce principe contenu dans la toute jeune Constitution,⁹⁹ cet argument sera le principal barrage à la mise en place d'un impôt progressif permanent et servira d'argument massue en faveur de la mise en place d'un impôt, sur la durée, de type proportionnel :

« (...) le conseil d'Etat désirerait être fixé sur le principe que le grand-conseil veut adopter ; s'il croyait devoir admettre le système de l'impôt progressif, nous n'aurions qu'à suivre un mode analogue à celui qui a réglé l'impôt extraordinaire ; mais il s'agit d'une loi pour l'impôt régulier et qui doit s'harmoniser avec le principe posé par la Constitution, qui veut

⁹³ THIERS, Adolphe, « De l'impôt progressif et de l'impôt proportionnel », Chapitre III, du livre IV^{ème} de *La Propriété*, in *Actualités*, Neuchâtel : Imprimerie et éditeur Wolfrath H., 1849, pp.13-14 et p.16.

⁹⁴ C'est-à-dire au sens entrepreneurial, méritocratique et individuel du terme, telle que la société de la fin du XIX^{ème} siècle le prône, voir à ce propos : AUDARD, Catherine, « La souveraineté de l'individu » in *Qu'est-ce que le libéralisme ? Ethique, politique, société*, Paris : Gallimard, 2009, pp.29-98.

⁹⁵ Qui sont les défenseurs de l'impôt progressif ? Est une question à laquelle je tente de répondre au fur et à mesure des différentes périodes de ce travail, car il s'agira parfois de positions individuelles. Mais schématiquement je peux établir que les radicaux sont partagés en deux, les libéraux sont globalement contre, et enfin les socialistes, lorsqu'ils arrivent sur la scène politique, en sont le fer de lance.

⁹⁶ Imposer « le nécessaire » versus « le superflu » est une opposition qui revient dans tous les débats sur l'impôt jusqu'en 1917 (et probablement au-delà). Ici : AEN, 3GC – 4.1, Fr. Lambelet, *Assemblée du 3 juillet 1848*, p.338.

⁹⁷ AEN, GC – 4.5, M. Hugues Thomas, *Assemblée du 23 novembre 1849*, p.136

⁹⁸ Sur cette question, je me suis inspirée de : ASSELAIN, Jean-Charles, « Un siècle d'histoire fiscale de la France. Le mirage de l'Impôt progressif sur le revenu », in LÉVY-LEBOYER, Maurice, LESCURE, Michel et PLESSIS, Alain (dir.), *L'impôt en France aux XIX^e et XX^e siècles*, Colloque des 2, 3 et 4 mai 2001, Paris : Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2006, p.69.

⁹⁹ À noter que plus qu'un simple refus, il s'agit du respect de la loi, puisque l'article 71 de la Constitution précise bien que : « La Constitution ne pourra être révisée avant neuf ans. »

que l'impôt soit proportionnel, et que même cet impôt peut s'appliquer de deux manières, soit en imposant le revenu uniquement, soit en imposant et la fortune et le revenu ou les ressources. Afin de ne point faire un travail oiseux, il nous paraît qu'il convient de déterminer le principe de l'impôt ; toutefois, sans vouloir préjuger en aucune façon l'opinion du grand-conseil à ce sujet, nous croyons cependant de notre devoir de lui faire remarquer que, pour obéir à la lettre et à l'esprit de la Constitution, qui dit que chacun doit contribuer dans la proportion de sa fortune et de ses ressources, il paraît logique de donner la préférence au dernier mode indiqué, soit à l'impôt proportionnel sur la fortune et sur les ressources. (...) »¹⁰⁰

En 1849, l'année qui suit l'impôt extraordinaire, le Conseil d'État (CE) se prononce, comme cette citation le montre, très clairement en faveur d'un impôt proportionnel, car il s'agit désormais de mettre en place un impôt permanent. En effet au terme des débats sur l'impôt extraordinaire de 1848, les conclusions sont déjà limpides : « (...) cet impôt ne doit servir absolument qu'à l'extinction de la dette, et que quand il s'agira d'établir un impôt régulier pour faire marcher le char de l'Etat, on adoptera l'impôt proportionnel, comme étant le seul constitutionnel. (...) »¹⁰¹ D'ailleurs, pour être certains de ne pas être mis en porte-à-faux par leur propre loi, ils introduiront un article 22 dans la loi de 1848 stipulant que : « Le mode progressif établi dans la présente loi ne préjuge en rien quant à celui admis pour la perception des impôts ordinaires. »¹⁰²

1.2.2 À QUELLE HAUTEUR IMPOSER LES RICHES ET LES PATRONS D'INDUSTRIE ?

Comme on a déjà pu le constater, dans les débats, l'impôt progressif est systématiquement opposé à l'impôt proportionnel. Ce premier apparaît de plus dès le départ comme le meilleur moyen de mettre à contribution les plus riches :

« (...) le rapport de M. le directeur des finances nous prouve que déjà en 1816 et en 1820, un impôt sur les fortunes de 7 p. ‰ et 2,5 p. ‰ avait été frappé, mais avec cette différence que cet impôt était proportionnel, tandis que celui qui nous est présenté est progressif ; que celui-là prenait au pauvre sur son nécessaire, tandis que celui-ci atteint les riches dans leur superflu. (...) »¹⁰³

Georg Schanz s'exprime clairement dans ce sens en stipulant que l'intention de charger les riches, dans cette loi, fut effectivement bien atteinte.¹⁰⁴ Pour appuyer les dires de ce dernier, j'insiste à nouveau, le taux d'imposition de 10% (et 10 ‰ sur la fortune) était effectivement particulièrement élevé. Mais si donc finalement tous se sont accordés sur le principe d'exceptionnellement imposer les plus riches,¹⁰⁵ c'est dans certains « détails » que des désaccords apparaîtront. Ce que j'ai en effet pu constater, c'est que si l'imposition progressive est choisie en 1848, tous ne l'acceptent pas pour les mêmes raisons. Et bien que l'urgence ait joué en faveur de cet impôt, la plupart espèrent vivement, « (...) que ce ne sera pas un antécédent sur lequel on basera tous les impôts à établir dans le canton, car ce serait le meilleur moyen de faire fuir tous les capitalistes. »¹⁰⁶ Ainsi, comme on peut le voir dans cette dernière citation du député radical Charles Louis Lardy, la peur de trop imposer les grandes fortunes est une préoccupation dès le début de l'instauration de la fiscalité moderne dans le canton. L'aménagement d'une fiscalité qui frappe le moins possible les grandes fortunes est la préoccupation de la majorité radicale qui domine au GC et qui va marquer la fiscalité moderne du canton de Neuchâtel. Sur cette question, deux types de débats vont alors prendre particulièrement de l'importance et seront significatifs des intérêts finalement défendus. Le premier peut se concentrer dans la question : comment et quelles fortunes (étrangères ou non, par exemple) les autorités veulent imposer ? La seconde, se cristallise autour de l'interrogation d'évaluer comment imposer les industriels ?

1.2.2.1 Comment imposer les fortunes et les revenus

Dans les différentes positions sur l'évaluation des fortunes, il y a, tout d'abord, la question de l'imposition des biens qui se trouvent à l'étranger :

¹⁰⁰ AEN, 3GC – 4.4, 1849, *Assemblée du 25 août 1849*, « Rapport du Conseil d'État au Grand-Conseil sur le budget et le principe de l'impôt », p.294.

¹⁰¹ AEN, 3GC – 4.1, M. Bonjour, *Assemblée du 4 juillet 1848*, p.357.

¹⁰² « Loi relative à l'extinction de la dette de l'État » du 20 juillet 1848, in *Recueil des lois, décrets, et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel*, 1^{ère} Edition, Neuchâtel : Imprimeries de Charles Leidecker, Tome 1 – 1849, p.267.

¹⁰³ AEN, 3GC – 4.1, Fr. Lambelet, *Assemblée du 16 juin 1848*, pp.214-215.

¹⁰⁴ SCHANZ, Georg, *Op. Cit.*, p.50.

¹⁰⁵ Je précise le « tous se sont accordés », car le principe de l'impôt progressif extraordinaire est accepté au 2/3 lors de l'assemblée du 16 juin 1848 (précisément : 54 voix contre 25) : AEN, 3GC – 4.1, p.223.

¹⁰⁶ AEN, 3GC – 4.1, M. Lardy, *Assemblée du 3 juillet 1848*, p.339.

« (...) il n'est pas naturel d'imposer des immeubles qui sont déjà grevés d'impôts à l'étranger. Qui est-ce qui possède des domaines à l'étranger ? Ce sont les grands capitalistes qui possèdent peu d'immeubles dans le pays. Ils vont se domicilier ailleurs si on les impose trop fort, et ainsi les gros capitaux nous échapperont. »¹⁰⁷

Cependant, les intérêts des propriétaires d'immeuble à l'étranger ne seront pas exemptés dans cette première loi. Elle s'appliquera : « (...) sur toute la fortune mobilière et immobilière des citoyens et habitants, quelle qu'en soit la nature et où qu'elle soit gisante »¹⁰⁸, et ce sont « tous les ressortissants et habitants du Canton »¹⁰⁹ qui doivent contribuer à l'effort. Donc y compris pour la fortune qui se trouve à l'étranger (contrairement au précédent relevé d'impôt direct de 1820).¹¹⁰ Mais, en ce qui concerne les étrangers : « les corporations ou individus étrangers, ou les Neuchâtelois domiciliés hors de l'Etat, [ne seront imposés que] pour tous les immeubles qu'ils possèdent dans le Canton. »¹¹¹ Donc cela revient à dire qu'une entreprise étrangère ne payait pas d'impôt. La manière d'évaluer la valeur des immeubles et des capitaux qui se trouvent dans le canton est elle aussi débattue. Pour les immeubles, ce sont les polices d'assurance qui font finalement foi et déterminent leur valeur imposable. Alors que pour les terres et les forêts, les comités d'arrondissements¹¹² ont appliqué trois systèmes d'évaluations différents : leur prix vénal, la « capitalisation de leur produit moyen », ou encore des « appréciations équitables ».¹¹³ Et le GC va accepter ces différences d'évaluations, à ses yeux trop minimes pour risquer une réévaluation impopulaire.

En ce qui concerne la taxation du revenu, en plus de la progressivité, il y a une claire volonté d'épargner les plus pauvres, puisque la loi prévoit l'exonération de ceux qui gagnent moins de 1'000 L. par an. À titre indicatif, un ouvrier horloger en Romandie gagnait en moyenne 330 centimes par jour entre 1840 et 1850 (mais sachant qu'un maçon gagnait 170 centimes).¹¹⁴ Ce qui représente pour un ouvrier horloger environ 1'200 L. par année (s'il travaille toute l'année). Sans oublier que, d'après la loi, les revenus de sa femme et de ses enfants doivent y être additionnés, cela peut quand même représenter une exonération pour les travailleurs les plus pauvres. Cette clause ne sera plus du tout reproduite dans les lois qui suivront. À ce propos, le directeur des finances vente le fait que les industries et les pauvres ne sont pas trop accablés par l'impôt de 1848 : « Nous n'avons pas voulu toucher ni à l'industrie ni à la fortune au-dessous de L. 1'000, ce serait prendre le pain de la main du citoyen. »¹¹⁵ Il s'agit de leur demander de participer uniquement par bonne volonté. Dans quelle mesure le GC n'a pas voulu toucher aux industriels, même si j'ai déjà dit que les entreprises étrangères étaient effectivement exonérées, il s'agit de voir maintenant comment les entreprises neuchâteloises vont être imposées.

1.2.2.2 L'article 11, § 3 de la loi : une pratique en décalage avec la théorie. Comment imposer la fortune et les gains des industries ?

L'article 11, § 3 de la loi¹¹⁶ pour l'extinction de la dette va aussi prendre beaucoup de place au sein des débats parlementaires. Car, après la levée du premier terme de l'impôt, le CE prend connaissance du fait que les

¹⁰⁷ AEN, 3GC – 4.1, M. d'Ivernois, *Assemblée du 16 juin 1848*, p.223. Le nom « Ivernois » représente une famille neuchâteloise ancienne, dans laquelle plusieurs générations ont été impliquées dans les sphères politiques, il s'agit peut-être de Guillaume Auguste d'Ivernois (qui décède en 1856) mais je n'ai pas réussi à être certaine de son identité de ce député. (Voir la note biographique)

¹⁰⁸ « Loi relative à l'extinction de la dette de l'État » du 20 juillet 1848, *Op. Cit.*, p.256.

¹⁰⁹ « Loi relative à l'extinction de la dette de l'État » du 20 juillet 1848, *Op. Cit.*, p.257.

¹¹⁰ SCHANZ, Georg, *Op. Cit.*, p.49.

¹¹¹ « Loi relative à l'extinction de la dette de l'État » du 20 juillet 1848, *Op. Cit.*, pp.256-257.

¹¹² Un mot sur ces comités d'arrondissements, car cette procédure d'imposition sera reproduite par la suite. Ce sont donc des organes mis en place, en 1848, ils sont à ce moment au nombre de 23, (mais par la suite il y en aura un seul dans chaque district), accompagné du préfet, pour recevoir et évaluer les déclarations des contribuables, ils sont nommés par le CE, et chapeauté par un comité central (également nommé par le CE). La loi ne précise pas leur nombre, mais sachant que l'année suivante la loi stipule qu'il y a 3 à 5 membres par comité, on peut supposer que le chiffre soit plus ou moins le même en 1848. Ils seront ensuite indemnisés à hauteur de 0,5% du total de la somme des impôts récoltés (réparti entre tous).

¹¹³ AEN, 3GC – 4.3, « Rapport du comité central de l'impôt », *Assemblée du 12 mars 1849*, p.120.

¹¹⁴ Chiffres trouvés dans le site en ligne *Historical statistics of switzerland online* : section « G : Salaires », tableau Excel : G.3b. « Salaires industriels par branche, métier et région, de 1820 à 1875 (moyennes de plusieurs années, en centimes par jour) : estimations de Gruner ». Consulté le 20 octobre 2017 :

http://www.fsw.uzh.ch/hstat/nls_rev/ls_files.php?chapter_var=../g/&timeline=no&lang=fr.

Le calcul qui suit est le suivant. Si un ouvrier gagne 330 centimes par jour, il gagne environ 1650 francs par année (x 300 jours). En 1851, lors du changement de monnaie, 1 franc fédéral équivaut à 0,725 Livres neuchâteloises (voir note en bas de page p.21), cela donne donc un salaire, pour un ouvrier horloger, de 1'196,25 Livres par année, que j'arrondis à 1'200 L.

¹¹⁵ AEN, 3GC – 4.1, « Rapport sur la situation financière de la République par M. Brandt-Stauffer », *Assemblée du 13 juin 1848*, p.165.

¹¹⁶ Dont le contenu est le suivant : « Les contribuables compris dans la catégorie de l'art.5, §8, 9, 10, 11, de la présente loi, devront de même indiquer en conscience le revenu annuel dont ils jouissent, (...) 3° En évaluant en moyenne le fruit de leur industrie. »,

perceptions n'ont pas été effectuées de la même façon dans chacun des différents comités d'arrondissement chargés de percevoir l'impôt :

« (...) les uns ont pensé que l'industriel devait faire sa déclaration en appréciant les fruits de son industrie d'après le mouvement général de ses affaires ; les autres ont cru que l'industriel pouvait baser sa déclaration sur l'estimation de son travail personnel. (...) »¹¹⁷

À l'exception du comité d'arrondissement de Neuchâtel, presque tous les autres pensent que :

« le revenu d'un capital soumis à l'impôt n'étant pas taxé, on ne devait pas non plus imposer le produit du commerce ou de l'industrie lorsque le capital qui avait servi à cette production l'était déjà, et que dans ce cas le contribuable devait seulement faire l'appréciation de son travail personnel. »¹¹⁸

Les débats montrent que même au sein du GC l'interprétation n'était pas unanime, mais finalement ils se mettent d'accord pour dire que c'est bien « le fruit de l'industrie », c'est-à-dire le chiffre d'affaires, qui doit être imposé dans une entreprise, et pas uniquement le bénéfice, soit ce qu'eux appellent le produit de leur travail. Mais se pose alors la question de comment rectifier la situation pour ceux qui n'auraient pas réglé leur impôt sur cette base. Un petit conflit éclate sur cette question, car dans un premier temps, la révision de la taxation est exigée, mais le rapport du comité central (CC) (qui est donc le comité exécutif qui chapeaute les comités d'arrondissements et qui rend ensuite compte au CE) se prononce dans un second temps comme étant favorable à un statu quo. Les responsables du CC veulent éviter tout mécontentement inutile, qui ne rapporterait de toute façon que très peu d'argent dans les caisses de l'État. En effet, certaines localités menacent : « (...) le comité de la principale localité du pays a annoncé qu'il donnera sa démission si on exige de lui de revenir sur les indications auxquelles il a présidé. »¹¹⁹ Les membres du CC suggèrent donc finalement qu'un remboursement puisse être fait « aux contribuables qui le demanderont (...) pour les mettre sur un pied d'égalité avec les autres citoyens. »¹²⁰ Les « autres citoyens » étant donc les industriels qui se sont acquittés d'un impôt fondé sur leurs bénéfices. Cette décision est ensuite soutenue par la commission du CE chargée d'examiner le rapport du CC, et bien que des avis opposés s'élèvent, c'est à une grande majorité que le GC accepte de rembourser et de ne pas réviser les déclarations concernant l'industrie.¹²¹ La raison la plus souvent évoquée est qu'il « serait (...) dans l'intérêt du pays, pour éviter toute perturbation, de laisser les choses telles qu'elles sont. »¹²² Finalement le remboursement ne représente pas grand-chose pour le budget de l'Etat : 4'298,16 L.,¹²³ la rectification des appréciations des fortunes dans l'industrie ne se fera donc pas au profit d'une certaine paix sociale. C'est l'intérêt des industriels qui est privilégié. Il s'agit en fait d'accorder un privilège aux industriels qui ont correctement payé l'impôt. Le GC décide en effet de leur rétrocéder une part de l'impôt qu'un petit nombre d'autres industriels ont « frauduleusement » échappé de payer. Même s'il s'agit probablement d'une « fraude » par défaut de maîtrise (j'ai déjà évoqué plus haut combien les comités d'arrondissements ont aussi différé dans l'évaluation de la valeur des propriétés foncières), une partie des industriels a quand même réussi à tordre l'impôt en sa faveur.

C'est ainsi que s'est mené le débat au GC, à la fois sur la façon d'interpréter correctement cet article et à la fois sur la façon de corriger ceux qui l'auraient mal interprété. Cet exemple peut paraître anecdotique, mais il permet pourtant de mettre en exergue les différents courants politiques qui s'expriment déjà au sein du GC et de voir que les intérêts industriels dominent déjà, depuis la fondation même de la République, au sein de l'instance législative du canton. Cet exemple permet aussi de comprendre que la nouvelle République est dans une phase de tâtonnement et n'est pas assez solide pour organiser un impôt sans être déstabilisé par des contestations. Enfin, il permet de voir que l'industrie n'est pas encore totalement uniforme et structurée puisque, certains patrons d'entreprises ont considéré leur travail comme base imposable plutôt que le bénéfice global de leur entreprise, il est donc très intéressant de constater que certains se considèrent comme salariés.

in : « Article 11, §3, Loi relative à l'extinction de la dette de l'État » du 20 juillet 1848, in *Recueil des lois, décrets, et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel*, 1^{ère} Edition, Neuchâtel : Imprimeries de Charles Leidecker, Tome 1 – 1849, p.263. (Surligné par moi.)

¹¹⁷ AEN, 3GC – 4.2, « Lettre du comité central du 19 octobre », *Assemblée du 2 novembre 1848*, p.246.

¹¹⁸ AEN, 3GC – 4.2, « Rapport de la commission sur le rapport du comité central », *Assemblée du 2 novembre 1848*, p.254.

¹¹⁹ AEN, 3GC – 4.3, « Rapport du comité central de l'impôt », *Assemblée du 12 mars 1849*, pp.121-122.

¹²⁰ AEN, 3GC – 4.3, « Rapport du comité central de l'impôt », *Assemblée du 12 mars 1849*, p.126.

¹²¹ AEN, 3GC – 4.3, *Assemblée du 13 mars 1849*, p.151.

¹²² AEN, 3GC – 4.3, M. Zuberbühler, *Assemblée du 13 mars 1849*, p.149.

¹²³ AEN, 3GC – 4.5, *Assemblée du 22 décembre 1849*, p.148.

1.2.3 LE RACHAT DES REDEVANCES FÉODALES, UNE QUESTION PAS SI ÉVIDENTE À RÉGLER

« Ce système avait été entre 1831 et 1848 l'objet d'une contestation populaire croissante. »¹²⁴ Et il est certain que la question du rachat des redevances féodales, notamment les dîmes et les cens, est un enjeu qui traverse la question de l'imposition dans le canton de Neuchâtel durant toute cette période charnière de transition républicaine, de surcroît durant la mise en place de ce premier impôt extraordinaire (ainsi que pour le prochain de 1849).

La loi sur le rachat des dîmes (remboursement sur 10 ans) et des cens (sur 3 ans)¹²⁵ du 22 mars 1849¹²⁶ aura comme substance principale que les dîmables et censitaires devront racheter à l'État ces droits à la moitié de leur valeur. Toutes les autres redevances étant supprimées. Mais le code des lods reste en vigueur (abaissé à 4% en 1851) durant toute la période qui m'intéresse (et pour cause ce code ne sera remplacé qu'en 1991 !). Comme le remarque J. Ramsayer, la République ne rompt donc en fait pas totalement avec l'Ancien Régime.¹²⁷ Les débats autour des redevances féodales, de leur abolition ou de leur rachat, même s'ils ne font pas directement partie de la loi sur l'impôt direct, touchent pleinement à la problématique des impôts, car il s'agit de mettre fin au vieux système d'imposition et cela représente une charge supplémentaire qui pèse sur une partie des contribuables. Je ne vais pas traiter ici de tous les aspects touchant à cette question, comme par exemple qui est exactement touché par le rachat, mais uniquement en dégager des enjeux qui me paraissent croiser directement mon sujet.

Comme il l'a été mentionné plus haut, c'est de nouveau dans ce même article 16 de la Constitution que la législation prévoit l'abolition des droits féodaux. Mais sous quelle forme ? La question va faire grand-remous et d'abondantes controverses, y compris au sein de certaines catégories de la population.

Dans un premier temps, le directeur des finances radical, M. Louis Brandt-Stauffer, chef de l'une des premières maisons d'horlogerie de La Chaux-de-Fonds, l'entreprise Robert, Brandt & Cie.,¹²⁸ donne le ton dans son rapport. Il faut aller « tant en faveur des propriétaires que des censitaires et dîmables ». Mais il faut aussi que les propriétaires soient « raisonnables » car c'est dans leur intérêt que d'accepter « un rabais ». « (...) D'un autre côté, l'État n'a pas à les déposséder, et s'ils ne veulent faire aucun sacrifice, ils pourront opérer le rachat eux-mêmes et l'État les indemniser d'une manière équitable, en raison des conditions que leur impose la loi. (...) »¹²⁹ Ainsi, aspect central, le chef du département des finances exprime une position assez répandue : il faut avant tout respecter la propriété. Les buts visés par le rachat des droits féodaux sont en apparence limpide : alléger le contribuable tout en ne désavantageant pas trop les propriétaires et en garantissant leurs droits de propriété inviolables, mais il s'agit surtout de mettre fin à des impôts décentralisés qui échappent au contrôle de l'État. La loi est complexe et les intérêts sur la dette due par les censitaires et dîmables se cumulent au seul poids du rachat. Ces derniers ne se trouvent pas si « allégés » et ne sont pas tous d'accord de devoir racheter ces droits :

« Les agriculteurs disent que c'est les charger outre mesure que de leur faire payer l'intérêt, mais il ne faut pas qu'ils oublient que dans dix ans ils seront complètement dégrevés en ne payant, en capital pendant ces dix ans, que la redevance annuelle qui pèse sur eux. Un prorata d'intérêts est-il donc une charge si lourde en regard d'un dégrèvement absolu ? C'est peu de chose pour l'agriculteur, et pour l'État la conséquence est énorme. »¹³⁰ M. Brandt-Stauffer affirme aussi à ce moment que :

« L'intérêt de 4% perçu cette année est juste, et ne représente pour le cens, pas même la 1/2 de la rente perçue jusqu'à présent, puisque la moyenne de l'abri est beaucoup plus élevée que le prix fixé pour le rachat. En accordant aux contribuables un rabais de 50%, l'État fait une faveur considérable, et il est juste qu'il lui rentre une valeur, déjà assez réduite, pour satisfaire aux besoins de l'exercice courant ; le contribuable ne paiera d'ailleurs l'intérêt réduit que sur le capital réduit, de sorte qu'il se trouvera allégé dès cette année. »¹³¹

¹²⁴ HENRY, Philippe, « Survol de l'histoire politique et institutionnelle du canton de Neuchâtel (1814-2014) », *Op. Cit.*, p.78.

¹²⁵ Les cens et les dîmes pouvant appartenir dans la pratique à l'État, comme à des corporations (notamment entreprises) ou à des particuliers (anciens seigneurs, désormais « simples » propriétaires).

¹²⁶ « Loi sur le rachat des dîmes et des cens », 22 mars 1849, *Recueil des lois, décrets, et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel*, 1^{ère} Edition, Neuchâtel : Imprimerie de Charles Leidecker, Tome 2, 1850, p.27.

¹²⁷ RAMSEYER, Jacques, « La république radicale 1848-1914 », *Op. Cit.*, p.37.

¹²⁸ Voir note biographique en annexe pour plus d'informations et références.

¹²⁹ AEN, 3GC – 4.3, « Rapport du directeur des Finances, M. Louis Brandt-Stauffer », *Assemblée du 13 mars 1849*, p.154.

¹³⁰ AEN, 3GC – 4.3, M. Louis Brandt-Stauffer, *Assemblée du 13 mars 1849*, pp.165-166.

¹³¹ AEN, 3GC – 4.3, « Rapport du directeur des Finances, M. Louis Brandt-Stauffer », *Assemblée du 13 mars 1849*, p.157.

Si la position d'une majorité des instances dirigeantes est assez claire : il faut défendre les intérêts de l'État, comme la position du chef du département des finances le représente. Comme on le comprend à travers les citations précédentes, au sein de la population, cela ne fera pas l'unanimité. En effet, parmi les nombreuses pétitions qui ont été déposées sur ce sujet au GC, il semble bien que dans l'ensemble, les propositions soient plus extrêmes : certaines suggèrent notamment l'abolition pure et simple des redevances, sans aucun rachat.¹³² Une claire opposition de classe se cristallise sur cette question : la commission préparatoire à la loi (dont fait partie le directeur des finances cité plus haut) et le CE, restent unanimes et convaincus que cela serait commettre « *la plus grande injustice* » que d'abolir sans rachat. Comme cité plus haut, ils estiment qu'il n'y a pas de raison de se plaindre, étant donné que cela ne représente pas une charge nouvelle pour les contribuables, qu'au contraire, ils ont même la promesse d'une diminution programmée. Enfin, une telle concession ferait perdre trop d'argent à l'État (propriétaire également) et c'est bien ce qu'il faut éviter.¹³³ Des différences de traitement entre les censitaires redevables à l'État et ceux redevables aux privés vont d'ailleurs créer un sentiment d'injustice au sein des paysans qui sont également relayés dans les pétitions. Une partie de ces dernières demandes notamment que l'État reçoive indistinctement les rachats et indemnise la différence éventuelle aux propriétaires.¹³⁴

Face à cette position des députés, de nombreuses pétitions vont donc être déposées au GC. En mars 1849 (avant la finalisation de la loi), vingt-sept pétitions (dont 1'280 citoyens signataires) sont adressées au GC par un grand nombre de particuliers, propriétaires fonciers, et six aux noms de communes et de leurs ressortissants.¹³⁵ La proposition est même faite (et acceptée à une grande majorité du GC) de faire imprimer des procès-verbaux des discussions qui se mènent au sein du GC : « *considérant l'intérêt immense que prend en général le public à la discussion du projet de loi sur le rachat des dîmes.* »¹³⁶ L'enjeu est donc devenu majeur et l'intérêt populaire. Le contenu des pétitions va largement dans le sens d'être le plus égalitaire possible et surtout, elles se plaignent « *que le prix des émoluments à percevoir par les receveurs était trop élevé* » pour les censitaires et les dîmables. C'est pourquoi l'idée d'élever le taux de rabais à 60% ou 75% (au lieu de 50%) est évoquée, ainsi que de supprimer les intérêts des sommes dues, ou que ceux qui auraient acheté leurs cens précédemment à la loi puissent être indemnisés, etc.¹³⁷ La loi (promulguée le 27 mars) tient compte de certaines de ces revendications. Cependant en décembre, après quelques mois d'application, le débat n'est toujours pas résolu et le GC reçoit encore une soixantaine (!) de pétitions.¹³⁸ La majorité (36 pétitions de 1'252 signatures), demande en substance que les contribuables ne devraient pas rembourser les redevances, mais qu'ils devraient seulement payer à l'État un intérêt de 4% pour que le mode de perception soit le même pour tous. Le reste des autres pétitions se divise en deux groupes. Le premier (14 pétitions, dont 203 signatures), pour évoquer le détail en jargon législatif, demande d'étendre à 20 le nombre des annuités, de supprimer le paiement de l'intérêt des annuités et de repousser à mai 1850 le paiement du 1^{er} 20^e de capital. Quant au second (13 pétitions avec 614 signatures), il demande d'étendre à 20 ans (au lieu de 10 ans dans la loi) le temps prescrit pour le rachat de la dîme. Et également de baisser le taux d'intérêt à 3% au lieu de 4%.¹³⁹ En sommes, ces deux derniers groupes de pétitions demandent, à travers des revendications « de détail », de payer moins et de rallonger les délais de paiement. Les charges sont trop lourdes pour les pétitionnaires. Cependant, ces revendications n'obtiendront aucune satisfaction. Pour la plupart des législateurs – même si certains s'élèvent pour défendre la lourdeur du rachat pour les paysans – ces pétitions ne reflètent pas la majorité de la population et ils estiment que au contraire « *la loi fut accueillie favorablement par les populations* ». ¹⁴⁰ Les députés pensent avoir déjà fait un maximum de

¹³² AEN, 3GC – 4.3, M. Louis Brandt-Stauffer, *Assemblée du 13 mars 1849*, p.165.

¹³³ AEN, 3GC – 4.3, M. Louis Brandt-Stauffer, *Assemblée du 13 mars 1849*, p.165.

¹³⁴ AEN, 3GC – 4.3, « Rapport de la commission chargée d'examiner le projet de loi sur le rachat des cens et redevances féodales », *Assemblée du 20 mars 1849*, pp.301-302.

¹³⁵ AEN, 3GC – 4.3, « Rapport de la commission chargée d'examiner le projet de loi sur le rachat des cens et redevances féodales », *Assemblée du 20 mars 1849*, p.301.

¹³⁶ AEN, 3GC – 4.3, M. Grandpierre, *Assemblée du 14 mars 1849*, p.176.

¹³⁷ AEN, 3GC – 4.5, « Rapport de la commission chargée d'examiner et de soumettre un préavis au grand-conseil sur les pétitions demandant des modifications à la loi sur le rachat des redevances féodales », *Assemblée du 22 décembre 1849*, p.426.

¹³⁸ 63 pétitions sont déposées, dont 2'050 signatures, dont 160 sont des domestiques et quelques-unes des personnes assistées.

¹³⁹ AEN, 3GC – 4.5, « Rapport de la commission chargée d'examiner et de soumettre un préavis au grand-conseil sur les pétitions demandant des modifications à la loi sur le rachat des redevances féodales », *Assemblée du 22 décembre 1849*, pp.424-425.

¹⁴⁰ AEN, 3GC – 4.5, « Rapport de la commission chargée d'examiner et de soumettre un préavis au grand-conseil sur les pétitions demandant des modifications à la loi sur le rachat des redevances féodales », *Assemblée du 22 décembre 1849*, p.428.

concession dans la loi. De plus, et c'est bien entendu ce qui pèse le plus lourd dans la balance, il ressort comme une évidence que s'ils accèdent à ces requêtes, ils devront augmenter l'impôt direct à venir (qu'ils sont déjà en train de discuter) ce qu'ils préfèrent bien entendu éviter.¹⁴¹ Pour les députés, le plus important est que les droits féodaux soient abolis au plus vite afin de lever l'« *obstacle invisible aux progrès et aux améliorations de l'agriculture.* »¹⁴² En plus, pour eux, une autre visée se dessine : le « *développement que l'absence de dîmes permettra d'imprimer à l'industrie agricole.* »¹⁴³

Cette dernière décision ne manquera évidemment pas de tracer les contours idéologiques du canton et notamment la ligne politique de ses instances dirigeantes. En substance, comme ces paragraphes le montrent, la problématique qui se développe à travers ce thème est bien entendu celle de la propriété privée. Aspect très important en cette période de construction de l'État républicain. Les députés radicaux veulent mettre fin aux redevances des seigneurs, mais sans toucher à leur droit de propriété, car : « *l'État n'a pas à les déposséder.* »¹⁴⁴ Tout est dit. Les intérêts de classes – propriétaires contre paysans exploitants – s'entrechoquent. Il est très clair que c'est les intérêts des premiers qui dominent au sein du GC et qui l'emportent dans la pratique et la rédaction de cette loi. D'autres questions vont également surgir des débats et croiser la question de l'imposition directe comme le fait de compter sur l'apport pécuniaire de ce rachat pour diminuer le poids de l'impôt extraordinaire. Ou si ces recettes peuvent être suffisantes à l'État pour pourvoir à ses besoins, sans lever un impôt direct permanent. Mais comme la conclusion ci-dessous l'explique, cela ne pourra pas se réaliser.

1.3 CONCLUSION : L'IMPÔT EXTRAORDINAIRE NE SUFFIT PAS, IL FAUT UN IMPÔT PERMANENT

En plus de la question du rachat des redevances féodales, l'impôt extraordinaire de 1848 est finalement passablement « lourd » et n'épargne pas du tout les grosses fortunes. Le GC choisit même d'exonérer les plus pauvres (ceux qui possèdent moins de 1'000 L.) dans l'optique d'éviter de trop grands mécontentements. L'assiette fiscale est répartie sur toute la fortune mobilière et immobilière des citoyens, comme des habitants (Suisse d'autres cantons et étrangers), « *quelle qu'en soit la nature et où qu'elle soit gisante.* » Ce qui signifie que les biens se trouvant à l'étranger sont également pris en compte. L'assiette comprend aussi, pour les étrangers qui ne vivent pas dans le canton, les immeubles que ces derniers possèdent dans le canton. De plus, si la fraude est avérée, l'amende est fixée à un taux de 10% du montant caché (le double du montant de la prochaine loi). Comme on le verra à la fin de ce travail, la progressivité qui sera introduite en 1917 ne représentera (ni pour la fortune, ni pour le revenu) pas la moitié des taux d'imposition que cette loi de 1848 a appliquée. En ce sens, cet impôt peut être vu comme « révolutionnaire ». Cette notion doit évidemment être précisée, puisqu'à la suite du développement qui précède, il apparaît comme évident que cet impôt est avant tout « *le moyen d'obtenir des réformes sociales sans modifier la société.* »¹⁴⁵ De plus, comme nous l'avons vu, les industriels vont être en partie épargnés en bénéficiant du flou que l'application de la loi détient.

Lors de l'Assemblée du 12 mars 1849, M. Louis Brandt-Stauffer, présente son rapport sur les deux premiers versements de l'impôt extraordinaire.¹⁴⁶ Car selon la loi relative à l'extinction de la dette, le troisième terme ne devait être perçu uniquement si les deux premiers ne seraient pas suffisants, et après un vote du GC. Or, le premier rapporta 256'421,96 L. et le second 250'690,26 L., ce qui faisait encore 251'916, 70 L. à percevoir par le troisième terme. Le directeur des finances se prononce très clairement pour la poursuite de la levée du troisième terme et va plus loin encore en précisant que cela ne suffira que de justesse à équilibrer les comptes :

¹⁴¹ AEN, 3GC – 4.5, « Rapport de la commission chargée d'examiner et de soumettre un préavis au grand-conseil sur les pétitions demandant des modifications à la loi sur le rachat des redevances féodales », *Assemblée du 22 décembre 1849*, p.429.

¹⁴² AEN, 3GC – 4.5, « Rapport de la commission chargée d'examiner et de soumettre un préavis au grand-conseil sur les pétitions demandant des modifications à la loi sur le rachat des redevances féodales », *Assemblée du 22 décembre 1849*, p.428.

¹⁴³ AEN, 3GC – 4.3, « Rapport du directeur des Finances, M. Louis Brandt-Stauffer », *Assemblée du 13 mars 1849*, p.153.

¹⁴⁴ AEN, 3GC – 4.3, « Rapport du directeur des Finances, M. Louis Brandt-Stauffer », *Assemblée du 13 mars 1849*, p.154.

¹⁴⁵ L'historien G. Ardant relève cette question qui peut apparaître comme une contradiction et qui traverse les partis radicaux de plusieurs pays. Dans : ARDANT, Gabriel, *Histoire de l'impôt...*, *Op. Cit.*, pp.407-409.

¹⁴⁶ AEN, 3GC – 4.3, « Rapport de M. le directeur des Finances sur les deux premiers versements de l'impôt extraordinaire », *Assemblée du 12 mars 1849*, pp.113-118.

« Vous voyez, M. le président et messieurs, que l'impôt n'aura, à peu de chose près, servi qu'à la liquidation de l'ancien régime, et que la République demeure chargée de tous les frais de notre émancipation, de toutes les conséquences de la crise qui a pesé sur l'Europe depuis notre révolution, de l'augmentation de dépenses qu'elle a occasionnée à l'État, et de la diminution qu'elle a produite dans les recettes. »¹⁴⁷

Plus loin, il insiste sur le fait que « Reporter sur les budgets des années prochaines le restant de la dette de l'ancien régime, pourrait devenir un danger pour la République, (...). »¹⁴⁸ Donc même si les finances seront assainies dès août 1849 grâce notamment à la levée du dernier terme.

Par la prise en compte de ces dernières considérations, la majorité des délégués du GC se prononce donc clairement pour la création d'une loi sur un impôt direct permanent. Cela s'avère nécessaire à la poursuite et à la consolidation d'un État moderne fort et de comptes équilibrés. Car comme le relèvent les historiens généralement, c'est bien la mise en place de l'État moderne et de tout ce que cela implique qui exige la perception d'impôts fixes.¹⁴⁹ L'historien neuchâtelois Jean Courvoisier l'écrit ainsi pour l'impôt qui suit : « (...) le développement de l'enseignement et des travaux publics, les besoins de l'armée et de l'administration posèrent des problèmes délicats ; ils furent résolus par une loi sur l'établissement d'un impôt direct, le 1^{er} décembre 1849. »¹⁵⁰ Ainsi, quelque mois plus tôt (le 12 septembre 1849), l'Assemblée du GC a voté pour qu'un projet de loi soit élaboré par le CE. Comme on le sait déjà, c'est l'impôt proportionnel qui obtiendra le plus large assentiment et que je vais décrire dans la partie suivante.

¹⁴⁷ AEN, 3GC – 4.3, « Rapport de M. le directeur des Finances sur les deux premiers versements de l'impôt extraordinaire », *Assemblée du 12 mars 1849*, p.116.

¹⁴⁸ AEN, 3GC – 4.3, « Rapport de M. le directeur des Finances sur les deux premiers versements de l'impôt extraordinaire », *Assemblée du 12 mars 1849*, p.117.

¹⁴⁹ L'historien G. Ardant va encore plus loin. Il écrit que s'il est désormais acquit pour les historiens qu'il y a une corrélation entre industrialisation et la « démocratie de type occidental », il y a pour lui aussi un lien direct entre l'augmentation de la production et de l'économie d'échange, et les nouveaux systèmes d'imposition : « (...) la révolution industrielle fournit aux États l'infrastructure d'un système fiscal correspondant à leurs besoins. » Dans : ARDANT, Gabriel, *Histoire de l'impôt...*, *Op. Cit.*, p.275.

¹⁵⁰ COURVOISIER, Jean, *Op. Cit.*, p.131.

« C'est se payer de mots que de prétendre que l'impôt direct est la seule manière vraiment populaire et équitable de fournir à l'Etat les ressources qu'il demande (...) au bout de cinquante ans, agréée à peine par quelques-uns, tandis qu'il devient une occasion de mécontentement et de récriminations toujours croissantes, et se voit critiqué dans l'application qui leur en est faite, par un peu près tous les citoyens. »¹⁵¹

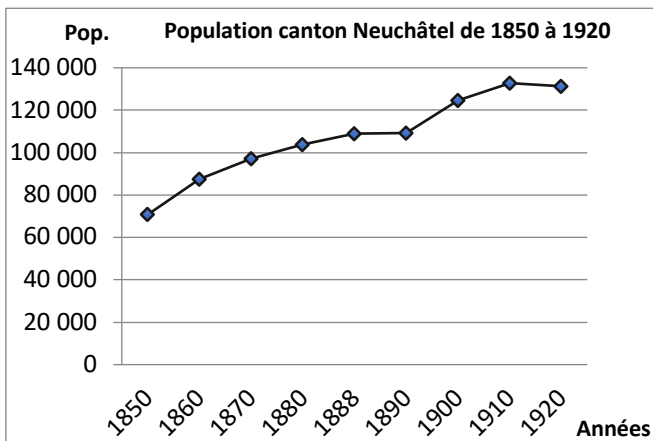
2. L'ÉTABLISSEMENT D'UNE IMPOSITION MODERNE (1849 – 1903)

Cette deuxième partie est chronologiquement assez longue puisqu'elle retrace environ un demi-siècle d'histoire fiscale et évoque des phases de développement du canton assez distinctes. Elle va servir globalement à mettre en contexte la troisième partie de ce travail, pour que le lecteur puisse avoir une vue générale de l'histoire fiscale du canton avant la mise en place de la progressivité en 1917. J'ai choisi de sous-périodiser cette partie en fonction de mon fil rouge et donc des différentes lois fiscales du canton, tout en abordant et hiérarchisant les aspects qui m'ont paru les plus influents sur ces dernières. Globalement, j'ai voulu y distinguer trois parties qui suivent une logique chronologique et économique. D'abord les années 1849-1867, qui correspondent finalement à la mise en place et à la consolidation de la République. Puis le début d'une période de crise, qui se situe dans la décennie des années 1870. Et enfin, les vingt dernières années du XIX^{ème} siècle qui représentent, toute proportion gardée, une période économique pour le canton un peu plus « stable ».

Afin de faciliter la lecture de cette partie et la compréhension des principaux enjeux fiscaux, je présenterai tout d'abord le premier impôt permanent de 1849 ; et par la suite, je n'évoquerai que les changements essentiels des révisions qui suivront, car les lois garderont toutes comme base législative les principes de 1849, et ce, jusqu'à la réforme fiscale de 1903 (et qui constitue le début de la troisième partie). En plus de parcourir les plus importantes révisions de cette loi, j'ai choisi de mettre l'accent sur les débats qui m'ont paru les plus importants, c'est-à-dire ceux de la révision de 1867 à la fin de la partie 2.1, et ceux autour du projet de révision de 1876 dans la période dite de « crise » de la partie 2.2.

Avant de commencer, voici quelques généralités qui vont traverser ce demi-siècle d'histoire neuchâteloise. Ces traits généraux sont évoqués à présent, mais ne feront pas l'objet, par la suite, de plus amples développements.

Démographiquement, entre 1850 et 1910, le canton voit une forte et stable augmentation. La population double carrément en un demi-siècle. Elle est « proche des plus hauts sommets au niveau helvétique. »¹⁵² Les principaux centres urbains : Neuchâtel, le Locle et La Chaux-de-Fonds abritent plus de la moitié de la population dès 1900. Cette augmentation de la démographie est avant tout due à une importante immigration, principalement suisse (des autres cantons) qui, au début de la Grande Guerre, représente presque la moitié de la population. C'est évidemment l'horlogerie qui va être la principale raison de la venue de cette main-d'œuvre étrangère.¹⁵³ L'historien Yves Froidevaux dit même



¹⁵¹ PORRET Max-Eugène, *Comment nous payons l'impôt : impressions d'un pressurier*, Neuchâtel : Delachaux & Niestlé, 1902, p.7.

¹⁵² TISSOT, Laurent « Deux siècles d'histoire économique et sociale », in JELMINI, Jean-Pierre (dir.), *Canton de Neuchâtel (1814-2014). Deux siècles en Suisse, Op. Cit.*, p.112. Voir aussi les chiffres de comparaison entre la population suisse et neuchâteloise de 1850 à 1920 reproduite dans le tableau en annexe. Quant au graphique ci-dessus (également en annexe) il a été fait à partir des chiffres tirés de : *Annuaire statistique de la Suisse*, repris de l'ouvrage de BARRELET, Jean-Marc, *Histoire du canton de Neuchâtel, Op. Cit.*, 2011, p.52.

¹⁵³ L'ensemble de la littérature secondaire que j'ai pu consulter s'exprime de la même façon sur la question de forte croissance et de l'industrialisation du canton de Neuchâtel durant cette période, mais cette analyse, ainsi que la question de l'immigration est directement puisée de : BARRELET, Jean-Marc, *Histoire du canton de Neuchâtel...*, *Op. Cit.*, 2011, pp.50-51. Concernant les pourcentages de main-d'œuvre étrangère dans l'horlogerie, même s'ils croissent d'une manière générale, et qu'ils varient évidemment en fonction des besoins, je n'ai trouvé que les chiffres suivants : 7,4% d'étrangers en 1895 et 8,4% en 1911 : GARUFO, Francesco, « La question

que de 1870 à 1920 les neuchâtelois vont jusqu'à être minoritaires dans leur propre canton.¹⁵⁴ Je n'ai moi-même pas pu vérifier une telle affirmation, mais l'immigration est en tous les cas un trait particulier de l'histoire neuchâteloise, par rapport aux autres cantons suisses. À l'inverse, l'émigration, si elle existe et qu'elle représente une préoccupation relative pour les élus politiques neuchâtelois à la fin du XIX^{ème} siècle, elle reste un phénomène bien marginal en comparaison helvétique.¹⁵⁵

Comme cela a été évoqué dans la problématique, le relatif recul du secteur primaire est aussi une donnée générale importante. Ce dernier représentait encore 40% de la population active en 1850, alors qu'au tournant du siècle il ne représente plus qu'un tiers. Ce qui correspond globalement aux chiffres du niveau fédéral.¹⁵⁶ Ce qui signifie également, et cela aura son importance durant la PGM, que « l'alimentation de la population dépend largement des importations de céréales. »¹⁵⁷ À ce propos l'historien G. Ardant, fait un parallèle entre cette structure de la société nouvelle et l'apparition de l'impôt direct, qui paraît tout-à-fait pertinent pour le cas de Neuchâtel (je laisserai la suite de ce travail tenter de convaincre le lecteur septique) :

« Ce système d'impôt [c'est-à-dire l'impôt direct proportionnel sur les revenus et/ou fortunes] qui prévalut dans les principaux pays européens, (...) jusqu'au dernier tiers du XIX^e siècle ou au début du XX^e, peut être considéré comme correspondant aux intérêts et au pouvoir d'une classe : la bourgeoisie. On peut également y voir, (...), l'expression d'une société où les échanges s'étaient développés, mais dans une mesure limitée, où la part de l'agriculture avait diminué, mais restait importante, où l'industrialisation avait progressé, mais modérément. »¹⁵⁸

Un mot encore sur la force politique dominante durant ce demi-siècle au sein des instances gouvernementales neuchâteloises, qui est comme on le sait, le parti radical. Les radicaux sont d'abord réunis sous la bannière « Association patriotique », puis le terme radical apparaît en 1858, sous l'appellation « Association radicale neuchâteloise ». Enfin, en 1868, ils se réapproprient le mot patriotique dans leur nom « Association patriotique radicale ». Leur journal existe dès 1860 : *Le National suisse*. Ils ont pour réputation d'être laïcs, pour l'encouragement d'un certain progrès économique et pour l'innovation à travers, par exemple, le développement des institutions de crédits ou en défendant l'intérêt des industriels, notamment horlogers, mais ils restent en même temps ouverts et sensibles aux questions sociales. Ils prônent une République dans laquelle l'enseignement tient une place importante afin de former une main-d'œuvre de qualité. Ils ont aussi à cœur le bon fonctionnement de la justice. D'une manière générale, ils représentent la classe moyenne : les petits fabricants, les fonctionnaires et le milieu des affaires.¹⁵⁹

2.1 LA LOI DE 1849 ET SES RÉVISIONS (1849-1867)

La situation fiscale en 1849, que j'ai déjà entamée plus haut, est celle de mettre en place un impôt, cette fois, permanent. À la fin d'août 1849, Auguste Leuba,¹⁶⁰ le nouveau directeur des finances qui remplace (du 8 mai 1849, jusqu'en 1853) Louis Brandt-Staufffer décédé, présente au nom du CE un rapport « sur le budget et le principe de l'impôt ».¹⁶¹ Il décrit combien les recettes ordinaires ne peuvent à peine suffire aux dépenses de l'année 1849. L'excédent de la recette de l'impôt extraordinaire de 1848 est de 50'000 L. Mais la dette totale s'élève encore à 187'499,116 L. De plus, la diminution des recettes s'élève à un total de 85'000 L,

sociale », in TISSOT, Laurent et BUJARD, Jacques (dir.), *Le Pays de Neuchâtel et son patrimoine Horloger*, Chézard-Saint-Martin : Editions de la Châtière, 2008, p.277.

¹⁵⁴ Dans cet article, l'auteur détaille ce phénomène : FROIDEVAUX, Yves, « Modernisation économique et mobilité régionale : les suisses établis à La Chaux-de-Fonds et à Neuchâtel. Fin du XIX^e – Début du XX^e siècle », in HENRY, Philippe (prés. Comité de rédaction), « Partir pour travailler : mobilité et migrations professionnelles à Neuchâtel et en Suisse (fin XVIII^e – milieu XX^e siècle) », *Revue historique neuchâteloise, musée neuchâtelois*, Neuchâtel : Imprimeries Centrales Neuchâtel S.A. 2001, pp.69-92.

¹⁵⁵ RUMLEY, Pierre-Alain, « L'évolution de la population », in BARRELET, Jean-Marc, *Histoire du Pays de Neuchâtel...*, Op. Cit., 1993, p.111.

¹⁵⁶ HUMAIR, Cédric, *Développement économique et Etat central (1815-1914) ...*, Op. Cit., p.3.

¹⁵⁷ BARRELET, Jean-Marc, *Histoire du canton de Neuchâtel...*, Op. Cit., 2011, p.52.

¹⁵⁸ ARDANT, Gabriel, *Histoire de l'impôt...*, Op. Cit., pp.322-323.

¹⁵⁹ RAMSEYER, Jacques, « La république radicale 1848-1914 », Op. Cit., p.39.

¹⁶⁰ Politicien et négociant, « Il dirige pendant de nombreuses années une maison de commerce d'horlogerie à Rio de Janeiro et siège au Conseil d'administration de la Société neuchâteloise d'exportation. » Il représente la première génération des homonyme Auguste Leuba qui seront son fils et son petit-fils et qui joueront aussi un rôle politique dans les années à venir. Voir notes biographiques.

¹⁶¹ AEN, GC – 4.4, « Rapport du département des finances sur le budget et le principe de l'impôt », *Assemblée du 25 août 1849*, pp.289-294.

principalement due à la diminution du prix du sel (15'000 L.) et aux baisses de recettes provenant des Lods (20'000 L.), s'ajoutent aussi : la baisse du prix du bois et la suppression des recettes provenant des régales et des postes qui reviennent désormais à l'État fédéral. En plus de cette diminution des recettes, il y a une augmentation des dépenses : une nouvelle loi sur les routes qui rend le canton responsable des nouveaux travaux (alors que jusqu'ici c'était les communes ou les particuliers qui s'en chargeaient), représente une dépense supplémentaire d'environ 50'000 L. par année. Il y a aussi, l'abolition des émines de moissons (22'000 L.),¹⁶² la nouvelle organisation militaire du canton, ainsi que les contingents envoyés par la Confédération pour soutenir la Révolution qu'il faut rembourser (25'000 L.), la réorganisation administrative et juridique du canton (40'000 L.), etc.¹⁶³ En somme, en plus des charges extraordinaires, les charges habituelles de l'État estimées « normales » représenteraient un total de 240'000 L.. Ce montant ne prend pas en compte les prochaines dépenses dont on ne connaît pas encore le véritable coût, comme la mise en place de la loi sur l'école primaire qui s'apprête à être votée, mais dont on sait déjà qu'elle coûtera cher.¹⁶⁴

Le GC estime donc que pour établir un véritable équilibre budgétaire et assurer le service public qu'il veut mettre en place, il est absolument nécessaire de créer une ressource permanente, capable de s'adapter aux besoins de l'Etat.¹⁶⁵ Le parlement et le gouvernement s'entendent sur le fait qu'il en va de la survie de l'État. Ce principe est donc adopté à l'unanimité moins 3 voix le 24 novembre 1849.¹⁶⁶ Directement après, le 1^{er} décembre de la même année, est alors promulguée la loi de l'impôt direct sur la fortune, les revenus et les ressources. Cet impôt qui ne doit, l'année précédente, n'être qu'extraordinaire, devient alors fixe.

Cette loi comprend néanmoins des modifications en comparaison avec celle mise en place en 1848. La principale étant évidemment la suppression de la progressivité. Si G. Schanz affirme que la progressivité n'est plus vraiment évoquée lors des débats concernant l'impôt permanent, j'ai pu constater que certains députés reviennent quand même sur cette question durant les débats. Telles des interventions comme celle de Thomas Hugues, député radical, connu pour ses idées progressistes (déjà cité plus haut), et défendant toujours le système progressif. Pourtant, il est vrai, cette position est désormais marginale et l'acceptation en faveur du système proportionnel est quasi unanime. Même un Ehrard Borel qui « *est aussi partisan de l'impôt progressif, (...) adopte maintenant l'impôt proportionnel, (...) pour se soumettre aux dispositions de l'article 16 de la Constitution.* »¹⁶⁷ Cet argument de l'art. 16, comme déjà mentionné, continue d'être omniprésent.¹⁶⁸ Cet argument met tout le monde d'accord : l'impôt permanent sera proportionnel.

Lorsque les historiens évoquent ce premier impôt fixe neuchâtelois, il est assez systématique qu'ils le comparent avec l'imposition en vigueur durant l'Ancien Régime. Comme le fait, par exemple, Jean-Marc Barrelet dans cet extrait :

« *Le taux, proportionnel, devait être fixé chaque année en fonction des dépenses budgétisées. L'impôt s'installe pour durer, mais il frappe plus les activités industrielles, les revenus du travail et du capital, que la propriété foncière, source essentielle de la richesse des gouvernements de l'Ancien Régime.* »¹⁶⁹

Les intérêts défendus à travers la perception des impôts a changé. Quelles sont donc les grandes lignes de cet impôt mis en place pour durer ? Tout d'abord, concernant l'assiette fiscale, il est vrai qu'elle se situe désormais (comme la loi de 1848) sur les ressources, les revenus et la fortune. De plus, dans la loi de 1849, le « produit

¹⁶² « Quant aux émines de moissons perçues pour le traitement du clergé, elles furent abolies par la loi sur les cures ou presbytères, du 8 mai 1849. » : in GIRARD, Ed., « Les principaux impôts de la République neuchâteloise », *Op. Cit.*, p.36.

¹⁶³ AEN, GC – 4.5, « Rapport de la commission nommée par le Grand-Conseil, le 19 novembre 1849, pour l'examen du projet de loi sur l'établissement d'un impôt direct », *Assemblée du 23 novembre 1849*, pp.126-127.

¹⁶⁴ AEN, GC – 4.5, « Rapport de la commission nommée par le Grand-Conseil, le 19 novembre 1849, pour l'examen du projet de loi sur l'établissement d'un impôt direct », *Assemblée du 23 novembre 1849*, p.128.

¹⁶⁵ AEN, GC – 4.5, *Assemblée du 23 novembre 1849*, p.138. (C'est d'ailleurs ce qui est noté dans le préambule de la loi elle-même : *Recueil des lois, décrets, et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel*, 1^{ère} Edition, Neuchâtel : Imprimeries de Charles Leidecker, Tome II –1850, pp. 220-221.)

¹⁶⁶ AEN, GC – 4.5, *Assemblée du 24 novembre 1849*, p.168.

¹⁶⁷ AEN, GC – 4.5, Ehrard Borel, *Assemblée du 23 novembre 1849*, p.137. Je précise ici qu'il y a plusieurs Ehrard Borel dans les biographies en annexe, il s'agit ici du n^oV.

¹⁶⁸ Notamment : AEN, GC – 4.5, « Rapport de la commission nommée par le Grand-Conseil, le 19 novembre 1849, pour l'examen du projet de loi sur l'établissement d'un impôt direct », *Assemblée du 23 novembre 1849*, p.129.

¹⁶⁹ BARRELET, Jean-Marc, *Histoire du canton de Neuchâtel...*, *Op. Cit.*, 2011, p.27.

des capitaux » est aussi imposé (alors que cela n'est pas le cas dans la loi de 1848).¹⁷⁰ La fortune est toujours imposée « où qu'elle soit gisante », mais cette fois, il y a une exception pour les immeubles qui se trouvent à l'étranger : ils sont exonérés. Et les créances hypothécaires étant, dans la loi de 1849, rattachées aux immeubles¹⁷¹, celles se situant à l'étranger sont donc aussi exonérées. En revanche, les immeubles qui se trouvent dans le canton, même si le propriétaire est étranger, sont tous imposés. Une dernière exception est faite (comme c'est déjà le cas en 1848) pour les fonds destinés aux « établissements d'utilité publique ». Donc si une commune veut subventionner une institution dite d'utilité publique, elle peut déduire de sa fortune cette subvention. La loi se durcit cependant quelque peu par rapport à 1848, semble-t-il, afin d'éviter les abus. La somme est donc déductible, uniquement si elle a déjà été dépensée. La formulation exacte est la suivante : « ces capitaux seront exempts de l'impôt, si les Communes ou Bourgeoisie se sont dessaisies à perpétuité de la propriété des sommes affectées pour en invétir [sic] ces établissements (...) ».¹⁷²

Concernant l'évaluation de la valeur de tous les types de fortune (marchandises, numéraire, fonds publics, actions, créances et autres valeurs de portefeuille), la loi est plus simple que celle de 1848. Elle prend tout simplement en compte la valeur réelle que ces biens ont, lors de la déclaration. Concernant les déductions possibles, il y a pour les industries, 4% qui peuvent être déduits sur la fortune, que l'on considère comme étant des « capitaux engagés ». Pour l'ensemble de l'impôt, sont déductibles : 400 francs pour « frais de ménage » et 150 francs pour « frais d'entretien par enfant » (article 7). Si après ces déductions, le contribuable n'a plus rien à payer, il doit payer un minimum d'un franc cinquante.

Ensuite, s'agissant du taux d'imposition pour la fortune, les revenus et les ressources, comme il l'est dit dans la citation de J.-M. Barrelet ci-dessus, le montant n'est pas fixé dans le texte de loi. Le GC souhaite se laisser la liberté d'ajuster le taux en fonction des besoins du budget. Pour l'année 1850, le budget fait de longs débats, il est finalement adopté (à 31 voix contre 16) in extrémis, durant la dernière séance de l'année, le 22 décembre 1849. Le taux d'imposition est alors fixé à 1% (pour les ressources et revenus) et 1‰ (pour les fortunes). Les députés hésitent néanmoins beaucoup avec les taux de 0,75% et 0,75‰ qui est l'option initiale.¹⁷³ C'est par un vote très serré que le taux le plus élevé est finalement accepté à 30 voix contre 26 pour l'année 1850.¹⁷⁴ Bien que ce taux ne soit pas fixé dans la loi, il ne bougera plus pendant dix ans.

L'assujettissement fiscal repose sur un principe essentiel : le fait d'être domicilié dans le canton.¹⁷⁵ L'impôt sera dû pour l'année entière pour tout individu ayant pris domicile pendant les trois premiers mois de l'exercice, et il ne devra que le second terme s'il ne prend domicile qu'après les trois premiers mois. (Disposition compliquée à mettre en place et qui ne dure qu'une seule année, j'y reviendrai). À propos de la distinction qui est faite entre les revenus et les ressources (comme c'est déjà le cas dans la loi de 1848), pratiquement, cela ne change pas grand-chose, les deux catégories sont imposées de la même façon. Seulement, ces deux branches de l'assiette fiscale ne visent pas les mêmes contribuables. Il est donc intéressant de remarquer cette distinction qui est faite. Les ressources concernent « toute personne habitant le Canton, âgée de vingt ans » alors que les revenus, désignent « toute personne habitant le Canton, quel que soit son âge ».¹⁷⁶ Cette différence peut paraître anodine, mais elle met, en fait, en évidence, le travail des enfants, dont les législateurs souhaitent aussi imposer le revenu. Les salariés peuvent donc être imposés quel que soit leurs âges alors que les « détenteurs de ressources », seulement lorsqu'ils sont majeurs. Il ne faut pas oublier qu'à ce moment-là, en Suisse, le travail des enfants est chose récurrente.¹⁷⁷

¹⁷⁰ HENRY, Philippe, « Survol de l'histoire politique et institutionnelle du canton de Neuchâtel (1814-2014) », *Op. Cit.*, p.78.

¹⁷¹ La formule exacte est la suivante : « Les créances hypothécaires et les engagères sont assimilées aux immeubles. »

¹⁷² Article 3, « Loi sur l'établissement d'un impôt direct », 24 décembre 1849, in *Recueil des lois, décrets, et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel*, 1^{ère} Edition, Neuchâtel : Imprimeries de Charles Leidecker, Tome 2 – 1850, p.223.

¹⁷³ Par exemple : AEN, GC – 4.5, M. A. Lambelet, *Assemblée du 22 décembre 1849*, p.438.

¹⁷⁴ AEN, GC – 4.5 : *Assemblée du 22 décembre 1849*, p.440.

¹⁷⁵ GIRARD, Ed., « Les principaux impôts de la République neuchâteloise », *Op. Cit.*, p.37.

¹⁷⁶ Article 5, « Loi sur l'établissement d'un impôt direct », 24 décembre 1849, in *Recueil des lois, décrets, et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel*, 1^{ère} Edition, Neuchâtel : Imprimeries de Charles Leidecker, Tome 2 – 1850, p.224.

¹⁷⁷ MASNATA, François et RUBATTEL, Claire (dir.), *Le pouvoir suisse...*, *Op. Cit.*, pp.70-71.

15 décembre 1849

CHAPITRE N°
DISTRICT

de

ARRONDISSEMENT.

De

DÉCLARATION
POUR L'IMPÔT SUR LA FORTUNE

COMMUNE

de

ESPECÉ DE BIENS. (Art. 3 et 4 de la loi du 1 ^{er} décembre 1848.)	ÉVALUATION	
	PAR le contribuable.	PAR le comité.
1 ^o Immeubles, engagés ou hypothéqués dans le canton	FFr.	
2 ^o Meubles morts et vifs	FFr.	
3 ^o Usufruit sur immeubles, sur engagés ou hypothéqués dans le pays et sur créances, ou qu'ils soient situés	FFr.	
4 ^o Marchandises, numéraire, fonds publics, actions, commandite, créances ou autres valeurs de portefeuille, ou que soient situés ces valeurs	FFr.	
La fortune imposable est de	FFr.	

DÉCLARATION
POUR L'IMPÔT SUR LE REVENU ET LES RESSOURCES.

ESPECÉ DE REVENUS ET DE RESSOURCES.
(Art. 5 de la loi du 1^{er} décembre 1848.)

ESPECÉ DE REVENUS ET DE RESSOURCES. (Art. 5 de la loi du 1 ^{er} décembre 1848.)	ÉVALUATION	
	PAR le contribuable.	PAR le comité.
1 ^o Revenus d'immeubles ou créances hypothécaires ou de capitaux hors du canton, appartenant à des communes ou corporations et à des personnes, quel que soit leur âge	FFr.	
2 ^o Commerce, industrie ou profession, produit brut	FFr.	
3 ^o Rente ou pension viagère et revenu de biens immeubles en usufruit situés hors du canton	FFr.	
4 ^o Traitement, salaire, émoluments ou subsistance	FFr.	
SOMMAIRE DE REVENU BRUT	FFr.	

DÉDUCTIONS.
(Art. 5 et 7 de la loi.)

DÉDUCTIONS. (Art. 5 et 7 de la loi.)	ÉVALUATION	
	PAR le contribuable.	PAR le comité.
A. Frais de production.		
1 ^o Le 3/4 des capitaux ou immeubles engagés dans le commerce ou l'industrie	FFr.	
2 ^o Salaire d'employés ou d'ouvriers	FFr.	
B. Frais d'entretien du contribuable et famille.		
3 ^o Frais de ménage ou d'entretien	FFr.	
4 ^o Pour enfant au-dessous de 18 ans	FFr.	
à 150 fr.	FFr.	
SOMMAIRE DES DÉDUCTIONS	FFr.	
Le revenu imposable est réduit à	FFr.	

Le soussigné déclare avoir indiqué consciencieusement le chiffre de sa fortune, de ses revenus ou ressources.

185

182. Cette déclaration devra être remise signée au comité au plus tard le 15 février à défaut de comparution aux taxes non-revues. Si le contribuable a des immeubles engagés ou hypothéqués ou l'un de ses revenus non déclarés dans le canton, il devra en faire la déclaration, s'il n'a pu vérifier lui-même pour l'impôt de son cas que répétition. Engagez sur l'impôt.

La procédure d'imposition reste relativement similaire à la loi de 1848, sauf que la loi impose un recensement de la population désormais annuel (fixé au 31 décembre). Il n'y a plus que deux termes : le 15 mars et le 15 septembre. Toujours nommés par le CE, des citoyens assermentés (3 à 5 membres) forment les « comités d'arrondissement » (un par district donc)¹⁷⁸, chacun chapeauté par leur Préfet respectif. Ces comités d'arrondissements se chargent de presque tout le travail, soit : d'abord du recensement, de la distribution et la réception des feuilles de déclaration de chaque contribuable, mais aussi, ensuite, de l'évaluation des déclarations. Ce sont les comités qui décident de taxer (sans recours) le contribuable en cas de déclaration non-rendue ou jugée insuffisante. Ces comités perçoivent une indemnité d'1% sur le produit de l'impôt que la Commission des finances leur répartit. La centralisation et le contrôle est donc aux mains de la Commission des finances¹⁷⁹ qui chapeaute les comités (le terme légal est « juge d'ordre » : Art 19.). Le « comité central » de 1848 est donc supprimé. Les contribuables ont deux semaines pour remplir et renvoyer leur déclaration¹⁸⁰ signée à leur comité d'arrondissement. Si tel n'est pas le cas, les contribuables sont alors taxés de manière approximative par le comité d'arrondissement.

Dans ce cas, ils ne peuvent pas recourir s'ils estiment avoir été taxés trop fort. La seule façon pour un contribuable de recourir à la Commission des finances s'il estime avoir été trop taxé, c'est uniquement si sa déclaration aura été considérée comme « insuffisante » et pour cela il a huit jours.

Sur cette façon de déclarer et à la fois de taxer, je rejoins G. Ardant qui écrit : qu' « *il ne faut pas se dissimuler, cependant, que le fait de réunir dans un même système des revenus taxés, les uns directement, et d'autres de façon approximative, était une source d'inégalité appréciable. (...) Réflexion qui pourra être souvent répétée dans la suite de l'histoire de l'impôt !* »¹⁸¹ Au terme « inégalité » peut même être ajouté à mon avis le terme de « complication ». Cette procédure de taxation relativement inégale et opaque, avantage bien sûr, à ce moment, des professions dites plus « libérales » (commerçants, notaires, industriels, etc.) dont il est moins aisé d'évaluer les réels revenus. La question de la taxe et de la déclaration sera d'ailleurs l'un des premiers aspects rediscutés lors des prochaines révisions.

Pour terminer, un mot sur les « moyens de contrainte » et les « dispositions pénales » prévues par la loi de 1849 (même si deux articles changeront déjà dans la révision de 1853). En somme, les dispositions sont assez minces et surtout très vagues. S'il y a suspicion de fraude, le contribuable est jugé par un tribunal correctionnel ou criminel. Si une fraude est alors avérée, la sanction est une amende qui peut s'élever jusqu'à cinq fois le montant soustrait au fisc (et qui se répercute sur les héritiers en cas de décès). Quant aux moyens de contrainte, il s'agit de saisir les biens du contribuable par huissier, si ce dernier ne paye pas ses dettes. Les recours sont possibles seulement devant le Conseil d'État, l'Autorité judiciaire n'intervenant qu'en cas de fraude.

¹⁷⁸ Comme il y a six districts : Le Locle, La Chaux-de-Fonds, Le Val-de-Ruz, Le Val-de-Travers, Boudry et Neuchâtel, cela fait entre 18 et 30 (on peut donc dire en moyenne 24) membres qui travaillent dans les comités d'arrondissement.

¹⁷⁹ Il n'y a pas plus d'indication sur la Commission des finances en tant que telle dans la loi, mais il s'agit à mon avis d'un autre terme pour désigner le « département des finances ». Si c'est bien cela, elle n'est pas composée de beaucoup de personne, je reviendrai sur cet aspect plus loin dans le travail.

¹⁸⁰ Ci-dessus, une photo de la feuille de déclaration pour le premier impôt fixe de 1849. La deuxième photo (ci-dessous) étant une version simplifiée comportant les changements du 18 décembre 1850. (Malgré les dates écrites au crayon gris qui sont à mon avis fausses). Documents trouvés dans les archives du canton : AEN, FIN-1 – 225, « Impôt direct. Lois et Circulaires instructionnelles (1848-1967) »

¹⁸¹ ARDANT, Gabriel, *Histoire de l'impôt...*, Op. Cit., p.333.

2.1.1 LA MODIFICATION DU 18 DÉCEMBRE 1850 ET LE DÉCRET DU 20 DÉCEMBRE 1853 : DES AJUSTEMENTS DANS LES MODES DE PERCEPTIONS

Comme mentionné plus haut, dans la loi de 1849, les immeubles possédés à l'étranger, ne sont pas soumis à l'impôt sur la fortune. Ainsi, de la même façon, les créances hypothécaires qui sont reliées aux immeubles, échappent à l'impôt également. C'est sur cette disposition qu'intervient un des principaux changements de la modification du 18 décembre 1850 (effective au 1^{er} janvier 1851). Désormais, les créances hypothécaires ne sont plus « assimilées aux immeubles ». Et donc comme le dit la loi : « *les créances hypothécaires à l'étranger devront être déclarées comme fortune.* »¹⁸² C'est une façon évidemment d'imposer plus la fortune et d'éviter que les créances ne se fassent à l'étranger pour échapper à l'impôt. Un deuxième changement important, qui va à l'inverse de cette mesure, est celui de la suppression pure et simple dans la définition de l'assiette de l'impôt sur les ressources et revenus, du produit provenant des capitaux (article 5, disposition b.). Cela signifie que tout produit d'une spéculation, par exemple, est désormais exonéré d'impôt.

Les autres changements de 1850 concernent le mode d'exécution. Il s'agit beaucoup de détails techniques, je ne vais donc pas aborder ce qui m'apparaît d'importance mineur, mais afin d'être la plus exhaustive possible sur les changements qui vont, de plus, rester dans les lois suivantes je vais en évoquer les véritables changements. D'une manière générale, il s'agit moins de « changement » que de précisions et de volonté d'uniformiser l'application de la loi de 1849. Car comme on l'a vu plus haut, cette dernière a beaucoup de dispositions vagues. Les changements de 1850 interviennent dans les articles 15 à 23 de la loi. L'article 15 qui aborde le recensement met en place de nouvelles dispositions détaillées et donne aux « Communes ou Municipalités » la responsabilité de ce recensement (qui incombait aux comités d'arrondissement). De plus, le travail doit être effectué pour le 25 janvier (et non plus au 31 décembre), et envoyé ensuite aux Préfets. Cela allège donc considérablement le travail des comités. Ensuite, l'article 19 divise les étapes et donc augmente le travail de contrôle en amont, tout en le précisant. Désormais, les comités, après avoir vérifié les déclarations,

24 Novembre 1850

CHAPITRE
N°

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL.

DISTRICT

COMMUNE

d

DECLARATION POUR L'IMPOT

du soussigné

FORTUNE.

En vertu des articles 3 et 4 de la Loi du 24 novembre 1849, modifiée le 18 décembre 1850.

L'impôt sur la fortune est dû :

a) Par les immeubles dans le canton ;
b) Par les engagés ou hypothèques ou qu'elles soient situées ;
c) Par les meubles morts et vifs ;
d) Par les usufruits sur immeubles dans le pays, sur engagés ou hypothèques, et sur créances ou qu'elles soient situées ;
e) Par les marchandises, soustraites, fonds publics, actions, commandites, titres et toutes autres valeurs de portefeuille, où que soient situées ces valeurs.

Je déclare posséder net. . . francs féd.

REVENUS ou RESSOURCES.

En vertu des articles 5 et 6 de la même Loi.

L'impôt sur les revenus et les ressources est dû :

a) Sur les revenus des immeubles hors du canton ;
b) Sur rentes ou pensions viagères et revenus de biens immeubles en usufruit, situés hors du canton ;
c) Sur les ressources du commerce, de l'industrie, des professions, traitement, salaire, embaument ou subsistance.

Je déclare que mes revenus ou mes ressources se montent à ffr.

Sur lesquels, en vertu de l'art. 7 de la Loi, il faut déduire :

1° Frais de ménage ou d'entretien, ffr. 400
2° Pour enfant au-dessous de 18 ans. à 150 ffr.

Mon revenu imposable se réduit à francs féd.

INDICATION ou Contribuable.	ESTIMATION PAR le Comité.

N. B. — Cette déclaration sera remise signée au Comité du . . . au . . . 185 . . .

A défaut, le contribuable sera taxé sans recours.

Je certifie ma déclaration exacte. le . . . 185 . . .

donnent leur avis à la Direction des finances.¹⁸³ Cette dernière délègue alors ensuite une ou deux personnes pour aller faire un contrôle auprès de chaque arrondissement. Dans la même idée, l'article 22 détient une nouvelle disposition qui prévoit que « *Dans les districts où cela sera reconnu nécessaire, les Préfets s'adjoindront, sous leur responsabilité, un employé temporaire dont le salaire sera à la charge de l'impôt.* » Enfin, les délais sont d'une manière générale élargit. Donc en plus de mieux répartir et préciser la charge de travail de chaque organe, il y a un petit renforcement des effectifs fiscaux possible et une flexibilité sur les délais. Tout cela permet au personnel de fournir un travail plus complet, et j'ose supposer que si le changement survient à peine une année après la loi de 1849, c'est probablement que les autorités se sont vite aperçues que la loi a beaucoup de lacune et est en effet difficilement applicable, ne serait-ce que par le peu de précision qu'elle comprend.

¹⁸² Article 3, « Loi du 24 décembre 1849 sur l'établissement d'un impôt direct, modifiée le 18 décembre 1850 », in *Recueil des lois, décrets, et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel*, 1^{ère} Edition, Neuchâtel : Imprimeries de Charles Leidecker, Tome 3 – 1851, p.309.

¹⁸³ Il est alternativement utilisé le terme « Direction des finances » et « Commission des finances ». Je pense, comme mentionné plus haut, qu'il s'agit du département des finances.

Deux ans plus tard, le 20 décembre 1853, le GC décrète un nouveau changement de la loi qui abroge les articles 13, 21, 27 et 28. La modification semble a priori se situer au niveau de la forme, puisque cela concerne uniquement trois articles sur le mode d'exécution (encore une fois). Cette modification a pour but, dans son ensemble, de simplifier la perception de l'impôt. Pourtant, ces changements ont pour conséquence fondamentale d'imposer plus fortement les saisonniers. Car dans la modification de 1853, toute personne qui prend domicile dans le canton entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} août est imposé pour l'année entière. Alors que dans la loi de 1849, les saisonniers peuvent être un peu plus allégés fiscalement selon la date de leur arrivée dans le canton. C'est également lié au fait que la modification de 1853 instaure l'imposition perçue en un seul terme (il y a deux termes jusqu'à lors). La dernière modification de 1853 concerne la procédure en cas de retard des contribuables dans le paiement de l'impôt. Désormais, chaque retardataire recevra une lettre de la préfecture le 1^{er} septembre et ces derniers auront huit jours pour payer. À défaut de paiement, les retardataires se verront saisir « *par voie de levation de gage* » la somme due. Cela ne change donc pas de la procédure de 1849, mais les échéances sont désormais claires et formalisées (1^{er} septembre envoi de la lettre, et 9 septembre saisie de l'huissier).

En ce qui concerne le taux d'imposition, il est resté flexible (jusqu'à la prochaine révision de 1860), mais les taux sont cependant maintenus, chaque année, à 1% (ressources et revenus) et 1‰ (fortunes) durant toute la décennie (voir tableau dans le prochain point). Ces « petits » changements de 1850 et 1853, ne sont donc pas fondamentaux, il n'en demeure pas moins qu'ils ont comme intérêt, et comme visée générale, de faire augmenter les recettes du canton ou rendre la perception plus efficace. C'est le signe que la loi de 1849 ne répond pas totalement – en tous cas dans la façon dont elle est appliquée – aux besoins budgétaires du canton. Il n'y aura néanmoins aucune autre modification jusqu'à la prochaine loi de 1860.

2.1.2 BUDGETS ET NOUVELLES DÉPENSES ÉTATIQUES, SECONDE MOITIÉ DU XIX^{ÈME} SIÈCLE

J'insiste encore une fois, et la littérature secondaire est unanime sur cette question, les impôts se justifient notamment par le développement étatique d'infrastructures d'intérêts collectifs (comme les routes, les transports, les écoles, les hôpitaux, etc.). Ces services publics sont à l'origine d'une croissance des dépenses.¹⁸⁴ Il me paraît dès lors important d'illustrer, par un exemple, ces dépenses dans le canton de Neuchâtel. Pour cela, j'ai choisi d'évoquer la construction des chemins de fer. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une entreprise étatique (au contraire), l'État y participe tout de même de manière conséquente, et c'est bien ici tout l'intérêt.

Évidemment, et j'ai pu le vérifier durant mes recherches, d'autres infrastructures étatiques ont une place très importante dans les dépenses. Au premier rang desquelles figure bien entendu l'instruction publique cantonale, notamment primaire rendue gratuite et obligatoire depuis la révision

Année	Recettes	Dont Impôt direct	Dépenses	Boni ou déficit
1850	775'759	225'932	755'439	20'320
1851	866'667	247'510	694'555	172'112
1852	868'281	255'628	702'691	165'590
1853	835'683	261'771	790'206	45'477
1854	898'043	275'261	805'685	92'358
1855	890'853	279'000	781'735	109'118
1856	978'858	281'458	804'554	174'304
1857	1'082'486	286'683	841'735	240'751
1858	1'061'795	293'592	951'688	110'107
1859	1'008'193	294'914	1'085'150	- 76'957
1860	1'135'664	334'545	1'143'820	- 8'156
1861	1'068'377	345'198	1'074'180	- 5'803
1862	1'001'891	362'925	1'163'421	- 161'530
1863	1'161'308	404'383	1'186'255	- 24'947
1864	1'345'355	501'429	1'131'112	214'243
1865	1'322'027	428'558	1'224'733	97'294
1866	1'249'194	432'343	1'253'095	- 3'901
1867	1'287'586	437'986	1'305'837	- 18'251
1868	1'349'092	444'453	1'361'712	- 12'620
1869	1'408'978	467'170	1'340'769	68'209
1870	1'516'710	480'586	1'445'779	70'931
1871	1'616'907	510'737	1'556'882	60'025
1872	1'926'384	552'785	1'581'808	344'576
1873	1'960'980	594'754	1'817'034	143'946
1874	1'827'023	618'494	1'941'023	- 114'000
1875	1'695'014	640'656	1'937'280	- 242'266

¹⁸⁴ HENRY, Philippe, « Survol de l'histoire politique et institutionnelle du canton de Neuchâtel (1814-2014) », *Op. Cit.*, p.78.

constitutionnelle de 1858.¹⁸⁵ Elle mobilise d'importants moyens également. La caisse cantonale d'assurance populaire, créée en 1898, est remise en question dans les années où les budgets sont déficitaires, c'est un autre exemple qui pourrait aussi faire l'objet d'un approfondissement. Par manque de temps, je ne peux cependant pas évoquer ici tous les domaines qui participent aux dépenses de l'État et encore moins faire une étude complète des investissements par secteur. Le lecteur aura donc en tête que le phénomène dépasse bien entendu ce simple exemple des lignes ferroviaires, et qu'en plus, chacun de ces domaines de dépenses étatiques détient une histoire et une évolution propre. Je précise également que les chemins de fer n'incluent pas les transports urbains neuchâtelois que j'ai finalement également choisi d'écarter. Même s'ils constituent un développement également important en cette période de modernisation, et qu'ils représentent aussi un investissement certain pour les collectivités publiques.¹⁸⁶

2.1.2.1 Un point sur les finances du canton (1848-1873)

Avant d'aborder le cas des dépenses du canton pour les chemins de fer, il me paraît essentiel de pouvoir placer ces informations dans un contexte plus large et donc de visualiser d'abord les finances étatiques dans ses grandes lignes. Le tableau ci-dessus, qui reproduit directement à partir d'une source,¹⁸⁷ s'arrête au milieu des années 1870. Il s'agit après d'une période de crise. Cette « première période » (selon la chronologie que j'ai établie) de la République neuchâteloise se termine en 1873, dès lors que l'année suivante débute une période de déficits beaucoup plus importants.

Si l'on observe les finances du canton, jusqu'au début des années 1870 (jusqu'en 1873 exactement), on peut dire, grosso modo, que le canton s'en sort relativement bien. Font exceptions, comme on le voit ci-dessus, quelques années déficitaires. J'aborderai plus précisément ces années déficitaires dans les points qui suivront sur les réformes fiscales correspondantes (soient celles de 1860, 1861, 1863, puis 1868, en gras sur le tableau). Mais je peux néanmoins attirer l'attention sur le fait que les réformes fiscales interviennent justement lorsque le budget est déficitaire. Une autre observation d'ordre générale consiste à constater que ces modifications fiscales suffisent de toute évidence, momentanément, à rééquilibrer les budgets du canton. Ces deux observations permettent donc de qualifier cette période de relativement prospère fiscalement.

2.1.2.2 L'exemple des chemins de fer

Prendre comme exemple les chemins de fer pour illustrer les dépenses cantonales neuchâteloises se justifie à travers plusieurs raisons. C'est, bien entendu, un symbole de développement industriel fort durant le XIX^{ème} siècle. La construction des chemins de fer représente certainement un des domaines les plus importants pour la construction et le développement des États modernes. C'est un besoin pour les échanges marchands que la plupart des pays tentent de satisfaire. J'en parlerai dans le prochain point (2.1.3), mais l'économie neuchâteloise dépendant particulièrement des échanges marchands, il y a là, pour les autorités cantonales, un enjeu économique et politique très important.

En Suisse, en 1849, la construction du réseau ferroviaire est très en retard par rapport au reste des pays occidentaux, elle ne détient que 0,14% du réseau européen (19 km entre Zurich et Baden). Et cela a bien sûr une conséquence directe sur la capacité de concurrence de l'industrie suisse.¹⁸⁸ C'est dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle que les principales constructions s'entreprennent. La Confédération commence à intervenir de manière beaucoup plus active financièrement, dès la mise en place de sa Constitution de 1848. Elle délègue néanmoins les applications pratiques aux autorités cantonales. La loi fédérale du 28 juillet 1852 place le cadre dans lequel ce sont les cantons et les acteurs privés qui ont le « champ libre » pour investir.¹⁸⁹ Cette

¹⁸⁵ JEANNERET, Anne-Françoise, « Le développement de l'instruction », in BARRELET, Jean-Marc, *Histoire du Pays de Neuchâtel...*, Op. Cit., 1993, p.259.

¹⁸⁶ HUGUENIN, Régis, *L'émergence des transports publics en ville de Neuchâtel. Urbanisation et mobilité (1890-1922)*, Neuchâtel : Éditions Alphil, 2007, pp.57-62.

¹⁸⁷ Document intitulé *Impôt direct de 1850 à 1875*, trouvé dans : AEN, 1FIN – 9 « Rapport au Grand Conseil : sur les économies à faire et la situation financière de l'Etat, 1876. » Chiffres écrits manuscrits, que j'ai recopiés (sans les centimes).

¹⁸⁸ HUMAIR, Cédric, « L'État fédéral comme prestataire de services à l'industrie : faire face à la compétition économique internationale (1848-1914) », Op. Cit., p.52.

¹⁸⁹ BOILLAT, Johann, *Une ligne à travers les montagnes. La première compagnie de chemin de fer du Locle à Neuchâtel : le Jura Industriel (1857-1865)*, Neuchâtel : Alphil, 2007, p.16.

politique fonctionnera en partie puisqu' « en 1880, le réseau helvétique figure dans le peloton de tête européen. »¹⁹⁰ Il est vrai qu'au milieu du XIX^{ème} siècle, les cantons ne sont pas favorables au fait de déléguer la question des chemins de fer à la Confédération, notamment par le fait qu'ils viennent déjà de se dessaisir des postes et des douanes, ainsi que du réseau télégraphique.¹⁹¹ Les historiens qui s'intéressent au développement des services publics en Suisse établissent deux périodes. La première, allant des années 1840-1870, qui est considérée comme une première phase dominée par des gestionnaires privés. Après la dépression des années 1870, on rentre, à la fin du XIX^{ème} siècle, dans une deuxième phase, dominée par une gestion plus étatique des services publics.¹⁹² Or, cette analyse convient bien à l'histoire des chemins de fer neuchâtelois, même s'il faut aussi préciser que la gestion par des acteurs privés n'empêche pas le canton d'investir financièrement dans les compagnies et c'est ce que feront les autorités neuchâteloises durant toute la seconde moitié du XIX^{ème} siècle. Un relevé systématique des nombreuses dépenses faites par le canton pour les chemins de fer aurait été particulièrement souhaitable, mais faute de temps, je n'ai pu m'y consacrer. Je vais donc ici, me contenter de résumer quelques grands traits de l'histoire des chemins de fer du canton, en prenant comme exemple principal la ligne et la compagnie de chemin de fer du Jura Industriel qui est l'une des plus importante (j'évoquerai aussi le tracé Franco-suisse concurrent). Le but étant de voir quelques conséquences politiques ou financières que cette histoire ferroviaire a eue sur l'État. Dès lors que le « (...) serpent de mer ferroviaire dure en fait presque cinquante ans. Le financement d'un programme trop ambitieux, s'il favorise l'essor des banques dans le canton, épuise le capital neuchâtelois et va mettre à mal les finances publiques. »¹⁹³ En plus du poids financier pour le canton, J. Ramseyer évoque le lien qui existe entre la construction des chemins de fer et la création des banques à Neuchâtel. Cette analyse va au-delà du canton de Neuchâtel, car F. Masnata et C. Rubattel constatent que ce phénomène est observable dans toute la Suisse :

« Le premier combat livré par la haute finance est celui de la construction des chemins de fer. Il illustre parfaitement l'atmosphère politico-économique de l'époque, l'influence directe de l'économie sur la politique, la répartition réelle des forces et par là la distribution du pouvoir pendant la période de consolidation du régime radical. Il permet de comprendre la dépendance toujours plus grande du parti radical et des milieux des affaires. »¹⁹⁴

Le Jura Industriel¹⁹⁵ est la première compagnie de chemin de fer neuchâteloise, son tracé initial, en résumé, relie Le Locle à Neuchâtel. Cette ligne est déjà en discussion au sein du GC avant la révolution (en 1846 en tout cas). Mais à cette époque, comme c'est le cas pour la plupart des investissements nécessaires à un développement économique, l'État n'est pas en mesure de répondre à cette demande de modernisation, le projet est donc repoussé. À quand ? Et bien justement au moment où l'État aura plus de moyens, d'où le lien étroit avec les impôts.

Après la mise en place du nouveau gouvernement, cette question centrale pour les instances dirigeantes oppose frontalement, d'une manière générale, deux tendances politico-économiques. Celle favorable à une ouverture vers l'étranger (que l'on peut qualifier de libre-échangiste), partisan d'un tracé franco-suisse passant par le Val-de-Travers ; l'autre plus conservatrice (certains disent patriotique) voulant favoriser l'artisanat et l'agriculture, et surtout l'accès aux Montagnes neuchâteloises : il s'agit de la ligne du Jura Industriel.¹⁹⁶ Le jeune CE est tout-à-fait divisé : quatre députés contre trois. En 1853, ce sont les partisans du Jura Industriel qui gagnent ce bras-de-fer politico-économique. La crise se « règle » dans la reformation du gouvernement, c'est-à-dire que s'opère

¹⁹⁰ HUMAIR, Cédric, « L'État fédéral comme prestataire de services à l'industrie : faire face à la compétition économique internationale (1848-1914) », *Op. Cit.*, p.53.

¹⁹¹ PASQUIER, Serge, « Naissance et développement des services publics en Suisse », in GILOMEN, Hans-Jörg, MÜLLER, Margrit et TISSOT, Laurent (dir.), *Les services : essor et transformation...*, *Op. Cit.*, p.205.

¹⁹² PASQUIER, Serge, « Naissance et développement des services publics en Suisse », in GILOMEN, Hans-Jörg, MÜLLER, Margrit et TISSOT, Laurent (dir.), *Les services : essor et transformation...*, *Op. Cit.*, p.201.

¹⁹³ RAMSEYER, Jacques, « La république radicale 1848-1914 », *Op. Cit.*, p.38.

¹⁹⁴ MASNATA, François et RUBATTEL, Claire (dir.), *Le pouvoir suisse...*, *Op. Cit.*, pp.58-59.

¹⁹⁵ La chronologie de l'évolution des raisons sociales du Jura Industriel est résumée dans le tableau de l'étude de J. Boillat : BOILLAT, Johann, *Une ligne à travers les montagnes...*, *Op. Cit.*, pp.21-22.

¹⁹⁶ Plusieurs tracés sont envisagés, mais ce sont les suivants qui restent : Le Franco-Suisse va de Pontarlier à Neuchâtel en passant par le Val-de-Travers en allant même jusqu'à Olten. L'autre ligne, le Jura Industriel, passe par les Montagnes, le Col-des-Roches, Le Locle, La Chaux-de-Fonds, le val de Saint-Imier et Soleure : in *Neuchâtel et la Suisse*, ouvrage publié par le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel à l'occasion du cent cinquantième anniversaire de l'entrée de Neuchâtel dans la Confédération, Neuchâtel : Paul Attinger SA, 1969, p.367 et pp.371-372

« l'éviction pure et simple du CE des partisans d'un chemin de fer transfrontalier ». ¹⁹⁷ Cette division des radicaux crée une véritable crise politique.

Ce débat politique qui donne l'avantage au Jura Industriel, permet en 1855 au GC de donner son accord pour s'engager dans un prêt de trois millions dans cette compagnie. La même année, la Confédération prête également un million à l'État de Neuchâtel pour la construction du Jura Industriel, commence alors le long chemin des travaux et des emprunts (et remboursement) pour la mise en place du Jura Industriel. Dès 1857 déjà la compagnie s'endette massivement, ¹⁹⁸ et la suite du développement est pour le moins mouvementé jusqu'au milieu des années 1860, voire au-delà. ¹⁹⁹

L'inauguration du Jura Industriel (tracé entre Le Locle et La Chaux-de-Fonds) en 1857 est un moment marquant pour l'histoire des transports neuchâtelois. ²⁰⁰ Mais si avant cette date, le Franco-Suisse est d'abord écarté au profit du Jura Industriel, il ne s'écoule pas beaucoup de temps avant que divers investisseurs s'emparent de ce projet de tracé également. Les deux constructions se mènent alors en parallèle. Le Franco-Suisse perçoit un prêt de deux millions de la part de la Confédération (le double donc de son concurrent). Le Franco-Suisse réussit donc l'exploit de faire son inauguration presque en même temps. ²⁰¹ Il n'y a cependant pas de recette miracle, cette compagnie est, elle aussi, emprunte à des difficultés financières. C'est pourquoi elle fusionne, en 1865, avec l'Ouest Suisse et avec la société qui exploite le tronçon fribourgeois de la ligne Berne-Lausanne. Puis en 1873, elle est totalement absorbée par la « Compagnie des chemins de fer de la Suisse occidentale ». Si le Jura Industriel perd beaucoup d'argent, c'est qu'il est au début en concurrence directe avec la route, en ce qui concerne le transport de marchandises. ²⁰² Durant la première moitié des années 1860, la société tente de redresser ses finances notamment en mettant en place des collaborations avec d'autres compagnies comme le Franco-Suisse. En effet, les volumes en marchandises augmentent, et en 1862, l'adhésion de la compagnie à l'association suisse des chemins de fer, qui opère une homogénéisation des tarifs, permet à la société de devenir plus performante. ²⁰³ L'historien Johann Boillat montre combien les billets pour voyageur du Jura Industriel sont encore trop chers dans les années 1860, en comparaison avec les autres chemins de fer. L'entreprise tente d'augmenter ses revenus, mais elle perd au contraire de son attractivité. ²⁰⁴

Quand le Jura Industriel est mis en faillite en 1861, c'est d'abord le canton (pendant 1 année) puis les créanciers (jusqu'en 1865) qui reprennent la direction de l'entreprise car le pouvoir fédéral n'accepte pas l'idée que l'exploitation puisse s'arrêter. ²⁰⁵ Les finances continuent d'aller mal, la compagnie est vite en faillite une nouvelle fois. Elle est alors vendue aux enchères en 1865 et devient la « Nouvelle compagnie du Jura Industriel ». En définitive, les faillites successives de la compagnie des chemins de fer ruinent les finances des cités du Haut. ²⁰⁶

« Le fiasco du Jura Industriel déteint sur la stabilité financière de la ville de La Chaux-de-Fonds, laquelle pour éponger ses lourds investissements ferroviaires et pour éviter la ruine est contrainte d'augmenter la charge fiscale des propriétaires fonciers. Dont 453 d'entre eux signent une pétition dans laquelle ils déclarent refuser les nouvelles charges prévues. La crise politique tant redoutée éclate : le Conseil général et le Conseil communal démissionnent en bloc. Après des élections extraordinaires, les nouvelles autorités doivent elles aussi se résoudre à décréter des augmentations : l'impôt sur les immeubles et les ressources appréciables est plus que doublé. Les dépenses communales sont réduites au strict

¹⁹⁷ BOILLAT, Johann, *Une ligne à travers les montagnes...*, *Op. Cit.*, p.230.

¹⁹⁸ BOILLAT, Johann, « Naissance et évolution d'une politique commerciale au 19^e siècle. Le cas de la compagnie ferroviaire du Jura Industriel (1857-1865) », in GILOMEN, Hans-Jörg, MÜLLER, Margrit et TISSOT, Laurent (dir.), *Les services : essor et transformation...*, *Op. Cit.*, p.234.

¹⁹⁹ BOILLAT, Johann, *Une ligne à travers les montagnes...*, *Op. Cit.*, pp.16-19.

²⁰⁰ BOILLAT, Johann, « Naissance et évolution d'une politique commerciale au 19^e siècle. Le cas de la compagnie ferroviaire du Jura Industriel (1857-1865) », *Op. Cit.*, p.205.

²⁰¹ BARRELET, Jean-Marc, « Transports, énergies et communications », in BARRELET, Jean-Marc, *Histoire du Pays de Neuchâtel...*, *Op. Cit.*, 1993, p.190.

²⁰² BOILLAT, Johann, « Naissance et évolution d'une politique commerciale au 19^e siècle. Le cas de la compagnie ferroviaire du Jura Industriel (1857-1865) », *Op. Cit.*, p.220.

²⁰³ BOILLAT, Johann, *Ibidem*, pp.224-225.

²⁰⁴ BOILLAT, Johann, *Ibid.*, pp.217-219.

²⁰⁵ BOILLAT, Johann, *Ibid.*, p.236.

²⁰⁶ BARRELET, Jean-Marc, « L'essor industriel de 1814 à 1914 », *Op. Cit.*, p.142.

nécessaire. En définitive, c'est grâce à la bonne volonté de ses citoyens que la municipalité de La Chaux-de-Fonds évite à son tour la faillite. »²⁰⁷

Cette situation financière si critique s'explique notamment par l'inexpérience et surtout la sous-estimation récurrente des frais de constructions des chemins de fer.²⁰⁸ Cette construction si mouvementée implique évidemment aussi des conditions de travail difficiles pour les employés. Il y aura périodiquement des manifestations et des grèves surtout dans les années 1860-1861.²⁰⁹ Bien sûr la crise des années 1870 ne permet pas aux compagnies de chemins de fer de mieux équilibrer leurs finances : « *Les compagnies ferroviaires sont également touchées de plein fouet par la Grande dépression. La quantité de marchandises transportées par kilomètre de ligne exploitée diminue dès le milieu des années 1870 sur le réseau des principales compagnies ferroviaires helvétiques.* »²¹⁰ En janvier 1875, le gouvernement soumet alors le rachat du Jura-Industriel en votation populaire, mais le peuple rejette massivement cette proposition (10'673 contre 3'264).²¹¹ C'est pourquoi, au printemps de la même année, la compagnie est vendue à la « Compagnie des chemins de fer du Jura bernois ». Neuf ans plus tard, en 1884, le GC propose à nouveau le rachat de la compagnie par l'Etat et cette fois le peuple accepte.²¹² Elle devient alors la « Compagnie du Jura neuchâtelois ».

Pourtant, il ne suffit pas d'une étatisation pour redresser les finances. Et même en étant la propriété du canton, les chemins de fer restent un poids financier dont l'État souhaiterait finalement bien pouvoir se débarrasser. L'entretien coûte cher, un simple exemple : le 23 février 1897, le GC publie un décret « portant participation financière de l'Etat en faveur d'entreprises de chemins de fer. »²¹³ Il s'agit de concéder un crédit de 1'350'000 francs pour la ligne ferrée directe de Neuchâtel à Berne et de « faire les travaux de reconstruction et d'extension nécessaires dans les gares du Locle et de La Chaux-de-Fonds sur la ligne nationale du Jura Neuchâtelois »²¹⁴ pour un montant d'1'500'000 de francs pour la gare du Locle et 2'500'000 pour la gare de La Chaux-de-Fonds, soit un total de 4 millions. Le GC accepte régulièrement durant toute la seconde moitié du XIX^{ème} siècle de subventionner des tracés ferroviaires appartenant à diverses compagnies et de prêter de l'argent : 500'000 francs pour le Régional Val-de-Travers (en 1871), 300'000 francs pour Les Brenets-Le Locle (en 1888), etc.²¹⁵ Tous investisseurs mélangés, avant la faillite de 1861, le Jura Industriel a nécessité à ses débuts au total plus de dix-sept millions de francs.²¹⁶ Les dépenses (et notamment pour le Canton) sont donc considérables.

Dans la littérature secondaire, on décrit les chemins de fer comme étant investis par la sphère politique neuchâteloise afin d'asseoir la légitimité du nouveau régime démocratique. En effet, sans en faire une étude systématique, j'ai pu constater qu'il existe bel et bien à Neuchâtel une certaine interpénétration d'acteurs qui occupent à la fois une place politique et à la fois une place au sein des compagnies ferroviaires neuchâteloises. Pour ne donner qu'un seul exemple, une personnalité telle que : Louis-Brandt-Staufffer, président du GC, fait dès 1852 partie de la « commission d'étude pour l'établissement des chemins de fer ». ²¹⁷ Dans les règles mêmes de l'établissement, il est également possible de constater ce phénomène puisqu'à certains moments de son histoire, la composition des organes directeurs de la Compagnie exige d'avoir des représentants de l'État.²¹⁸ Cette interpénétration des sphères politiques (souvent radicales) et économiques est cependant loin d'être une

²⁰⁷ BOILLAT, Johann, « Naissance et évolution d'une politique commerciale au 19^e siècle. Le cas de la compagnie ferroviaire du Jura Industriel (1857-1865) », *Op. Cit.*, p.235.

²⁰⁸ BOILLAT, Johann, *Ibidem*, p.242.

²⁰⁹ BOILLAT, Johann, *Ibid.*, pp.192-194 et p.243.

²¹⁰ DUC, Gérard, « Les tarifs marchandises des compagnies ferroviaires suisses (1850-1900) », in GILOMEN, Hans-Jörg, MÜLLER, Margrit et TISSOT, Laurent (dir.), *Les services : essor et transformation...*, *Op. Cit.*, p.194.

²¹¹ RAMSEYER, Jacques, « La république radicale 1848-1914 », *Op. Cit.*, p.47.

²¹² RAMSEYER, Jacques, *Ibidem*, p.39.

²¹³ *Nouveau recueil officiel des lois, décrets et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel*, 2^{ème} Edition, Neuchâtel : Imprimerie Paul Seiler, Tome 9 – 1897, pp.484-490.

²¹⁴ *Nouveau recueil officiel des lois, décrets et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel*, 2^{ème} Edition, Neuchâtel : Imprimerie Paul Seiler, Tome 9 – 1897, p.487.

²¹⁵ *Neuchâtel et la Suisse*, ouvrage publié par le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel à l'occasion du cent cinquantième anniversaire de l'entrée de Neuchâtel dans la Confédération, Neuchâtel : Paul Attinger SA, 1969, pp.372-373.

²¹⁶ BOILLAT, Johann, « Naissance et évolution d'une politique commerciale au 19^e siècle. Le cas de la compagnie ferroviaire du Jura Industriel (1857-1865) », *Op. Cit.*, p.235.

²¹⁷ Ce n'est pas le seul politicien neuchâtelois qui s'investit dans les chemins de fer, ils sont nombreux. Pour n'en citer que quelques-uns, en 1853, il y a : Fritz Courvoisier, président du bureau central de la commission central pour le Jura Industriel, A. Lambelet, secrétaire du même bureau, comme simple membre on peut y voir : Henri Grandjean, Ali Jeannot, etc. Voir notamment : BOILLAT, Johann, *Une ligne à travers les montagnes...*, *Op. Cit.*, pp.103-105.

²¹⁸ BOILLAT, Johann, *Une ligne à travers les montagnes...*, *Op. Cit.*, pp.110-111.

exception propres au domaine des chemins de fer, ni même plus largement encore au canton de Neuchâtel, comme le remarque la plupart des historiens.²¹⁹

À ce propos, le contemporain Ulysse Mentha,²²⁰ témoigne et défend vivement cet investissement dans les chemins de fer qu'il considère comme parfaitement nécessaire pour le canton, tout en s'appuyant sur les exemples d'autres pays européens (et plus loin des cantons de Fribourg, Berne, Lucerne, Zug, Zurich, Saint-Gall, les Grisons et le Tessin) qui ont dû s'endetter de la même façon pour construire des infrastructures ferroviaires :

« Mais n'avons-nous pas aussi notre Canton sillonné de chemin de fer, ces voies rapides de communication réclamées par l'esprit moderne et qui se créent à grands frais dans tous les pays, en Autriche, en Russie, en Allemagne, en Italie, en Espagne aussi bien qu'en France, en Belgique, en Hollande et en Angleterre ? (...) C'est que les lignes ferrées sont indispensables et qu'on ne les obtient qu'avec de grands sacrifices ; c'est que tous les gouvernements et les peuples comprennent que rester en dehors du mouvement général, c'est s'isoler, s'appauvrir, se condamner à une ruine certaine. - Oui, nos 3 millions de dettes ont été utilement employés. »²²¹

Il faut en effet préciser, pour terminer, que cette situation du chemin de fer qui devient un « gouffre financier » pour les instances dirigeantes du canton, n'est pas propre au canton de Neuchâtel :

« les lignes privées ou cantonales (...) souffrirent dès le début d'une situation financière instable. La cause en était le coût gigantesque des infrastructures et la concurrence à laquelle se livraient autour des différents tracés les cantons et les bailleurs de fonds français, italiens et allemands. »²²² « Les intérêts privés des compagnies ferroviaires et des entreprises industrielles se heurtent les uns aux autres parce qu'ils cherchent au travers de l'usage du chemin de fer des objectifs différents. L'intervention de l'Etat se conçoit, à cet égard, comme l'arbitre capable de concilier les divergences de vue. En ce sens, la nationalisation peut être considérée, parmi d'autres explications, comme l'échec d'un accommodement entre ces acteurs privés. »²²³ Et « dès les années 1860, le gouffre [liées aux pertes dues à la construction du réseau ferroviaire helvétique] est tel qu'il inquiète tant les banquiers que le Conseil fédéral. »²²⁴

D'ailleurs, le peuple suisse finira par accepter, en 1898, à travers un référendum, le rachat par les chemins de fer fédéraux (CFF) des diverses compagnies de chemins de fer suisses. Le Jura-Neuchâtelois est néanmoins étatisé une quinzaine d'années plus tard, en 1913.

Il aura « (...) fallu un bon demi-siècle pour doter notre canton des deux grandes voies de communication qui ont permis son développement économique et industriel. »²²⁵ Souvent les historiens du canton considèrent le chemin de fer comme une véritable aventure qui a, en même temps menacé à plusieurs reprises l'unité du canton et ses finances publiques. De plus, d'une certaine façon, le développement des chemins de fer a encouragé la mécanisation de l'horlogerie en permettant une intensification des échanges. Cela a permis une certaine croissance économique. C'est enfin, un développement qui a eu des conséquences gigantesques sur les régions neuchâteloises, qui auparavant étaient passablement isolées. Elles ont pu devenir alors de véritables « cités suisses à part entière. »²²⁶ S'il me paraissait important d'apporter cet exemple des chemins de fer au sein des dépenses publiques du canton pour donner plus de profondeur à l'évolution des impôts, il convient aussi d'évoquer quelques autres données politiques et économiques propres à Neuchâtel.

2.1.3 QUELQUES DONNÉES POLITICO-ÉCONOMIQUES DU CANTON, SECONDE MOITIÉ DU XIX^{ÈME} SIÈCLE

Cette partie va revenir sur quelques caractéristiques économiques et politiques du canton, qui sont importantes, notamment pour comprendre la fiscalité. Pour l'instant, je laisse de côté la principale industrie neuchâteloise :

²¹⁹ À commencer par : BOILLAT, Johann, *Une ligne à travers les montagnes...*, *Op. Cit.*, pp.132-133. Et MASNATA, François et RUBATTEL, Claire (dir.), *Le pouvoir suisse...*, *Op. Cit.*, p.100.

²²⁰ Je n'ai pas pu faire de note biographique sur ce personnage, probablement radical, dont j'ai trouvé l'ouvrage. Ce discours est prononcé lors d'une polémique sur les impôts indirects avec le député libéral M. Dupasquier.

²²¹ MENTHA, Ulysse, *Discours aux concitoyens de Cortaillod, le jeudi 1^{er} mai 1862*, Neuchâtel : Imprimerie Montandon frères, 1862, p.4.

²²² BÄRTSCHI, Hans-Peter, « Chemins de fer fédéraux (CFF) », *Dictionnaire historique de la Suisse en ligne*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F42003.php>, consulté le 9 novembre 2017.

²²³ TISSOT, Laurent, « Les frontières indécises des services publics », in GILOMEN, Hans-Jörg, MÜLLER, Margrit et TISSOT, Laurent (dir.), *Les services : essor et transformation...*, *Op. Cit.*, p.182.

²²⁴ PASQUIER, Serge, « Naissance et développement des services publics en Suisse », *Op. Cit.*, p.206.

²²⁵ *Neuchâtel et la Suisse*, ouvrage publié par le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel à l'occasion du cent cinquantième anniversaire de l'entrée de Neuchâtel dans la Confédération, Neuchâtel : Paul Attinger SA, 1969, p.372.

²²⁶ BARRELET, Jean-Marc, « L'essor industriel de 1814 à 1914 », *Op. Cit.*, p.141.

l'horlogerie, et précisément sa mécanisation, car j'ai choisi d'en parler dans la prochaine partie (2.2.1), dès lors que la crise des années 1870 va y apporter de nombreux changements, qu'il sera important de saisir. Il est néanmoins déjà possible ici d'aborder quelques aspects qui caractérisent cette période et ce canton. Parmi ces derniers je m'intéresserai surtout à la formation de deux groupes sociaux essentiels de l'histoire du canton (et que l'on peut considérer comme opposés) : celui de la classe ouvrière, qui commence à s'organiser politiquement. Même si elle parvient encore que très faiblement à défendre ses intérêts au niveau de l'État. Et le principal parti politique d'opposition (aux radicaux) : soit les libéraux, représentant les intérêts conservateurs du canton.²²⁷

Neuchâtel, canton mono industriel ?

Tout d'abord, il est important de relever quelques généralités : « *dans les branches de la chimie, des machines ou encore de l'industrie électrique, les entreprises helvétiques se situent à la pointe de l'innovation technologique. L'horlogerie et la broderie se distinguent sur tous les marchés mondiaux par leur savoir-faire.* »²²⁸ Ce qui est important pour Neuchâtel étant donné que depuis la première moitié du XIX^{ème} siècle, l'horlogerie a pris, dans le canton, le pas sur les autres activités, on parle même de mono-industrialisation. Pourtant la construction de machines, d'appareils électriques ou la production alimentaire deviendront des occupations non-négligeables.²²⁹ À ce propos, même si l'horlogerie est l'industrie principale du canton, il faut cependant préciser que parmi les autres pans de l'économie neuchâteloise, certaines réussissent à s'imposer sur les marchés internationaux. Il y a la mécanique, à travers par exemple le domaine de la machine à tricoter (notamment dans le Val-de-Travers). Mais aussi par exemple, la fabrication de biens de consommation, dont le chocolat (Suchard, par exemple, étant probablement l'une des marques les plus connues).²³⁰

Neuchâtel, canton industriel et exportateur, mais quel impact sur sa politique fiscale ?

Si, d'une manière générale, en Suisse, la seconde moitié du XIX^{ème} siècle est « *caractérisée par une très forte industrialisation.* »²³¹ Pour Neuchâtel, cette industrialisation est particulièrement possible grâce aux exportations. Y compris, dirigées hors d'Europe : déjà « *en 1835 par exemple, les États-Unis deviennent le principal acheteur des montres suisses ; (...).* »²³² Et comme le montre Jean-Marc Barrelet, si les relations commerciales avec la Prusse sont un argument au début du siècle pour le maintien du statut de principauté, les commerçants neuchâtelois doivent désormais affronter des difficultés protectionnistes en Europe, qui les poussent à aller chercher des marchés de plus en plus loin.²³³

L'industrialisation, comme l'observe l'historien G. Ardant, est un facteur central dans la mise en place des impositions modernes, notamment sur les revenus (puisque l'industrialisation amène le salariat).²³⁴ Pour ce dernier, les échanges tendent à favoriser les impôts sur la consommation dès lors que la classe ouvrière ne produit pas directement ce qu'elle consomme, il est plus facile de la taxer.²³⁵ Mais c'est le cas aussi pour la classe paysanne qui change ses habitudes et participe désormais, elle aussi, au mouvement des échanges.²³⁶ Or, il est vrai que même si les impôts indirects principaux sont détenus par l'État fédéral, Neuchâtel garde certains impôts indirects. Par exemple, l'impôt sur le sel (héritage de l'ancien régime) se maintient durant toute la

²²⁷ Cette place de parti d'opposition changera peu à peu, au tournant du siècle. Les socialistes occuperont cette place notamment par leur participation toujours plus profonde aux institutions républicaines.

²²⁸ HUMAIR, Cédric, *Développement économique et Etat central (1815-1914) ...*, Op. Cit., p.3.

²²⁹ PERRENOUD, Marc, « La vie politique de 1914 à 1945 », in BARRELET, Jean-Marc, *Histoire du Pays de Neuchâtel...*, Op. Cit., pp.104-105.

²³⁰ TISSOT, Laurent « Deux siècles d'histoire économique et sociale », in JELMINI, Jean-Pierre (dir.), *Canton de Neuchâtel (1814-2014). Deux siècles en Suisse*, Op. Cit., pp.116-117.

²³¹ MASNATA, François et RUBATTEL, Claire (dir.), *Le pouvoir suisse...*, Op. Cit., p.57.

²³² MASNATA, François et RUBATTEL, Claire (dir.), *Ibidem*, p.58.

²³³ MASNATA, François et RUBATTEL, Claire (dir.), *Le pouvoir suisse...*, Op. Cit., p.158.

²³⁴ ARDANT, Gabriel, *Histoire de l'impôt...*, Op. Cit., p.215 et p.415.

²³⁵ Comme la classe ouvrière ne produit, par exemple, pas l'alimentation qu'elle consomme (contrairement aux masses paysannes auparavant), elle dépend et participe donc directement à « l'économie d'échanges ». Cela donne l'opportunité aux États de développer les impôts sur la consommation, notamment sur les biens de premières nécessités. Ce changement économique permet donc aux États d'obtenir des rentrées fiscales plus importantes et sûres.

²³⁶ Un paysan du XIX^{ème} siècle consomme désormais par exemple du chocolat, des tissus, du tabac, du sucre, du café, etc. : « *les denrées coloniales* » avaient brisé l'autarcie paysanne ». Ce raisonnement, qui semble pertinent aussi pour le cas de Neuchâtel, est fait par : ARDANT, Gabriel, *Histoire de l'impôt...*, Op. Cit., pp.279-280 et pp.295-296.

période que j'étudie, ce qui apporte des recettes fixes à l'État (même si relativement modestes). De plus, le GC neuchâtelois introduira, plusieurs impôts sur la consommation de l'alcool, bien utile pour les finances du canton (et très souvent justifié par la morale). Cependant, il faut bien observer que Neuchâtel n'aura pas beaucoup recours à ce moyen de taxation relativement impopulaire. Les impôts indirects apportent dès le début de la république, moitié moins que l'impôt direct, et cela tend à diminuer au fil des années (dans les budgets, j'ai même pu observer que l'appellation « impôts indirects » n'existe plus à partir de 1864).

Pour reprendre les catégorisations des divers intérêts s'entrechoquant en Suisse, faites par l'historien C. Humair, le canton de Neuchâtel se situe parmi les cantons dit de la « Suisse occidentale marchande », tournée vers le commerce extérieur. Le canton a donc tendance à défendre une politique qui aura pour but « d'assurer la liberté des transactions et des coûts de commercialisation avantageux (fiscalité, transport, etc.). »²³⁷ Cette politique « libre-échangiste » propre aux intérêts commerçants dominants dans le canton de Neuchâtel²³⁸ aura comme trait caractéristique au niveau fiscal de préférer des formes d'impôts directs en opposition à une fiscalité sur la consommation (impôts indirects).²³⁹ Neuchâtel fait partie, avec Genève et Bâle, des villes (et cantons) de suisses, qui sont centrées sur le commerce international.²⁴⁰ Cet aspect est l'une des caractéristiques les plus importantes de l'économie neuchâteloise et a une conséquence directe sur la forme d'imposition, comme on l'aura compris. Cet extrait résume bien ce qui précède dans l'histoire du canton ainsi que ce qui va suivre :

« La prospérité neuchâteloise est attestée par l'horlogerie et l'essor particulièrement significatif des villes de Montagnes. En plein développement, l'horlogerie ne s'industrialise pas encore. Avant les années 1870, elle reste largement tributaire du Verlagsystem, ou de la structure de l'établissement, c'est-à-dire le travail en miettes, dispersé dans une multitude de petits ateliers. (...) Pour ce canton qui figure parmi les plus industrialisés de Suisse, le développement dépend presque exclusivement de ses exportations, même dans le secteur de la viticulture, alors qu'en période de disette, son agriculture ne suffit plus à satisfaire aux besoins du pays. »²⁴¹

2.1.3.1 Une expansion industrielle, mais une classe ouvrière « éclatée »

Dans le canton, la croissance économique industrielle est dès les années 1820 conduite par l'horlogerie en pleine expansion, dont le nombre d'actifs dépasse le secteur de la dentelle.²⁴² Au point que bon nombre d'historiens, tel Laurent Tissot, puissent dire que « l'histoire de l'horlogerie neuchâteloise est venue à se confondre avec l'histoire du canton tout court, pour le pire et pour le meilleur. »²⁴³ Cette industrialisation est vue comme un moyen d'améliorer les conditions d'existence de la population, notamment celles de la classe ouvrière. É. Hobsbawm fait ce constat général pour toute l'Europe : « En 1849, rares étaient ceux qui auraient prédit que 1848 serait en Occident la dernière révolution générale. Au cours des prochaines soixante-dix années, les revendications politiques du libéralisme, du radicalisme démocratique et du nationalisme, sinon celles de la « république sociale », devraient être graduellement satisfaites sans soulèvement intérieur grave dans la plupart des pays avancés, (...). La raison principale en est la transformation et l'expansion économiques extraordinaires qui eurent lieu entre 1848 et 1870, (...). »²⁴⁴ Et il est en effet exact, qu'il n'y aura pas de grand soulèvement dans le canton. Peut-on l'attribuer à la satisfaction graduelle des revendications sociales ? Ou à l'amélioration des conditions de vie due à l'expansion économique ? Cela a probablement joué un rôle. Je m'efforcerai, cependant, de montrer au cours de ce travail que ces « satisfactions graduelles » ne sont pas automatiques, notamment en ce qui concerne la fiscalité. En revanche, la physionomie particulière de la classe ouvrière neuchâteloise relativement « éclatée » et avec une tendance fortement corporatiste²⁴⁵ permet de comprendre pourquoi cette période fut somme toute assez calme.

²³⁷ HUMAIR, Cédric, *Développement économique et Etat central (1815-1914) ...*, Op. Cit., pp.7-8.

²³⁸ Même si les activités industrielles et bancaires jouent aussi un rôle important : HUMAIR, Cédric, *Ibidem*, pp.99-106.

²³⁹ HUMAIR, Cédric, *Ibid.*, p.15. Dans l'introduction du même ouvrage l'auteur résume aussi les principales positions en matière fiscales des différents groupes d'intérêts politiques au niveau suisse (c'est-à-dire, « le bloc agricole », « les marchands-entrepreneurs et marchands banquiers » et « les grands industriels ») : pp.22-23.

²⁴⁰ HUMAIR, Cédric, « L'État fédéral comme prestataire de services à l'industrie : faire face à la compétition économique internationale (1848-1914) », *Op. Cit.*, p.50. (Ce qui ne signifie pas que ces cantons auront forcément la même politique fiscale, évidemment.)

²⁴¹ HENRY, Philippe et BARRELET, Jean-Marc (dir.), *Sujet ou Citoyens ? ...*, Op. Cit., p.402.

²⁴² Même si en 1850, l'agriculture occupe encore 40% de la population active : TISSOT, Laurent « Deux siècles d'histoire économique et sociale », in JELMINI, Jean-Pierre (dir.), *Canton de Neuchâtel (1814-2014). Deux siècles en Suisse*, Op. Cit., p.111.

²⁴³ TISSOT, Laurent « Deux siècles d'histoire économique et sociale », in JELMINI, Jean-Pierre (dir.), *Canton de Neuchâtel (1814-2014). Deux siècles en Suisse*, Op. Cit., p.113.

²⁴⁴ HOBBSBAWN, Eric J., *L'ère du capital (1848-1875)*, Paris : Fayard, 1978, pp.51-52.

²⁴⁵ Beaucoup d'historiens abordent le corporatisme propre à l'horlogerie jurassienne. Voir à ce propos, par exemple : PERRENOUD, Marc, « Corporatisme horloger et paix du travail (1926-1937) », in PFISTER, Ulrich, STUDER, Brigitte, TANNER, Jakob (Hg.), *Le*

Bien qu'il s'agisse toujours d'« établissement » (ou de « Verlagsystem »)²⁴⁶, l'horlogerie bénéficie de l'essor économique de la première moitié du XIX^{ème} siècle, grâce notamment à la hausse des exportations. Les lieux où la concentration est la plus importante se trouve, comme on s'en doute, dans les montagnes neuchâteloises : au Locle et à La Chaux-de-Fonds principalement.²⁴⁷ Or, si la mécanisation et l'arrivée des plus grosses fabriques à la fin du siècle changera un peu cet aspect, dans l'horlogerie, le travail à domicile est très fréquent.²⁴⁸ C'est un aspect qui a beaucoup de conséquence sur la classe ouvrière, car elle n'est dès lors que très peu concentrée par rapport à d'autres endroits. Cette production à domicile « *atomise* incontestablement la classe ouvrière. »²⁴⁹ Pour cette raison, à Neuchâtel, bien que la classe ouvrière soit importante numériquement, elle s'identifiera pendant longtemps aux petits artisans patronaux. C'est une raison aussi qui favorise l'émergence de syndicats corporatistes,²⁵⁰ par branches de métiers, qui marque fortement le mouvement ouvrier neuchâtelois.

2.1.3.2 Le coup d'état de 1856 et l'arrivée des libéraux sur la scène politique

En 1856, une partie des conservateurs (ou monarchistes) n'ont pas encore renoncé à reprendre le pouvoir aux mains des radicaux. C'est pourquoi ils tentent un coup d'État pour renverser la République. Ce dernier sera néanmoins très rapidement déjoué (le coup d'État ne dure pas plus de vingt-quatre heures). L'affaire dite de Neuchâtel qui en découle (soit le refus du roi de Prusse, Frédéric-Guillaume IV, de renoncer à sa principauté de Neuchâtel) prend en revanche des proportions importantes à l'échelle européenne, et ne sera réglée diplomatiquement qu'un an plus tard.

Dans les grandes lignes, il faut savoir qu'au moment de la révolution de 1848, les royalistes se sont divisés en deux courants. Un premier courant dit « modéré » reconnaissant la République et prenant même part aux élections du nouveau gouvernement, et un second courant « abstentionniste », qui attend depuis lors le moment où le roi reprendrait sa « légitime » autorité sur le canton.²⁵¹

Or en 1856, le Parti abstentionniste s'impatiente, et voyant que le roi de Prusse est, de par ses accords diplomatiques, toujours dans l'impossibilité de récupérer Neuchâtel, il décide par un coup de force de s'emparer de l'État. Les monarchistes abstentionnistes pensent les circonstances favorables en 1856, dès lors que les radicaux sont divisés à cause de leur crise interne à propos du chemin de fer (déjà évoqué plus haut). Je rappelle que le groupe partisan du premier tracé du « Val de Travers », s'oppose au gouvernement qui est lui en faveur des « Montagnes ». Ces premiers formeront donc le groupe des « Indépendants ».²⁵²

Les royalistes ainsi que le roi de Prusse essuient un cuisant échec, même si ce dernier se prépare, à riposter et à attaquer la Suisse, il finit, grâce un jeu diplomatique européen complexe (intervention des français et des anglais notamment), par renoncer à ses droits sur la principauté de Neuchâtel de manière définitive. Il obtient alors la libération des prisonniers royalistes le 1^{er} février 1857, qui sont d'abord dans l'obligation de quitter le pays, puis amnistiés par le CE de Neuchâtel, ils finissent par être libre d'y retourner assez rapidement, soit le 17 juin de la même année.²⁵³

Si j'ai choisi d'évoquer rapidement cet événement, somme toute anecdotique dans l'histoire du canton, c'est pour pouvoir expliquer deux facteurs qui découlent de cet événement et qui me paraissent importants : le premier étant l'institutionnalisation et l'arrivée sur la scène politique des libéraux, principal groupe d'opposition organisé politiquement face aux radicaux pendant un certain nombre d'années (et opposants

travail en mutation. Interprétation, organisation et pouvoir, du Moyen Age à nos jours, Société suisse d'histoire économique et sociale, n°14, Zürich : Chronos Verlag, 1996, pp.291-313.

²⁴⁶ Concernant ce mode production, la littérature secondaire est relativement vaste, je ne vais pas donc pas m'attarder sur la question. Ici je me réfère à : BLANCHARD, Philippe, « Une production éclatée », in TISSOT, Laurent et BUJARD, Jacques (dir.), *Le Pays de Neuchâtel et son patrimoine Horloger*, Op. Cit., pp.18-21 et pp.28-29.

²⁴⁷ BARRELET, Jean-Marc, « L'économie neuchâteloise avant 1848 », Op. Cit., pp.148-151.

²⁴⁸ BARRELET, Jean-Marc, « L'essor industriel de 1814 à 1914 », Op. Cit., p.144.

²⁴⁹ MASNATA, François et RUBATTEL, Claire (dir.), *Le pouvoir suisse...*, Op. Cit., p.75 et p.78.

²⁵⁰ PERRENOUD, Marc, « Syndicats ouvriers et grèves dans l'horlogerie suisse », in CARDINAL, Catherine, JEQUIER, François, BARRELET, Jean-Marc et BEYNER, André (dir.), *L'Homme et le temps en Suisse (1291-1991)*, La Chaux-de-Fonds : Institut l'Homme et le temps, 1991, pp.249-251.

²⁵¹ VARDAS DE, Philippe, *L'affaire de Neuchâtel (1856-1857). Les négociations diplomatiques*, Lausanne : Georges Bridel & Cie, Éditeurs, 1913, p.7.

²⁵² VARDAS DE, Philippe, *Ibidem*, p.14.

²⁵³ VARDAS DE, Philippe, *Ibid.*, p.133 et p.159.

réguliers aux impôts directs). Le second facteur est l'effet fédérateur que cela a sur le parti radical. Face aux libéraux, les radicaux deviennent plus unis, alors même que ce parti regroupe des courants idéologiques et des intérêts matériels parfois opposés.²⁵⁴ La symbolique de cet événement réunificateur pour les radicaux sera même utilisée par la suite, notamment en 1876 lors de la crise financière, durant laquelle ils célèbreront cette « guerre civile » afin de resserrer leurs rangs encore une fois désunis.²⁵⁵

Le Parti libéral neuchâtelois qui est donc créé à la suite de cet événement, en 1857, se fait alors appeler « parti conservateur » et le terme « monarchiste » disparaît peu à peu.²⁵⁶ Ce groupe politique joue dès lors pleinement le jeu des institutions. D'ailleurs, de nombreux « Républicains de 1848 » rempliront les rangs du parti libéral.²⁵⁷ Il n'est pas anodin d'ailleurs que l'année suivante la Constitution soit changée (en 1858), cela scelle aussi une certaine « collaboration » entre les radicaux majoritaires et les opposants libéraux.²⁵⁸ En 1873, ces derniers changent de nom pour s'appeler : « Association démocratique libérale ».²⁵⁹ Le journal des libéraux/conservateurs changera plusieurs fois de nom, mais on retiendra *Le Neuchâtelois*, au début, puis surtout ensuite *La Suisse libérale* (dès 1881).

2.1.4 LA NOUVELLE LOI DE 1860 ET SA MODIFICATION DU 12 AVRIL 1861

Le premier impôt direct permanent du canton de Neuchâtel (1849) avec les deux modifications qu'on a vues (de 1850 et 1853) dure une dizaine d'années avant d'être révisé. Les comptes étant toujours excédentaires, il n'y a pas de raison d'en changer, mais de 1858 à 1859 les comptes cantonaux passent d'un boni de fr. 110'107.-, à un déficit de fr. 76'957.-. Cette baisse importante de plus de fr. 185'000.- (164%), oblige les autorités à réagir. On a déjà pu le voir précédemment, les rentrées de l'impôt direct du canton sont stables. Cependant les recettes dans leur ensemble baissent, alors que les dépenses augmentent (l'épopée des chemins de fer y participe). Or, concernant l'explication de cette baisse des recettes, j'ai également pu lire au sein des débats (durant l'élaboration de la future loi de 1867), qu'en 1861 a lieu une petite crise industrielle et donc une diminution de la population.²⁶⁰ Même si je n'ai pu confirmer cette information à travers d'autres sources, ou bien la littérature secondaire, cela justifierait en effet aussi l'élaboration d'une réforme fiscale à ce moment. Ce qui est certain, c'est que pour équilibrer ses comptes, l'État se trouve à ce moment-là devant la fameuse alternative : emprunter ou augmenter ses recettes.

La loi du 30 mars 1860 tente donc a priori de répondre à cette seconde solution. Cependant, il s'agit d'aller regarder de près cette réforme fiscale, car, comprises dans toutes ses dimensions, elle devient un peu plus ambiguë. Certaines dispositions sont plus contraignantes pour les contribuables, ce qui va dans le sens de vouloir augmenter les recettes, mais d'autres sont plus « flexibles ». Je vais donc décrire ces principaux changements, ainsi que ceux qui vont suivre immédiatement dans la modification de 1861. Pour faciliter la compréhension de la loi je vais diviser les changements de disposition législative en trois types : ceux qui ont manifestement pour but d'augmenter les recettes de l'impôt, ceux qui ont un effet inverse, et enfin les changements que je vais nommer « neutre », car ils peuvent être soit l'un, soit l'autre, c'est par eux que je vais commencer.

Parmi les nouvelles dispositions que je qualifie de « neutres », il y a d'abord, le taux d'imposition qui, pour la première fois dans l'histoire du canton, est inscrit dans la loi. Le GC peut toujours le modifier lorsqu'il vote le budget, mais « la proportion de 1‰ et 1% entre l'impôt sur les fortunes et l'impôt sur les ressources et revenus demeurera invariable. »²⁶¹ Ensuite, il y a une autre disposition que l'on peut considérer de « type neutre » bien que j'aie beaucoup hésité à la placer dans les dispositions qui vont rapporter un meilleur produit à l'impôt. Il s'agit d'un « retour » à la disposition de 1849 concernant les créances hypothécaires qui sont à nouveau assimilées aux immeubles. Ce qui signifie que pour les immeubles qui sont situés à l'étranger et qui ne font

²⁵⁴ BARRELET, Jean-Marc, Histoire du canton de Neuchâtel..., *Op. Cit.*, 2011, pp.38-39

²⁵⁵ BARRELET, Jean-Marc, *Ibidem*, 2011, pp.41-42

²⁵⁶ RAMSEYER, Jacques, « La république radicale 1848-1914 », *Op. Cit.*, p.35.

²⁵⁷ RAMSEYER, Jacques, *Ibidem*, p.36.

²⁵⁸ RAMSEYER, Jacques, *Ibid.*, p.43.

²⁵⁹ RAMSEYER, Jacques, « La république radicale 1848-1914 », *Op. Cit.*, p.40.

²⁶⁰ AEN, 3GC – 4.27, « Rapport de la majorité », *Assemblée du 21 juin 1867*, p.246.

²⁶¹ « Article 3 de la loi sur l'impôt direct du 30 mars 1860 », *Recueil des lois, décrets, et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel*, 1^{ère} Edition, Neuchâtel : Imprimerie James Attinger, Tome 9, 1859, p.140.

donc pas partie de la fortune, les créances qui y sont reliées, échappent donc elles aussi aux impôts. Et inversement donc pour tout immeuble possédé dans le canton, même si le propriétaire est étranger, il sera imposé aussi bien sur son immeuble que sur sa créance hypothécaire.

Les nouvelles dispositions qui laissent voir une diminution possible des recettes de l'impôt ne sont pas nombreuses. Mais c'est le cas, de l'article 4, qui contient un nouveau paragraphe qui dit que : « *Sont exemptés de l'impôt : Les Sociétés ou personnes morales qui en sont exonérées, soit par des dispositions constitutionnelles ou législatives, soit par des concessions ou conventions spéciales.* »²⁶² Cette disposition, finalement assez vague, qui laisse une marge de manœuvre importante, n'existait pas jusqu'à présent et semble sous-entendre et légaliser le fait que n'apporte quelle personne morale peut bénéficier « d'arrangements spéciaux » avec le fisc. Je n'ai cependant pas creusé cette question, c'est-à-dire que je n'ai pas été lire les débats du GC précédent 1860, qui mettent en place cette nouvelle disposition. Cela reste néanmoins un changement à relever et d'une importance certaine dès lors qu'elle se maintient durant toute la période que j'étudie et même au-delà. La seconde disposition qui avantage les contribuables, c'est une augmentation de la déduction possible sur le produit net imposable aux sociétés. Elle passe de 4% à 5% (taux de déduction qui quant à lui se maintient durant les prochaines lois).

Pour terminer, parmi les changements qui vont, a priori, augmenter les recettes de l'impôt, ils sont cette fois relativement nombreux, même s'ils restent modestes et, je le montrerai, sans grande conséquence. Le premier que je relève est que dans l'article 6 qui définit les assujettissements à l'impôt sur les ressources, figure, pour la première fois, le terme « société anonyme » qui sont donc dorénavant aussi soumis à l'impôt sur les ressources lorsqu'elles ont leur siège dans le canton (mais donc pas encore sur leur fortune). Le second est que, dans l'article 5, il est dit que tous les contribuables peuvent déduire de leur fortune leur dette. Mise à part les personnes domiciliées à l'extérieur du canton (c'est-à-dire les étrangers) qui possèdent un immeuble ou une créance hypothécaire dans le canton. Enfin, le changement majeur de cette loi qui a manifestement pour but d'améliorer le rendement de l'impôt est l'amélioration ou la simplification de la procédure d'imposition. Les tâches imparties à chacun des organes du fisc sont beaucoup mieux réparties et surtout la charge de travail qui incombait aux comités d'arrondissement (que l'on nomme désormais comités locaux et qui ne sont plus que composé de trois membres) est passablement allégée, du fait que la loi crée un nouvel organe qui les chapeaute : la Commission centrale (on se souvient que c'était le département des Finances directement qui chapeautait les comités). Cette dernière est nommée par le CE et est composée de trois membres et de trois suppléants. La procédure dans son ensemble est la suivante : d'abord, les municipalités font le recensement de la population (comme en 1853). C'est le CE qui chapeaute cette entreprise et qui envoie ensuite deux exemplaires à chaque Préfet de district. Ces derniers qui ont chacun formé, dans le courant de janvier, leur comité local respectif, font un premier travail de tri entre les habitants qui sont imposables et ceux qui ne le sont pas. Les secrétaires des Préfets sont alors ensuite chargés d'établir, par ordre alphabétique, la liste de tous les contribuables du district, pour la donner au comité local, pour qu'il commence son travail (c'est-à-dire, l'envoi des déclarations, puis la réception des déclarations remplies et le dépouillement des déclarations.) En parallèle, la Commission centrale (chapeautée par le département des Finances), vérifie les opérations qu'effectuent les comités locaux. Ses fonctions sont ensuite de taxer les contribuables qui ne remplissent pas leur déclaration, d'accepter ou non comme valable les déclarations reçues, et d'y arrêter un chiffre définitif d'impôt pour chaque contribuable. Ces deux dernières fonctions sont réalisées en collaboration avec les comités locaux. Une des nouveautés est que la loi prévoit de laisser un délai pour les contribuables qui veulent justifier de l'exactitude de leur déclaration lorsque cette dernière est contestée. Enfin, lorsque chaque montant d'impôt est évalué définitivement, les comités locaux se chargent d'envoyer les mandats aux contribuables. Les recours sont encore possibles, ensuite, dans les huit jours après réception du mandat, et se font auprès du CE. La perception sera alors du ressort des Préfets. Ils pourront demander de l'aide, pour effectuer cette tâche, à un membre du comité local de leur district dont le salaire sera à la charge de l'impôt. Quant à la rémunération des comités locaux, elle est légèrement augmentée puisqu'on prélève 1,5% (en 1853 c'est 1%) du produit de l'impôt qui est réparti, cette fois, en fonction du nombre de contribuables de chaque arrondissement (on estime donc la charge de travail, en fonction

²⁶² « Article 4 de la loi sur l'impôt direct du 30 mars 1860 », *Recueil des lois, décrets, et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel*, 1^{ère} Edition, Neuchâtel : Imprimerie James Attinger, Tome 9, 1859, p.14.

du nombre de contribuables évalués). Quant à la Commission centrale, c'est le CE qui l'indemnise (mais la loi ne précise pas le montant).

Concernant les moyens de contraintes et les dispositions pénales il y a deux petits changements, le premier, c'est que la loi prévoit une vente aux enchères pour les biens réquisitionnés aux contribuables qui ne se seraient pas acquittés de leur impôt. Et le second, la loi prévoit qu'un contribuable, même après sa mort, peut être poursuivi pour fraude sur l'héritage qu'il laisse si la présomption de fraude a préalablement fait l'objet d'un acte public ou juridique.

À peine un an plus tard, le 12 avril 1861, le GC décrète déjà une modification de cette loi. Les changements ne sont pas nombreux mais néanmoins significatifs. Tout d'abord, on supprime (à nouveau) la disposition selon laquelle les créances hypothécaires sont assimilées aux immeubles. Supprimé donc aussi de l'assiette d'impôt sur les ressources, le produit des créances hypothécaires. Le reste des modifications n'a qu'une importance relative : on donne désormais la possibilité aux contribuables d'avoir connaissance des registres (qui sont, de plus, désormais conservés aux archives) et les citoyens qui travaillent pour le fisc ne doivent plus prêter serment devant le Juge de Paix, mais dorénavant devant le Préfet et ce principe ne se porte plus sur le secret mais sur l'impartialité.

Suite à ces changements dus aux nouvelles lois fiscales de 1860 et 1861, il est possible d'observer en effet une augmentation assez conséquente des recettes de l'impôt sur les fortunes (+38%), une légère baisse pour les ressources et revenus, mais une augmentation totale de l'impôt direct entre 1859 et 1860 de 17,7%. Cela n'est cependant pas suffisant pour éviter les déficits budgétaires. L'introduction de la « taxation d'office » en 1863 permettra en revanche de parvenir à équilibrer les comptes pendant quelques années. C'est cette nouvelle loi que je vais expliquer maintenant.

2.1.5 EN 1863 : INTRODUCTION DE LA TAXE COMME PROCÉDURE D'IMPOSITION

La loi du 12 mars 1863 est basée sur un principe qui découle d'un décret préalable du GC (datant du 15 décembre 1862) qui stipule : « *Dans l'application de l'impôt direct, la taxe générale sera substituée à la déclaration* ». ²⁶³ Comme déjà expliqué précédemment, depuis la loi de 1849 (et déjà aussi pour l'impôt extraordinaire de 1848), la déclaration a été le moyen de perception établi par les autorités neuchâteloises pour relever l'impôt, cela va changer avec cette nouvelle loi. Je vais indiquer ci-dessous les principaux changements de 1863, mais il faut noter que quelques mois plus tard, aura déjà lieu une modification (le 21 mai) qui donne, en substance, la possibilité au CE d'intervenir dans l'organisation des comités locaux, voire même d'en augmenter les effectifs.

La déclaration n'est donc désormais plus exigée. Celle-ci peut toujours être remplie, mais à titre informatif, avant que les comités locaux aient débutés leur travail. Il faut dire que le nombre de contribuables qui fournira une déclaration est infime, on compte en moyenne par année 150 déclarations pour tout le canton. ²⁶⁴ Dans la loi de 1863, le principe essentiel qui change est que les contribuables sont désormais taxés. D'un tel système va alors découler des changements pratiques évidents. Pour commencer, la loi supprime de nombreuses dispositions, elle est très épurée, dès lors que la plupart des informations servaient à indiquer ce qui devait figurer ou non dans la déclaration d'impôt. Évidemment, les dispositions pénales sont tout simplement supprimées (il ne peut plus y avoir de fraude puisqu'il n'y a plus de déclaration). Du moment que le fisc est seul responsable de la taxation, bon nombre de dispositions ne sont plus nécessaires. Je ne passerai donc pas en revue toutes ces dispositions supprimées dès lors que cela n'a que peu d'intérêt pour la compréhension.

Ce qui change au niveau pratique est donc sans surprise les effectifs des comités locaux qui sont désormais composé de « *7 membres au moins, de 15 membres au plus (...)* ». ²⁶⁵ Et ils sont nommés par les conseils généraux dans les municipalités et par les assemblées mixtes des contribuables dans les communes. Il faut relever que si les membres sont bien plus nombreux : de trois, l'on passe possiblement à quinze, ils sont cependant nettement moins bien indemnisés pour leur travail étant donné qu'ils doivent se partager la même somme (1,5% du produit de l'impôt) alors qu'ils sont trois fois plus nombreux. On peut supposer que le nombre d'heures de travail

²⁶³ « Loi sur l'impôt direct du 14 mars 1863 » *Recueil des lois, décrets, et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel*, 1^{ère} Edition, Neuchâtel : Imprimerie James Attinger, Tome 10, 1862, p.95

²⁶⁴ GIRARD, Ed., « Les principaux impôts de la République neuchâteloise », *Op. Cit.*, p.39.

²⁶⁵ « Article 16 de la Loi sur l'impôt direct du 14 mars 1863 » *Recueil des lois, décrets, et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel*, 1^{ère} Edition, Neuchâtel : Imprimerie James Attinger, Tome 10, 1862, pp.101-102.

effectif ne change donc pas énormément. Le reste de la procédure demeure inchangée, dans les grandes lignes, si ce n'est que les contribuables recourent directement à la Commission centrale, puis après seulement, si le désaccord persiste, au CE « *qui jugera en dernier ressort.* »²⁶⁶ La seule disposition de fond qui change concerne les produits provenant de capitaux (compris auparavant dans l'impôt sur le revenu), qui ne sont désormais plus imposés. Si pour le contribuable en question il s'agit de sa seule ressource. Il ne payera dans ce cas, qu'un impôt sur la fortune. Dis autrement, un rentier n'est plus soumis à l'impôt sur le revenu s'il ne touche que le produit de sa rente.

La question qu'il est légitime de se poser est bien entendu de savoir quels résultats seront issus d'un tel changement. En effet, cette réforme de 1863, qui introduit la taxe comme norme et supprime la déclaration de la procédure, permet durant deux ans de faire revenir les exercices budgétaires étatiques dans les chiffres verts. Bien sûr on peut se demander si c'est dû à la taxation ou simplement à l'augmentation des effectifs du fisc ou encore à d'autres facteurs. Car, en 1866 déjà, les comptes sont de nouveau déficitaires. Et si de 1863 à 1864, il y a effectivement une augmentation des recettes de l'impôt direct de presque fr. 100'000, c'est-à-dire une augmentation de près de 24%. L'année suivante (de 1864 à 1865) les rentrées fiscales baissent à nouveau de 14,5%, et en 1866 les déficits reprennent. Le GC remet en question alors assez rapidement sa décision d'avoir supprimé la déclaration.

2.1.6 EN 1867 : RETOUR À LA DÉCLARATION

Après quelques quatre années de taxation, dans la loi du 22 juin 1867, la déclaration d'impôt est à nouveau introduite. Je l'ai dit plus haut, le système de la taxation ne permet pas d'équilibrer les comptes sur le long terme (en fait les recettes d'impôt direct augmentent durant une année seulement). Dès 1865 les recettes de l'impôt direct baissent et dès 1866 le budget cantonal est déficitaire. De plus, selon Ed. Girard, « *la taxe généralisée n'alla point sans provoquer de nombreuses récriminations.* »²⁶⁷

Comme le spécifie le rapport du CE lorsqu'il présente la future loi de 1868 devant le GC, les dispositions fondamentales qui établissent l'assiette de l'impôt pour cette loi : « *se trouvent être presque exclusivement la reproduction de la loi du 30 mars 1860, comme de celles qui se sont suivies depuis 1849. (...) C'est sur le mode général d'exécution que portent essentiellement les changements apportés à la loi actuelle, (...).* »²⁶⁸ Dit autrement, il s'agit simplement de remettre en place la déclaration.

Le débat s'articule en effet essentiellement autour des défenseurs et des opposants à la déclaration d'impôt. Ce débat révèle un rapport de force intéressant au sein du corps législatif, et qui va perdurer durant toute cette période. Il y a les majoritaires et les minoritaires qui s'opposent. Il s'agit en définitive de deux positions idéologiques qui défendent fondamentalement des intérêts de classes sociales opposées, il s'agit des radicaux et des libéraux. J'ose d'ailleurs émettre l'hypothèse que la position minoritaire de taxer les contribuables en 1863 a été une « concession » faite aux libéraux par le camp radical. Cela relevait plus de la stratégie d'intégration des libéraux que d'une véritable conviction à un tel système d'imposition. Ed. Girard dit que le principe de la taxe est : « *(...) soutenu depuis longtemps par une minorité croissante, (...)* »²⁶⁹ Ce sont les libéraux. À partir de là, ces derniers sont pour une intervention amoindrie de l'État, comme il est facile de le comprendre lorsqu'ils disent : « *En un mot, elle [la majorité] fait de l'Etat un despote au premier chef, et du citoyen un serf taillable à merci.* »²⁷⁰

Trois questions clés dans cette révision de 1867 peuvent être identifiées et thématiques. Je les traiterai dans l'ordre qui va suivre pour faciliter la compréhension des débats, mais il est certain que les contemporains qui s'expriment lors des débats du GC ne font pas cette division thématique et que ces différents sujets sont intimement interconnectés. La première question qui peut être dégagée, est la notion de système d'impôt plus « juste » dans laquelle la progressivité est déjà suggérée et qui ne s'oppose pas encore à la proportionnalité mais, pour l'instant, uniquement au système des impôts indirects. La deuxième thématique est, bien entendu, celle des partisans de la déclaration (majoritaires) qui souhaitent sa réintroduction, et ceux qui préfèrent garder

²⁶⁶ « Article 22 de la Loi sur l'impôt direct du 14 mars 1863 » *Recueil des lois, décrets, et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel*, 1^{ère} Edition, Neuchâtel : Imprimerie James Attinger, Tome 10, 1862, p.105.

²⁶⁷ GIRARD, Ed., « Les principaux impôts de la République neuchâteloise », *Op. Cit.*, p.39.

²⁶⁸ AEN 3GC – 4.26, « Rapport du CE sur le projet de modification de la loi sur l'impôt direct », *Assemblée du 11 février 1867*, p.219.

²⁶⁹ GIRARD, Ed., « Les principaux impôts de la République neuchâteloise », *Op. Cit.*, p.39.

²⁷⁰ AEN, 3GC – 4.27, « Rapport de la minorité », *Assemblée du 21 juin 1867*, p.257.

le système de taxation en place depuis 1863 (minoritaires). Derrière ce deuxième débat, qui peut paraître en apparence purement procédurier, il y a la question importante des clauses pénales, directement liée à la taxe et/ou la déclaration, c'est-à-dire en fait la volonté de sanctionner, ou non, les fraudeurs. Enfin, la troisième thématique importante est celle de l'imposition des fortunes, notamment étrangères, et donc la question de la fuite, ou de l'accueil, des capitaux étrangers.

Avant d'examiner plus précisément ces trois thèmes, je dois préciser que les motivations présentées par le CE, qui propose ce projet de loi, répondent apparemment à un mécontentement populaire, comme le suggère Ed. Girard plus haut, et comme le CE le justifie dans son rapport :

*« Les nombreuses réclamations qu'à soulevés le système introduit dans la loi du 14 mars 1863, substituant comme règle la taxation à la déclaration qui avait été dès l'origine à la base de notre impôt direct, réclamations qui se sont reproduites chaque année et toujours avec plus d'insistance, imposent au Conseil d'Etat l'obligation de présenter au Grand-Conseil, sur cette matière, un projet donnant satisfaction aux vœux d'une grande partie de la population, par le rétablissement de la déclaration comme règle générale et de la taxation comme exception. »*²⁷¹

Le rapport précise également, qu'entre 1863 et 1867, deux propositions ont été déposées au GC afin de réintroduire le système de la déclaration, mais qu'à chaque fois elles ont été minorisées de quelques voix. À aucun moment le CE évoque la question du déficit budgétaire (fr. 18'251.- en 1867), mais il est certain, selon moi, que cela constitue l'une des, voire la raison principale qui le pousse à préparer cette révision.

2.1.6.1 Les impôts indirects versus la progressivité : la notion de justice sociale

La première thématique qui est celle de la progression n'apparaît en fait pas tout de suite, et ne prend pas une place très importante au sein de ces débats. Il m'a semblé pourtant important de déjà l'évoquer dès lors qu'elle reviendra, cette fois de façon capitale, dans la prochaine révision. Cette question est évoquée lorsque la commission chargée d'examiner le projet de loi du CE expose son rapport, c'est-à-dire après les premiers débats. La commission est divisée en une majorité (4 membres) et une minorité qui expose aussi son propre rapport (3 membres), présenté par M. H. DuPasquier. À la lecture du rapport de la majorité (représentée par le député Cornaz), il est sous-jacent dans leurs propos, qu'ils seraient favorables à un impôt progressif,²⁷² même si ce principe n'est pas dans le projet de loi. Ils opposent ainsi dans leur discours, ce principe à celui des impôts indirects qu'ils considèrent globalement injustes et impopulaires.²⁷³ Un de leur argument pour justifier cette impopularité des impôts indirects étant notamment la pétition déposée contre les patentes d'auberges en 1861 :

*« Au contraire, la tendance de notre peuple est bien plutôt de se rapprocher de la progression qui frappe le superflu que des impôts de consommation qui atteignent les objets de première nécessité. »*²⁷⁴ Et, ils utilisent l'exemple de Bâle-Ville qui s'est approprié le système de la progressivité, en sous-entendant qu'il serait peut-être temps, à Neuchâtel aussi, de penser à élaborer un impôt progressif. Le système de la progressivité n'est pas sérieusement proposé, mais il est mis en valeur et il est très révélateur que le rapport de cette majorité tienne à inscrire son discours dans cette politique d'imposition progressive « plus juste ». Cette opposition est d'ailleurs politique. Ulysse Mentha, un contemporain²⁷⁵ (qui s'exprime en 1862 dans le discours publié déjà mentionné) témoigne justement de l'opposition entre conservateurs et radicaux sur cette question des impôts indirects :

*« Non, cet impôt-là n'atteint nullement les riches, et c'est précisément pourquoi il a été choisi et caressé le premier par le parti conservateur, comme conséquence de ses doctrines en matière de finances. Aussi bien que l'impôt du timbre, que l'impôt foncier, rêvés par les habiles de ce parti, il est injuste et inconstitutionnel, et les prôner en gros ou en détail, les affirmer, c'est attaquer la Constitution, c'est chercher à la détruire. - M. Dupasquier a pensé nous surprendre, en nous révélant que nous avons déjà deux impôts indirects, celui de mutation ou les lods, et l'impôt sur le sel. Mais qui les a légués à la République ? L'ancien régime. Ils sont point de création démocratique, bien au contraire, les républicains ont depuis longtemps réduit le lods de 2 pour cent, et inscrit dans la Constitution l'abolition successive de cette inique contribution, étrangère elle aussi au riche, car celui-ci n'achète pas des maisons, il les construit et les garde. Quant au sel, (...) il ne constitue plus un impôt sous la République. »*²⁷⁶

²⁷¹ AEN, 3GC – 4.27, « Rapport de la majorité », *Assemblée du 21 juin 1867*, p.247.

²⁷² AEN, 3GC – 4.27 « Rapport de la majorité », *Assemblée du 21 juin 1867*, p.240.

²⁷³ AEN, 3GC – 4.27 « Rapport de la majorité », *Assemblée du 21 juin 1867*, p.241.

²⁷⁴ AEN, 3GC – 4.27 « Rapport de la majorité », *Assemblée du 21 juin 1867*, p.241.

²⁷⁵ Dont on devine assez aisément les positions radicales, même s'il ne le dit pas explicitement.

²⁷⁶ MENTHA, Ulysse, *Discours aux concitoyens de Cortaillod, le jeudi 1^{er} mai 1862*, Neuchâtel : Imprimerie Montandon frères, 1862, pp.6-7.

Ces propos parlent d'eux-mêmes, et cette notion de « justice sociale » était somme toute importante à mentionner. C'est, cependant, la question de la déclaration (versus la taxe) qui va uniquement être débattue de manière concrète durant cette révision-ci. Le lien entre ces deux thématiques est néanmoins établi, et est important pour comprendre les positions politiques du clivage des députés à ce moment-là et par la suite : « *C'est qu'en effet les partisans de la taxe sont en général favorable aux impôts indirects, et qu'à défaut de ceux-ci, qu'ils savent trop impopulaires, ils préconisent celle-là. Comme tout système d'impôt qui n'est pas sincèrement proportionnel, comme les impôts indirects, la taxe doit être écartée. Reste la déclaration.* »²⁷⁷

2.1.6.2 La déclaration versus la taxe : un débat qui en cache un autre

Le retour à la déclaration constitue en effet, comme on l'aura compris, l'enjeu principal de ces débats de 1867. Les arguments idéologiques sont assez récurrents en faveur de la déclaration comme le fait de la présenter « *plus républicaine* » puisqu'elle repose sur une « *responsabilité individuelle* » ou sur une « *initiative du contribuable* ». ²⁷⁸ Pour ses défenseurs, alors que « *(...) la déclaration suppose chez les contribuables un état général de bonne foi, la taxe suppose un état général de fraude ; (...).* »²⁷⁹ Un des arguments le plus fort de la majorité qui préconise le retour à la déclaration est en effet le meilleur contrôle que cela donne au fisc et le mot a été lâché dans cette dernière citation, la fraude que souffre déjà à ce moment le pays. Un député comme Villosz²⁸⁰ le formule très clairement : « *(...); on a allégué que les déclarations favorisaient la fraude, mais la taxe la favorise bien d'avantage, puisque les comités sont dans l'impossibilité de savoir, mieux que le contribuable ce que celui-ci possède.* » Le rapport de la commission va dans ce sens, et même plus loin, puisqu'il dit que le système de la taxe protège en fait les plus fortunés, c'est-à-dire les « *capitalistes et les rentiers* » :

« *Les partisans de la taxe pensent qu'il n'est pas bon de poursuivre la justice à outrance, ils veulent garder des ménagements, ils se contentent d'un à peu près ; ils manifestent une répugnance excessive à soumettre à la loi commune une fraction de contribuables, peu importante par le nombre, mais particulièrement susceptible, celle des capitalistes et des rentiers. Ils se refusent à reconnaître qu'une pareille sollicitude, quoique fondée sur un sentiment de modération, aboutit en somme, pour la grande majorité des contribuables, à une injustice.* » (...) *La taxe suppose l'impossibilité d'arriver à la notion exacte de ce que possède un citoyen, (...). Pour conserver des formes extérieures de justice, elle divise les contribuables par catégories, et s'écarte ainsi systématiquement de la proportionnalité constitutionnelle.* »²⁸¹

« *Anticonstitutionnel* », « *injuste* », « *impossibilité d'arriver à la notion exacte* », « *grande majorité des contribuables* » versus « *les capitalistes et les rentiers* » : ce discours de l'aile gauche des radicaux (majoritaires, je le rappelle) en plutôt engagé. On le sent, une certaine exaspération devant l'impunité de certains fraudeurs commence déjà à se manifester. Directement liée à cette notion de justice et de fraude, la majorité des députés qui interviennent en faveur de la déclaration, y relie en effet la notion de contrôle du contribuable. Par exemple M. Cornaz qui est partisan de la déclaration, précise qu'« *(...) il faut armer l'Etat de telle sorte qu'il puisse réprimer la fraude* ». ²⁸² Sur la même ligne, le député Thévenaz²⁸³ déclare que « *(...) La raison principale pour laquelle il votera dans ce sens, c'est que le projet prévoit des pénalités contre les fausses déclarations.* »²⁸⁴ Car plus que la déclaration en soit, ses défenseurs ont avant tout le souci de durcir la législation contre les fraudeurs : « *la déclaration telle qu'elle a existé et sans cause pénale effective, est un système incomplet.* »²⁸⁵ C'est la ligne du projet de loi du CE et le rapport de la majorité de la commission du GC soutien cette politique :

« *(...) le système de la déclaration suppose une contrainte l'obligation civique de déclarer consciencieusement à l'Etat sa fortune et ses ressources. (...) d'où il résulte que le contribuable qui, par mauvais vouloir ou par négligence, ne déclare pas, doit être traité par le fisc moins favorablement que celui qui déclare. (...) Puisque chacun possède paisiblement des biens et n'exerce librement son industrie que sous la sauvegarde de l'Etat, puisque celui-ci n'existe qu'en vertu d'un contrat social par lequel tous doivent subvenir à son entretien, celui qui sciemment dissimule une partie de sa fortune et de ses ressources commet une infraction à la constitution et à la loi. Une sanction pénale doit être établie contre lui et l'Etat doit cette satisfaction aux contribuables qui déclarent loyalement.* »²⁸⁶

²⁷⁷ AEN, 3GC – 4.27, « Rapport de la majorité », *Assemblée du 21 juin 1867*, p.243.

²⁷⁸ AEN, 3GC – 4.27, « Rapport de la majorité », *Assemblée du 21 juin 1867*, pp.242-243.

²⁷⁹ AEN, 3GC – 4.27, « Rapport de la majorité », *Assemblée du 21 juin 1867*, p.242.

²⁸⁰ Je n'ai pas pu faire de note biographique sur ce personnage.

²⁸¹ AEN, 3GC – 4.27, « Rapport de la majorité », *Assemblée du 21 juin 1867*, p.243. (Surligné par moi.)

²⁸² AEN 3GC – 4.26, M. Cornaz, *Assemblée du 15 février 1867*, p.298.

²⁸³ Je n'ai pas pu faire de note biographique sur ce personnage.

²⁸⁴ AEN 3GC – 4.26, M. Thévenaz, *Assemblée du 15 février 1867*, p.301.

²⁸⁵ AEN, 3GC – 4.27, « Rapport de la majorité », *Assemblée du 21 juin 1867*, p.247.

²⁸⁶ AEN, 3GC – 4.27, « Rapport de la majorité », *Assemblée du 21 juin 1867*, pp.243-244. (Surligné par moi.)

Il est clairement compréhensible ici que la classe qui est visée par ce commentaire est celle qui « *possède paisiblement des biens et n'exerce librement son industrie que sous la sauvegarde de l'Etat* », c'est-à-dire les capitalistes. Cette partie de l'impôt qui échappe au fisc est donc bien connue. Elle peut être liée à la difficulté que rencontre la perception de l'impôt en général. Cette difficulté engendre en effet des frais considérables pour l'État, c'est le cas des retardataires notamment. Sur ce problème, un décret a été établi, en 1864, pour instaurer des pénalités aux contribuables qui payent trop en retard leur impôt.²⁸⁷ Cette mesure ne fut manifestement pas suffisante, mais le texte de loi de 1868 garde en effet une surtaxe de 10% contre les retardataires (qui ne peut pas être inférieure à 50 centimes, ni supérieure à 20 francs). Si elle est connue, c'est aussi parce que cela dure depuis un certain temps déjà. À ce propos, Ed. Girard relève « (...) *que sous le régime de 1860 (...), la moitié environ des contribuables se laissait taxer.* »²⁸⁸ Évidemment les partisans de la taxe, auront certains arguments totalement inversés tel le député Benoît Lambert qui dit que : « *Ce n'est pas la taxe, mais la déclaration qui pousse à la fraude.* »²⁸⁹ Ou comme le dit Henri DuPasquier représentant de la minorité de la commission et industriel : « (...) *une loi, ayant la déclaration pour base, prête à la fraude et à bien d'autres inconvénients. (...) En effet ces modifications vont beaucoup trop loin. (...)* »²⁹⁰ Il se prononce clairement contre les clauses pénales prévues dans le projet de loi et précise à ce propos, qu'« (...) ; *on ne doit pas oublier que le Conseil d'Etat est un corps politique auquel il est toujours dangereux de donner une arme, comme celle que lui met en mains le projet de loi.* »²⁹¹ Cela fait évidemment directement écho à la position idéologique des libéraux concernant la place de l'État évoquée plus haut. On comprend peu à peu que la minorité, partisans de la taxe, défendent en fait assez clairement les plus fortunés. C'est le cas encore, par exemple, de l'intervention de Paul Jeanrenaud, directeur du département des finances qui dit de manière un peu détournée qu'il :

« *trouve la taxe plus démocratique que la déclaration ; on prétend que la classe pauvre est la plus frappée, l'orateur ne pense pas qu'on veuille parler de la classe qui paie fr. 1,50 ; il n'a pas mission de défendre plus spécialement la classe riche ; mais il croit qu'au moyen de la taxe, on est arrivé à faire payer leur compte à tous les contribuables.* »²⁹²

Enfin, une intervention d'un Matthey-Claudet²⁹³ qui se positionne pour la taxe également, pointe néanmoins du doigt une insuffisance des moyens, contenus dans le projet, alloués au contrôle, ce qui s'avère intéressant (j'y reviendrai par la suite) :

« *il résulterait du rétablissement de la déclaration des conséquences fâcheuses, tant pour l'Etat que pour les particuliers ; le projet réduit le nombre des arrondissements et diminue par là les chances d'arriver à l'exactitude et à la justice, si les comités ont à travailler dans un cercle trop vaste, ils ne pourront pas taxer et réviser les déclarations en parfaite connaissance de cause, car il leur sera impossible d'apprécier exactement la fortune et les ressources des contribuables.* »²⁹⁴

Il est vrai, comme déjà évoqué plus haut, que la loi de 1863 augmente radicalement le personnel du fisc. Alors que dans celle de 1868, même si les effectifs augmentent par rapport à ceux de 1860-61, ils sont tout-de-même deux fois moins nombreux que ceux de 1863. Dans ce sens, on peut parler d'une certaine régression des effectifs.

Le contre-projet de la minorité est en fait « (...) *d'admettre la déclaration et la taxe sur un pied d'égalité en accordant le recours aux contribuables qui se laisseront taxer.* »²⁹⁵ Mais la minorité n'est pas tout-à-fait unanime, ce qui explique d'ailleurs aussi, en partie, sa défaite. Ainsi, par exemple, le député Clerc-Leuba²⁹⁶ déclare que : « (...) *la loi actuelle est plus libérale que le projet, qui amènera nécessairement une foule de recours ; il serait même désirable,*

²⁸⁷ AEN 3GC – 4.26, « Rapport du CE sur le projet de modification de la loi sur l'impôt direct », *Assemblée du 11 février 1867*, p.220.

²⁸⁸ GIRARD, Ed., « Les principaux impôts de la République neuchâteloise », *Op. Cit.*, p.39.

²⁸⁹ AEN 3GC – 4.26, Benoît Lambert, *Assemblée du 15 février 1867*, p.300.

²⁹⁰ AEN 3GC – 4.26, Henri DuPasquier, *Assemblée du 15 février 1867*, p.297.

²⁹¹ AEN 3GC – 4.26, Henri DuPasquier, *Assemblée du 15 février 1867*, p.298.

²⁹² AEN 3GC – 4.26, Paul Jeanrenaud, *Assemblée du 15 février 1867*, p.302. (Surligné par moi.)

²⁹³ Mes recherches sur ce personnage ne m'ont pas permises d'identifier ce personnage. Le seul Matthey-Claudet que je trouve, William de son prénom, est un journaliste qui naît en 1881, il s'agit peut-être de son fils. Il y a un Matthey Auguste, industriel alors âgé de 33 ans, qui pourraient correspondre, mais nulle trace d'une implication en politique. Enfin, il s'agit peut-être d'Ulysse Matthey-Doret, membre actif du parti libéral, alors âgé de 28 ans. Il semble cependant peu probable que ce soit lui puisque son deuxième nom n'est pas « Claudet » et que son implication politique semble avoir démarré plus tard. Je n'ai donc pas fait de note biographique pour ce personnage.

²⁹⁴ AEN 3GC – 4.26, Matthey-Claudet, *Assemblée du 15 février 1867*, p.303.

²⁹⁵ AEN, 3GC – 4.27, « Rapport de la majorité », *Assemblée du 21 juin 1867*, p.251.

²⁹⁶ Je n'ai pas trouvé de note biographique sur ce personnage, mais je sais qu'il s'agit de Louis Clerc-Leuba (1816-1898). Il sera juge d'instruction et donc démissionnera du Grand Conseil, puis devient conseiller d'État radical.

si possible, de se passer de toute pénalité ; (...) »²⁹⁷ Il souhaiterait donc dans l'idéal une loi sans sanctions pénales, ce qui n'est pas la position de toute la minorité. Un de leur principaux arguments pour défendre le recours y compris en cas de taxation est le fait que pour certains contribuables, comme les industriels, il est difficile de remplir une déclaration conforme à la réalité, même si l'industriel en question y met toute sa bonne foi. Le député radical Henri GrandJean (qui fait partie de la majorité) s'oppose fermement à cette vision des choses : « *La proposition de M. Jules Grandjean [qui a proposé que l'on puisse également faire recours en cas de taxation] serait le moyen de renverser le système qui a été voté. À côté de la situation exceptionnelle de ceux qui ne peuvent pas faire la déclaration, il y a les grands capitalistes qui seront privilégiés, même avec l'augmentation d'un cinquième proposée. Mieux vaudrait alors ne pas changer la loi actuelle, car c'est revenir, sous une autre forme, à la loi qui nous régit.* »²⁹⁸ Et il continue plus loin, en disant que « *Ce qu'on a dit pour démontrer l'impossibilité de déclarer pour les négociants, ne repose sur rien de sérieux, car les arguments qu'on peut avancer à ce sujet contre la déclaration, existent contre la taxe.* »²⁹⁹ Finalement, le principe de la taxe sans recours est donc voté et adopté, mais l'assemblée nourrit un véritable clivage, car c'est une faible majorité de 39 voix qui l'emporte.³⁰⁰

Je relève pour terminer, puisque ces positions se maintiendront durant les années qui suivront, que la minorité s'oppose aussi sur les moyens de contrôle alloués à la déclaration. Ils sont une dépense inutile à leurs yeux : « *Avant la création de la Commission centrale [nommée par le CE], les comités locaux pouvaient être utiles ; sous le régime de la taxe, ils sont nécessaires ; mais avec la déclaration obligatoire et la Commission centrale, ils sont un hors-d'œuvre.* »³⁰¹ Cette position est très radicale, d'autant que l'on a vu que les comités locaux (comités d'arrondissement au début) existent et sont nécessaires depuis 1849.

Dans cette deuxième thématique, en résumé, trois « sous-points » font donc plus particulièrement débat : la taxe et la possibilité d'en recourir, la question des clauses pénales, et la question des moyens généraux alloués au fisc pour remplir sa mission de contrôle. À toutes ces questions, la majorité est pour un contrôle plus intense que ce qui existe. La majorité des députés, dans leur discours, sont déterminés à donner un pouvoir plus grand au fisc (même si cela s'avèrera en fait nettement insuffisant). Ils souhaitent mettre en place une loi fiscale plus solide, tout cela dans le but évidemment de rapporter de plus amples recettes dans les caisses de l'État. La disposition principale qui change et qui va dans ce sens est le montant de l'amende lorsqu'une fraude est avérée. À noter que la peine est moins lourde qu'auparavant puisqu'elle s'élève à trois fois la somme soustraite (alors que les lois de 1860 et 1861 prévoient cinq fois la somme soustraite). Cette dernière information confirme par ailleurs qu'il faut relativiser les propos des députés qui disent vouloir réprimer la fraude. Finalement, disons que la majorité du GC a pour volonté dans cette réforme de s'aligner sur ce qui se fait dans d'autres cantons puisque : « *Le système de la déclaration avec clause pénale et de la taxe sans recours est celui qu'ont adopté entre autres les cantons de Bâle-Ville, Berne, Zurich et Vaud.* »³⁰²

2.1.6.3 L'imposition des fortunes étrangères et la fuite des capitaux

La dernière question qui occupe la plus grande partie des débats de cette révision de 1867, est la récurrente³⁰³ question de déterminer comment imposer les fortunes. En découle inévitablement la question de la fuite des capitaux. Un député comme Paul Jeanrenaud s'inquiète :

« *La loi actuelle a eu l'avantage de tranquilliser un grand nombre de citoyens qui n'ont pas donné suite au projet qu'ils avaient de s'expatrier, et qui a engagé d'autres à revenir dans le canton. L'orateur critique l'art. 12, qui aura pour conséquence d'éloigner de chez nous les étrangers qui voudraient y séjourner pour dépenser leurs revenus ; l'art. 18 renfermera des dispositions qui empêcheront presque tout recours ; le délai fixé à l'art 25 n'est pas suffisant ; (...) plus que jamais, nous avons besoin de retenir chez nous les capitaux, qui tendent à s'en aller ; et pour arriver à ce résultat, il faut procéder avec ménagement ; l'orateur repousse le projet de loi, qu'il envisage comme contraire à nos véritables intérêts.* »³⁰⁴

²⁹⁷ AEN 3GC – 4.26, Clerc-Leuba, *Assemblée du 15 février 1867*, p.301.

²⁹⁸ AEN, 3GC – 4.27, Henri GrandJean, *Assemblée du 21 juin 1867*, p.223. (À ne pas confondre donc avec Jules GrandJean pour qui je n'ai pas fait de note biographique.)

²⁹⁹ AEN, 3GC – 4.27, Henri GrandJean *Assemblée du 21 juin 1867*, p.226.

³⁰⁰ AEN, 3GC – 4.27, *Assemblée du 21 juin 1867*, p.227.

³⁰¹ AEN, 3GC – 4.27, « Rapport de la minorité », *Assemblée du 21 juin 1867*, p.258.

³⁰² AEN, 3GC – 4.27, « Rapport de la majorité », *Assemblée du 21 juin 1867*, p.248.

³⁰³ Pour l'instant, cette question ne paraîtra peut-être pas au lecteur une question si récurrente, mais la suite de l'histoire le montrera.

³⁰⁴ AEN 3GC – 4.26, Paul Jeanrenaud, *Assemblée du 15 février 1867*, p.296.

De façon systématique, les opposants aux réformes fiscales et à ce projet-ci en particulier développent cet argument. « Procéder avec ménagement » signifie qu'il faut une fiscalité la plus légère possible afin de retenir les capitaux dans le canton et d'en attirer de nouveaux. Le député Cornaz répond à ce sujet que :

*« Berne a le système de la déclaration et l'impôt mobilier progressif depuis 1863, et néanmoins les étrangers ne désertent pas le canton. Zurich à l'impôt mobilier comme Berne, mais avec d'autres bases de progression. Dans ce canton, la déclaration est admise comme règle ; la taxe n'est que l'exception ; la loi reconnaît aussi des clauses pénales et en outre l'inventaire juridique. Dans le canton de Vaud, la loi sur l'impôt mobilier proclame en principe le système des déclarations, et la taxe sans recours pour ceux qui ne déclarent pas ; elle prévoit également des pénalités ; il est vrai que cette loi a éprouvé une vive opposition, mais aujourd'hui le public s'y est accoutumé et personne ne réclame plus. Quant à Genève, à côté d'une foule d'impôts indirects, la taxe avec recours existe sans pénalité. Il résulte, (...) que le système de la déclaration est appliqué dans trois grands cantons renommés pour leurs lumières. (...) [il se positionne donc pour le projet, mais il observe en plus qu'en ce qui] concerne les sociétés anonymes, dont les valeurs devraient payer l'impôt. »*³⁰⁵

Pour reformuler cette dernière phrase, il observe que les sociétés anonymes échappent à l'impôt sur la fortune, et cela lui paraît injuste.³⁰⁶ Il est intéressant dans cette intervention de remarquer que le canton de Neuchâtel est donc pointé comme étant un canton qui a une fiscalité plus souple pour les fortunes en comparaison à d'autres. Même s'il ne faut pas prendre le discours de ce député comme « argent comptant », cette observation est tout-de-même significative. Si, pour cette révision-ci, la « peur » de faire fuir les capitaux par une loi trop restrictive va peser moins fort dans la balance que la nécessité d'augmenter les recettes de l'État, cette question va revenir. D'ailleurs dans cette loi, une nouvelle disposition apparaît qui va dans la sens de favoriser les contribuables étrangers (en plus des deux ans d'exonération pour ceux qui détiennent un permis de séjour), ces derniers peuvent désormais eux aussi déduire leurs dettes de leur fortune (même si elles sont détenues ailleurs), ce qui n'est pas le cas jusqu'à lors.

Un mot, enfin, sur l'imposition des créances hypothécaires qui prend également une place certaine dans ces débats. Il y a deux questions essentielles. À la fois la question des créanciers étrangers qui détiennent leur créance sur un immeuble situé dans le canton ; et la question des créanciers domiciliés dans le canton qui ont contracté une créance garantie par un immeuble situé à l'étranger. Sur la première question, les lois précédentes imposent toutes la créance hypothécaire détenue dans le canton, peu importe l'origine du créancier : « *la loi du 30 mars 1860, comme la loi du 14 mars 1863 qui l'a suivie, imposaient comme fortune à leur valeur réelle, les créances hypothécaires assises dans notre canton, mais possédées par des personnes qui n'y sont point domiciliées.* »³⁰⁷ Or, dans les débats il est dit que cette disposition doit être changée car elle irait à l'encontre d'arrêtés fédéraux, ceux sur la double imposition. C'est pourquoi on restreint la disposition « *en n'autorisant en déduction de la fortune, d'autres dettes hypothécaires que celles dont le créancier paie lui-même l'impôt.* »³⁰⁸ Il s'agit d'un impôt à la source.³⁰⁹ Quant à la deuxième question sur les créances contractées à l'étranger, la loi se durcit, puisque les créances tenues hors du canton sont désormais comptabilisées dans les fortunes imposables. Les députés tiennent à imposer les créances détenues à l'étranger car ils considèrent que ce serait injuste que des immeubles de Neuchâtel soient exonéré d'impôt : « *Ce qui arriverait si l'on continuait à autoriser un propriétaire d'immeubles à déduire de sa fortune des dettes hypothécaires contractées envers un créancier étranger, qui ne serait lui-même pas soumis à l'impôt.* »³¹⁰ Mais ces dispositions changeront encore, notamment à cause de la nouvelle constitution fédérale de 1874.³¹¹

2.1.6.4 Conclusion de cette révision : retour à la déclaration et un durcissement général de l'imposition

Cette révision du 2 juillet 1867 durcit sur quelques aspects la fiscalité du canton. Pour ce faire, comme principal changement, c'est la déclaration qui est remise en place. Elle redevient la procédure privilégiée d'imposition.

³⁰⁵ AEN 3GC – 4.26, M. Cornaz, *Assemblée du 15 février 1867*, p.299.

³⁰⁶ Il faudrait voir la déclaration en entier, que pour des raisons de place, j'ai choisi de couper. Ce qui rend d'ailleurs cet extrait pas tout-à-fait correcte grammaticalement. C'est néanmoins ce sens-ci qui en ressort.

³⁰⁷ AEN 3GC – 4.26, « Rapport du CE sur le projet de modification de la loi sur l'impôt direct », *Assemblée du 11 février 1867*, p.218.

³⁰⁸ AEN 3GC – 4.26, « Rapport du CE sur le projet de modification de la loi sur l'impôt direct », *Assemblée du 11 février 1867*, p.219.

³⁰⁹ GIRARD, Ed., « Les principaux impôts de la République neuchâteloise », *Op. Cit.*, p.40.

³¹⁰ AEN 3GC – 4.26, « Rapport du CE sur le projet de modification de la loi sur l'impôt direct », *Assemblée du 11 février 1867*, p.219.

³¹¹ GIRARD, Ed., « Les principaux impôts de la République neuchâteloise », *Op. Cit.*, p.40.

La surtaxe en cas de fausse déclaration est aussi adoptée.³¹² Quant à la taxe, elle est toujours admise, mais, si le contribuable choisi de se laisser taxer par le fisc, il n'a plus le moyen d'y faire recours.

L'autorité légitime pour statuer en cas de recours, (si un contribuable est accusé de fausse déclaration) est également débattue, le CE est « attaqué » dans sa légitimité, ou du moins remis en question. La minorité se demande si les autorités fédérales ne seraient pas plus pertinentes ou s'il ne faudrait pas créer des tribunaux spéciaux pour statuer sur les questions fiscales.³¹³ Mais la majorité, sur la base de la récente loi sur les successions collatérales dans laquelle le CE est souverain,³¹⁴ maintient le pouvoir du CE pour statuer sur ces questions et balaye les idées de tribunaux civils ou de chambre des mises en accusation.³¹⁵ Pour le reste, inutile de décrire la loi dans tous ses détails, dès lors que les principaux changements ont déjà été évoqués.

Ce qui semble important également c'est que cette révision révèle une forte division au sein des députés. Les uns, c'est-à-dire l'opposition libérale, défendant clairement les intérêts des grandes fortunes (en minorité) et les autres, les radicaux, défendant, d'après leurs propos, les intérêts des plus démunis (en majorité). Or si, cette opposition est réelle et que l'intérêt des grandes fortunes ne prédomine pas totalement, il faut néanmoins relativiser la défaite et cette « opposition », car la commission dans son ensemble trouve trois points d'accords qui ne manquent pas de révéler la politique générale défendue par l'ensemble du GC. Ce dernier est en effet unanime quant à la question de l'exonération des étrangers qui n'exercent aucune industrie (dans le canton) pendant les deux premières années où ils résident dans le canton. Afin dit-on d'encourager les touristes et les consommateurs à venir à Neuchâtel. Les députés sont aussi tous d'accord pour augmenter les moyens pratiques de contrôle des comités locaux, puisque de trois ils passent à la possibilité de varier entre 3 à 7 membres. Pourtant, dans le même temps, ils s'accordent pour réduire les moyens financiers qu'ils leur sont alloués, puisque le prélèvement sur l'impôt destiné à indemniser les comités locaux passe de 1,5% à 1% (En alignement avec le taux du comité central.) Afin, dit-on, que cette charge ne soit pas utilisée par les membres des comités comme un moyen de se faire de l'argent sur le dos des contribuables.³¹⁶ En bien des points cette révision se révèle donc être un doux compromis entre les deux « camps ». Cette division et ce résultat de compromis, s'illustre d'ailleurs parfaitement par les résultats chiffrés, d'abord lorsqu'il s'agit d'examiner le projet : 40 contre 32 acceptent. Puis, lors de l'élection de la commission, il faut s'y prendre en trois tours, et sur 7 membres, 3 constituent l'opposition minoritaire. Et enfin, lors du vote final sur la loi, le 22 juin 1867, cette dernière est adoptée à 38 voix contre 24. Il y a là une division politique à presque moitié/moitié. Ce délicat équilibre ne va donc pas manquer d'être renégocié quelques années plus tard, lors du projet de révision en 1876, qui fera ressortir certaines de ces mêmes controverses. Mais avant de passer directement à cette prochaine révision, il convient de mettre en contexte un minimum cette période dite « de crise ».

2.2 LA PÉRIODE DE « CRISE » : ANNÉES 1870, LA PROGRESSIVITÉ AU CŒUR DES DÉBATS

Les années 1870 représentent, dans toute l'Europe, le début d'une longue crise qui peut être – globalement – périodisée jusqu'à la fin des années 1880. La crise dite de 1870, est une crise mondiale et structurelle dans laquelle le cas de Neuchâtel ne représente qu'un maillon.³¹⁷ Même si les chronologies varient, les historiens s'accordent autour de constats similaires :

*« Dès 1873 et jusqu'en 1890, l'économie mondiale subit une crise qui s'étend à la Suisse à partir du milieu des années 70. Elle se traduit notamment, dès 1885, par une stagnation des exportations, victimes des politiques douanières protectionnistes des grands pays européens. »*³¹⁸

³¹² AEN, 3GC – 4.27, *Assemblée du 21 juin 1867*, pp.230-231.

³¹³ AEN, 3GC – 4.27, *Assemblée du 21 juin 1867*, pp.232-235.

³¹⁴ Par rapport à l'impôt sur les successions, qui a une certaine importance, mais que je ne vais néanmoins que mentionner sporadiquement, faute de temps, je renvoie le lecteur intéressé par cette question à un résumé assez complet de : GIRARD, Ed., « Les principaux impôts de la République neuchâteloise », *Op. Cit.*, pp.48-51.

³¹⁵ AEN, 3GC – 4.27, « Rapport de la majorité », *Assemblée du 21 juin 1867*, pp.252-253.

³¹⁶ AEN, 3GC – 4.27, « Rapport de la majorité », *Assemblée du 21 juin 1867*, p.240.

³¹⁷ TISSOT, Laurent « Deux siècles d'histoire économique et sociale », in JELMINI, Jean-Pierre (dir.), *Canton de Neuchâtel (1814-2014). Deux siècles en Suisse*, *Op. Cit.*, p.115.

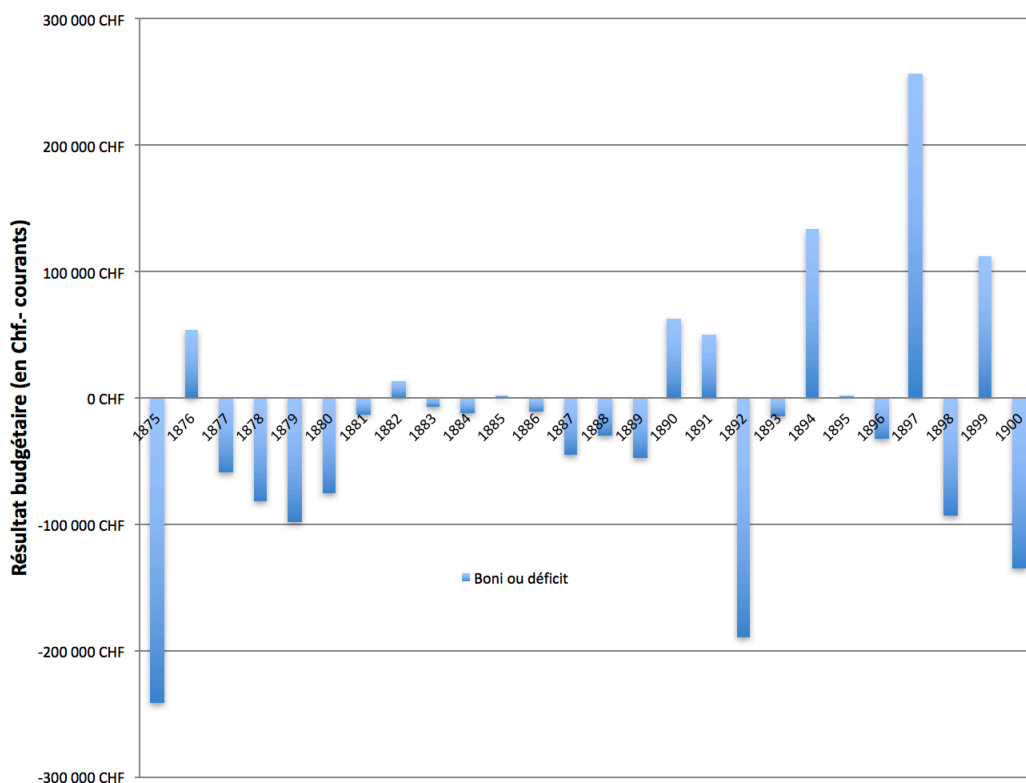
³¹⁸ DUC, Gérard, « Les tarifs marchandises des compagnies ferroviaires suisses (1850-1900) », *Op. Cit.*, p.187. (Inspiré de C. Humair : *Développement économique et Etat central (1815-1914). Un siècle de politique douanière suisse au service des élites*, p.345.)

On se souvient de l'importance que revêt les exportations pour le canton de Neuchâtel. À partir de là, plusieurs phénomènes sont observables. Par exemple, l'État fédéral suisse va, à l'instar des autres pays, introduire un protectionnisme combattif sur certains tarifs douaniers à la demande des paysans, et ce dès 1887.³¹⁹ Selon l'historien Cédric Humair, la longue crise a un autre effet général important, puisque les milieux exportateurs suisses (dont l'USCI est le représentant) sont acquis à une intervention plus ferme des autorités fédérales en matière économique :

« *Soulignons finalement l'importance des crises économiques comme facteur de dynamisation de l'intervention étatique. Durant ces périodes, la compétitivité de certains secteurs d'activité est mise à mal, ce qui pousse leurs représentants à faire pression sur les collectivités publiques. Dans le cas de la Suisse, nous pourrions constater que durant les deux crises de 1840 et 1880, le patronat a sollicité avec insistance une intervention de la Confédération* »³²⁰

Si l'historien C. Humair observe ce phénomène à l'échelle de la Confédération, cette observation est également pertinente au niveau cantonal, et vaut notamment pour le canton de Neuchâtel. On se souvient de l'exemple que j'ai donné, à dessein, sur les chemins de fer, mais il y a aussi la BCN nationalisée en 1883 (dont le cas sera développé plus loin). Jean-Marc Barrelet le dit de façon explicite pour le cas de Neuchâtel : « *les pouvoirs publics interviennent régulièrement pour la sauvegarde de l'industrie "nationale".* »³²¹ Son économie est en effet très touchée, notamment par la baisse conséquente des exportations horlogères en direction des États-Unis. « *Entre 1872 et 1877, les exportations de l'horlogerie reculèrent de trois cinquièmes en volume ; (...)* »³²² De plus, comme déjà mentionné, le chemin de fer a mobilisé, à Neuchâtel, d'énormes capitaux et des valeurs boursières souvent spéculatives, entraînant d'importantes faillites.³²³ La guerre de 1870-1871 entre la France et la Prusse va mobiliser des troupes suisses à la frontière du canton, ce qui représente également un effort financier important pour Neuchâtel.³²⁴ L'intervention de l'État accrue en période de crise se vérifie assez bien dans le cas de Neuchâtel.

Résultats budgétaires du canton (1875-1900)



³¹⁹ RUFFIEUX, Roland, « La Suisse des radicaux (1848-1914) », *Op. Cit.*, p.53.

³²⁰ HUMAIR, Cédric, « L'État fédéral comme prestataire de services à l'industrie : faire face à la compétition économique internationale (1848-1914) », *Op. Cit.*, p.49. La thèse qui consiste à observer une intervention plus forte de l'Etat en période de crise est également présente dans sa thèse : HUMAIR, Cédric, *Développement économique et Etat central (1815-1914) ...*, *Op. Cit.*, p.9.

³²¹ BARRELET, Jean-Marc, « L'essor industriel de 1814 à 1914 », *Op. Cit.*, p.143.

³²² RUFFIEUX, Roland, « La Suisse des radicaux (1848-1914) », *Op. Cit.*, p.49.

³²³ BARRELET, Jean-Marc, *Histoire du canton de Neuchâtel...*, *Op. Cit.*, 2011, p.56.

³²⁴ HENRY, Philippe, « Survol de l'histoire politique et institutionnelle du canton de Neuchâtel (1814-2014) », *Op. Cit.*, p.83.

Plusieurs phénomènes découlent de ce contexte politico-économique difficile, mais je n'en ai sélectionné que deux, ceux qui me paraissent les plus importants. Dans le point 2.2.1, j'évoquerai d'abord le phénomène de mécanisation de l'industrie horlogère qui va permettre à l'horlogerie, dès le début des années 1880, de reprendre une place importante au sein de l'industrie suisse : de 1879 à 1887, sa part augmente ainsi de 9,5 à 12,8% (et celle de la métallurgie et des machines de 4 à 7,4%).³²⁵ Cette crise poussera l'État neuchâtelois à enregistrer des budgets cantonaux souvent déficitaires, comme le montre le graphique ci-dessous. Cela l'amènera à appliquer les deux « solutions classiques » déjà évoquées. D'une part, l'emprunt important de capitaux, qui fera grimper la dette de manière sensible (c'est un autre aspect intéressant que j'ai choisi d'écarter), et d'autre part, la recherche de nouvelles recettes. Ce que les autorités projettent de faire en tentant d'introduire la progressivité pour l'impôt direct. Cette tentative est l'objet de mon second point : 2.2.2.

Avant d'aborder ces deux points, je relève quelques aspects généraux de cette période de crise. Dès 1872, les débats parlementaires font mention d'une « dévaluation de la monnaie ». Or, il serait plus juste de parler d'un phénomène d'inflation, puisque l'État n'a manifestement pas choisi cette perte de valeur de la monnaie. Cette information complète évidemment le « tableau de crise » puisque cela a pour résultat de faire grimper les prix des biens de consommation de manière importante (entre 1870 et 1873, les prix augmentent de plus de 40%).³²⁶ Il est important aussi de relever que des disparités sociales importantes existent dans le canton de Neuchâtel. Marc Perrenoud, à partir des recherches que Ladislas Mysyrowicz³²⁷, décrit très bien combien le fossé est grand entre les « 400 familles les plus riches du canton » et les ouvriers qualifiés, les journaliers, les servantes, les domestiques, les couturières, les tâcherons de l'horlogerie ou du bâtiment qui gagnent à peine de quoi vivre. Il donne l'exemple spectaculaire, pour l'année 1875, des disparités salariales : un journalier pouvant gagner 200 francs de revenus annuels, alors qu'un fabricant d'horlogerie 22'500 par année et un banquier 30'000. En 1915, l'exemple de l'entreprise Fleurier Watch montre que cet écart, s'il existe toujours, a pu, selon les professions, s'atténuer. Un ouvrier est alors payé 200 francs par mois alors qu'un directeur (sans sa commission) reçoit 500 francs de salaire mensuel. Selon Marc Perrenoud, bien que les salaires dans les Montagnes neuchâteloises aient la réputation d'être plutôt élevés, à la fin du XIX^{ème} siècle, ils sont en réalité réservés à une « *aristocratie ouvrière* ». ³²⁸ Cette situation se vérifie dans les sources : en effet, lors des discussions pour la mise en place du nouvel impôt direct en 1876, des tableaux sur l'apport des contribuables en fonction de leurs revenus et de leurs fortunes, basés sur les comptes de 1874, sont indexés aux débats du GC.³²⁹ Il en ressort que sur un total de 43'661 contribuables, 39'030 font partie de la première tranche de revenu, c'est-à-dire gagnent jusqu'à fr. 1'000.- annuellement. Il s'agit de 89% de la population.³³⁰ La grande majorité de la population à Neuchâtel est donc pauvre. Ce chiffre important permet de réaliser l'écart immense ainsi créé durant cette période. Cela apporte aussi un élément de compréhension supplémentaire à la raison qui pousse les autorités neuchâteloises, dans les années qui suivent, à discuter la mise en place d'une loi progressive pour l'impôt direct sur les fortunes et les ressources.

2.2.1 LA MÉCANISATION DE L'HORLOGERIE : QUALITÉ VERSUS QUANTITÉ ?

Le lecteur ne sera pas passé à côté : l'histoire moderne du canton de Neuchâtel est intimement liée à l'histoire de son horlogerie. Plusieurs raisons sont avancées pour expliquer pourquoi Neuchâtel parvient à devenir un « *centre incontesté en la matière*. » ³³¹ Je n'évoquerai ici que la phase importante en matière de mécanisation, qui

³²⁵ RUFFIEUX, Roland, « La Suisse des radicaux (1848-1914) », *Op. Cit.*, p.50.

³²⁶ Chiffre trouvé dans le site de la *Statistique de la Suisse en ligne* : section « H : Prix », tableau Excel : H.17. « Indice total des prix à la consommation, de 1811 à 1920 (1890 = 100). » Sources : Projer, 1987 et Muff, 1990. Consulté le 11 décembre 2017 : http://www.fsw.uzh.ch/hstat/hssso/ls_files.php?chapter_var=h&lang=fr

³²⁷ MYSYROWICZ, Ladislas, *Analyse statistique du rôle des contribuables de la République et canton de Neuchâtel*, année 1875, Genève : [n.l.], 2014.

³²⁸ Il s'agit de chiffres individuels et non de statistiques générales. Il est toutefois possible de penser que les disparités sont particulièrement grandes : PERRENOUD, Marc, « Économie et société », in BARRELET, Jean-Marc, *Histoire du Pays de Neuchâtel...*, *Op. Cit.*, 1993, pp.161-164.

³²⁹ AEN, 3GC – 4.35, *Séance du 16 novembre 1875*, pp.147-151.

³³⁰ Pour la fortune, le pourcentage de la population dans la première catégorie, en dessous de fr. 3'000.-, est un peu plus bas : 77%.

³³¹ Voir à ce sujet, le résumé dans le chapitre de : TISSOT, Laurent « Deux siècles d'histoire économique et sociale », in JELMINI, Jean-Pierre (dir.), *Canton de Neuchâtel (1814-2014). Deux siècles en Suisse*, *Op. Cit.*, pp.110-111.

grosso modo a lieu durant le dernier quart du XIX^{ème} siècle³³² et va vite être marquée par la crise des années 1870.

En effet, plusieurs aspects sont en jeu à travers la mécanisation. L'un d'eux est, par exemple, celui de la concurrence qui se met en place entre les « anciens » patrons dit « traditionnels », attachés à une production artisanale et familiale et les « nouveaux industriels » tournés vers l'innovation technique et investis dans une production désormais concentrée et mécanisée.³³³ Parmi les enjeux de la mécanisation, je me concentrerai sur ce qui me semble être la principale tension : celle qui se cristallise autour des notions de « quantité versus qualité ». En effet, une grande préoccupation des industriels est évidemment d'augmenter les quantités produites pour répondre à une demande d'exportation, ainsi que de faire baisser les coûts de production.³³⁴ Mais la qualité reste aussi le gage de pouvoir concurrencer les autres productions. Dès lors, « *quantité et qualité alternent dans la logique de l'industrialisme, dans la mesure où le triomphe de la machine assure la première et que le recul ralenti de l'artisanat rend précieuse la seconde.* »³³⁵ La notion de qualité, de plus-value et donc de main-d'œuvre qualifiée est en effet au centre de la concurrence internationale.³³⁶ Pendant longtemps, Neuchâtel n'a pas un statut très avantageux dans le domaine.³³⁷ Comme déjà évoqué, avant la mécanisation de l'horlogerie dans le canton, il s'agit d'un travail dit d'établissement dans lequel les ouvriers se forment sur le tas, dans de petits ateliers. Avant 1870, trois-quarts de la main-d'œuvre travaille dans un cadre familial.³³⁸ Il n'y a donc pas, avant la mécanisation, une main-d'œuvre uniformément qualifiée, et c'est un manque qui se fait ressentir.³³⁹ C'est pourquoi des écoles d'horlogerie et de mécanique sont fondées durant cette période : en 1865 à La Chaux-de-Fonds, en 1868 au Locle, en 1871 à Neuchâtel, et en 1875 à Fleurier.³⁴⁰ L'enseignement y suit de près l'évolution des modes de production dans l'industrie.³⁴¹ Si la crise va accélérer le mouvement de mécanisation, cette transformation de l'horlogerie commence à se développer une dizaine d'années plus tôt, comme on le voit avec la création des écoles, mais aussi avec la création des « manufactures » modernes telles que Zénith et Longines, qui apparaissent dès 1865.³⁴² Cette période d'une dizaine d'années est relativement prospère, jusqu'en 1876. Arrive alors la crise économique mondiale du milieu des années 1870, qui aura pour effet d'encourager davantage la concentration de la production. Mais ce n'est pas une stratégie propre à l'horlogerie, puisqu'elle est appliquée à plusieurs branches de l'industrie suisse, comme le relève Cédric Humair :

« *Avec l'entrée dans la Grande dépression, une crise de longue durée qui réveille les vieux démons protectionnistes des États européens, la concurrence devient telle que plusieurs branches de l'industrie suisse rencontrent de sérieux problèmes de compétitivité. Pour y faire face, les entreprises développent deux stratégies principales. La production est rationalisée par la concentration et la mécanisation, tandis que la commercialisation est facilitée par une spécialisation dans les produits de qualité.* »³⁴³

Durant l'année 1876, un événement particulier marque, dans le domaine de l'horlogerie, le début de la crise qui va suivre. Il s'agit de l'exposition internationale de Philadelphie. Lors de cet événement, les industriels neuchâtelois qui y participent, constatent les avantages productifs que la « manufacture » apporte à l'industrie

³³² PERRET, Thomas, « La concentration des hommes et des machines », in TISSOT, Laurent et BUJARD, Jacques (dir.), *Le Pays de Neuchâtel et son patrimoine Horloger, Op. Cit.*, p.125.

³³³ MAILLARD, Nadja, « La fabrique des villes », in TISSOT, Laurent et BUJARD, Jacques (dir.), *Le Pays de Neuchâtel et son patrimoine Horloger, Op. Cit.*, p.150.

³³⁴ Ce qui va être le cas, puisqu'il y a « *trois fois plus de pièces produites au milieu des années 1920 qu'à la toute fin du XIX^e siècle.* » : PERRET, Thomas, « La concentration des hommes et des machines », in TISSOT, Laurent et BUJARD, Jacques (dir.), *Le Pays de Neuchâtel et son patrimoine Horloger, Op. Cit.*, p.126.

³³⁵ RUFFIEUX, Roland, « La Suisse des radicaux (1848-1914) », *Op. Cit.*, p.22.

³³⁶ MASNATA, François et RUBATTEL, Claire (dir.), *Le pouvoir suisse...*, *Op. Cit.*, p.76.

³³⁷ PASQUIER, Hélène « La fabrication du savoir », in TISSOT, Laurent et BUJARD, Jacques (dir.), *Le Pays de Neuchâtel et son patrimoine Horloger, Op. Cit.*, pp.116-121.

³³⁸ PERRET, Thomas, « La concentration des hommes et des machines », in TISSOT, Laurent et BUJARD, Jacques (dir.), *Le Pays de Neuchâtel et son patrimoine Horloger, Op. Cit.*, p.126.

³³⁹ PERRET, Thomas, « L'affinement d'un patrimoine », in TISSOT, Laurent et BUJARD, Jacques (dir.), *Le Pays de Neuchâtel et son patrimoine Horloger, Op. Cit.*, p.202.

³⁴⁰ PASQUIER, Hélène « La fabrication du savoir », in TISSOT, Laurent et BUJARD, Jacques (dir.), *Le Pays de Neuchâtel et son patrimoine Horloger, Op. Cit.*, p.107.

³⁴¹ PERRET, Thomas, « L'affinement d'un patrimoine », in TISSOT, Laurent et BUJARD, Jacques (dir.), *Le Pays de Neuchâtel et son patrimoine Horloger, Op. Cit.*, p.203.

³⁴² BLANCHARD, Philippe, « Une production éclatée », in TISSOT, Laurent et BUJARD, Jacques (dir.), *Le Pays de Neuchâtel et son patrimoine Horloger, Op. Cit.*, pp.18-21 et p.29.

³⁴³ HUMAIR, Cédric, « L'État fédéral comme prestataire de services à l'industrie : faire face à la compétition économique internationale (1848-1914) », *Op. Cit.*, p.57.

américaine. Croît alors l'idée, que l'horlogerie neuchâteloise est « en retard » en comparaison avec l'horlogerie américaine et qu'elle devrait accélérer son mouvement vers une production plus industrielle. Cette idée est nourrie aussi par la chute des exportations vers les USA. Comme des études le montrent, le débat sur la manière de produire va être dépassé, notamment grâce à la reprise des exportations dans les années 1880. Cependant, les notions de rentabilité et de maximisation du profit se concrétisent autour de ce nouveau système de fabrique³⁴⁴ et l'exposition aura probablement « cautionné », voire encouragé, un tel changement en mettant en exergue les avantages d'une concentration.³⁴⁵ La mécanisation neuchâteloise va donc tenter d'allier la qualité (élément à conserver pour rester compétitif) et la quantité.³⁴⁶ Cette mécanisation doit donc être relativisée. En Suisse, en 1888, sur les 543'000 personnes qui travaillent dans le secteur secondaire, la part des ouvriers qui travaillent dans des fabriques de plus de 20 personnes, ne dépassent pas le quart.³⁴⁷ Même si ce chiffre a tendance à s'inverser une quinzaine d'année plus tard dans le canton de Neuchâtel, l'horlogerie garde une production dans laquelle se maintiennent de petites entreprises.³⁴⁸ Il faut, de plus, beaucoup relativiser les chiffres de cette période. Ils sont délicats, car la plupart des statistiques qui existent sont notamment liées à la loi sur les fabriques.³⁴⁹ Or bon nombre de patrons ne veulent pas tomber sous le coup de cette loi, et de plus, la définition de la fabrique, dans cette loi, change et s'élargit, ce qui évidemment fausse les résultats, ou du moins la pertinence d'éventuelles comparaisons. Par exemple pour Neuchâtel, il n'y aurait qu'une vingtaine de fabriques d'horlogerie en 1883, puis 232 en 1901, (qui emploient 6'500 ouvriers).³⁵⁰ Cette très grande augmentation en l'espace d'une quinzaine d'année montre que la définition que l'on donne de la fabrique s'élargit.

Cela dit, les deux phénomènes a priori contradictoires de mécanisation (et concentration) et de maintien de petites entreprises, n'est pas forcément incompatible, et c'est très probablement ce qui s'est passé dans le canton de Neuchâtel. Les chiffres du premier recensement fédéral de 1905, dont je reproduis ici le tableau, en atteste³⁵¹ :

	Pers. Actives dans l'horlogerie	Pers. Actives dans l'horlogerie et travaillant en atelier (hors domicile)	Entreprises horlogères	Entreprises horlogères employant plus d'une pers.	Entreprises horlogères employant plus d'une pers. En atelier (hors domicile)
La Chaux-de-Fonds (35'968 hab.)	8'057	5'867	2'283	862	523
Le Locle (12'559 hab.)	2'881	2'307	507	176	90
Fleurier (3'746 hab.)	813	691	187	67	54
Les Verrières (1'765 hab.)	134	82	88	36	24
Neuchâtel (20'843 hab.)	404	348	63	28	18
Couvet (2'430 hab.)	124	79	50	5	4
Canton (126'279 hab.)	16'645	11'978	4'568	1'725	888

³⁴⁴ TISSOT, Laurent « Deux siècles d'histoire économique et sociale », in JELMINI, Jean-Pierre (dir.), *Canton de Neuchâtel (1814-2014). Deux siècles en Suisse, Op. Cit.*, p.115. Et BLANCHARD, Philippe, « Une production éclatée », in TISSOT, Laurent et BUJARD, Jacques (dir.), *Le Pays de Neuchâtel et son patrimoine Horloger, Op. Cit.*, p.30.

³⁴⁵ PERRET, Thomas, « La concentration des hommes et des machines », in TISSOT, Laurent et BUJARD, Jacques (dir.), *Le Pays de Neuchâtel et son patrimoine Horloger, Op. Cit.*, p.128.

³⁴⁶ BARRELET, Jean-Marc, « L'essor industriel de 1814 à 1914 », *Op. Cit.*, p.144.

³⁴⁷ RUFFIEUX, Roland, « La Suisse des radicaux (1848-1914) », *Op. Cit.*, p.51.

³⁴⁸ PERRET, Thomas, « La concentration des hommes et des machines », in TISSOT, Laurent et BUJARD, Jacques (dir.), *Le Pays de Neuchâtel et son patrimoine Horloger, Op. Cit.*, p.133.

³⁴⁹ Je ne m'arrête pas sur cette première loi fédérale importante qui règlemente le travail dans les fabriques dès 1877.

³⁵⁰ PERRET, Thomas, « La concentration des hommes et des machines », in TISSOT, Laurent et BUJARD, Jacques (dir.), *Le Pays de Neuchâtel et son patrimoine Horloger, Op. Cit.*, pp.131.

³⁵¹ Chiffres tirés du « Recensement fédéral des entreprises agricoles, industrielles et commerciales du 9 août 1905 », Berne, 1908, tiré de l'ouvrage : PERRET, Thomas, « La concentration des hommes et des machines », in TISSOT, Laurent et BUJARD, Jacques (dir.), *Le Pays de Neuchâtel et son patrimoine Horloger, Op. Cit.*, p.132.

Avant toute chose, je relève que l'industrie horlogère est en effet, d'une manière générale, bel et bien importante.³⁵² À cette date, au niveau national, c'est 31% de la population qui est occupée dans la métallurgie, dont la part la plus importante se trouve dans l'horlogerie.³⁵³ Or pour Neuchâtel, si on constate ci-dessus que des petites entreprises continuent d'exister, ces chiffres confirment aussi la forte industrialisation du canton, où l'horlogerie tient une place prépondérante puisqu'à l'intérieur de ce secteur, les fabriques occupent le gros de la production. Remarquons également l'importante concentration de l'industrie horlogère dans les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds. L'historiographie de cette période rapporte fréquemment un véritable changement. Pour l'historien J. Ramsayer, la crise des années 1870, va entraîner, notamment dès 1876, un « *abandon progressif des anciennes formes de production* », et donc une concentration ouvrière de plus en plus forte, ce qui favorisera la formation de syndicats.³⁵⁴ Et il est vrai que l'apparition de la loi de 1877, confirme une telle analyse.³⁵⁵ Si avant la mécanisation de la production horlogère, l'ouvrier et le patron peuvent se retrouver réunis dans des organisations professionnelles de type corporatiste (j'en ai déjà parlé plu haut),³⁵⁶ dans la période qui va des années 1880 à la PGM, l'essor des fabriques horlogères s'accompagne de la naissance de l'ouvrier moderne³⁵⁷ dont les relations avec le patronat deviennent de plus en plus contradictoires et orageuses. Les conditions de travail sont parfois extrêmes et davantage encore pour les femmes. D'ailleurs, durant cette période, des dizaines de grèves vont alors éclater.³⁵⁸ La crise n'est pas qu'économique, mais aussi sociale. Ces changements sociaux feront même dire à certains historiens que finalement « *les crises représentent des obstacles plus féconds que négatifs pour l'ensemble de l'économie cantonale.* »³⁵⁹ Ce qui est certain, c'est que la mécanisation entraîne dans les deux dernières décennies du XIX^{ème} siècle, la formation de syndicats ouvriers organisés par corps de métiers.³⁶⁰ Et en 1914, la *Fédération des ouvriers de l'industrie horlogère* compte 17'000 membres.³⁶¹ Si en toile de fond, il y a la mécanisation horlogère, (dont j'ai voulu ici introduire les quelques enjeux importants), au niveau fiscal, un autre enjeu apparaît dans le canton à ce moment : comment équilibrer les budgets cantonaux ? Cette fois, l'introduction du principe de la progressivité dans l'impôt direct est sérieusement débattue. Ce principe porte l'espoir de parvenir à rééquilibrer les budgets cantonaux.

2.2.2 1867–1879 : DÉBATS AUTOUR DE LA PROGRESSIVITÉ, OU 1876, LE PROJET DE L'IMPÔT PROGRESSIF
 Pour Georg Schanz, la question de l'impôt progressif revient sans cesse sur le tapis dès le milieu des années 1860.³⁶² Et il est vrai que durant les débats sur la loi de 1867, ce principe est évoqué. Cependant, la loi de 1867 n'est pas progressive et n'a jamais été envisagée comme telle. Il n'en résulte pas moins, en effet, que l'idée d'introduire ce principe dans une prochaine réforme paraît être dans l'intention d'un certain nombre de députés. J'ai pu observer que cette idée progresse toutefois très lentement.

³⁵² BARRELET, Jean-Marc, « L'essor industriel de 1814 à 1914 », *Op. Cit.*, p.145.

³⁵³ TISSOT, Laurent « Deux siècles d'histoire économique et sociale », in JELMINI, Jean-Pierre (dir.), *Canton de Neuchâtel (1814-2014). Deux siècles en Suisse*, *Op. Cit.*, p.114.

³⁵⁴ RAMSEYER, Jacques, « La république radicale 1848-1914 », *Op. Cit.*, p.40.

³⁵⁵ PERRET, Thomas, « La concentration des hommes et des machines », in TISSOT, Laurent et BUJARD, Jacques (dir.), *Le Pays de Neuchâtel et son patrimoine Horloger*, *Op. Cit.*, p.130.

³⁵⁶ MASNATA, François et RUBATTEL, Claire (dir.), *Le pouvoir suisse...*, *Op. Cit.*, p.77. Marc Perrenoud affirme la même chose : « Les relations entre patrons et ouvriers sont longtemps caractérisés par une certaine porosité : les projets de « fédérations mixtes » ou de « syndicats obligatoires » passionnent les militants à la fin du XIX^e siècle. » : PERRENOUD, Marc, « Economie et société », *Op. Cit.*, p.167.

³⁵⁷ C'est à nouveau une observation globalement unanime chez les historiens. La concentration ouvrière (même physique, par exemple au niveau du logement) n'est visible que vers la fin du XIX^{ème} siècle, comme le montre notamment : PIGUET, Claire, « Mécanismes urbains et pièces d'architecture » in TISSOT, Laurent et BUJARD, Jacques (dir.), *Le Pays de Neuchâtel et son patrimoine Horloger*, *Op. Cit.*, pp.197-198.

³⁵⁸ PERRET, Thomas, « La concentration des hommes et des machines », in TISSOT, Laurent et BUJARD, Jacques (dir.), *Le Pays de Neuchâtel et son patrimoine Horloger*, *Op. Cit.*, pp.139-140. Les femmes et les enfants bénéficiant de moins de droits que les hommes, ils constituent longtemps une part importante de la classe ouvrière, et ce, notamment dans l'horlogerie : MASNATA, François et RUBATTEL, Claire (dir.), *Le pouvoir suisse...*, *Op. Cit.*, pp.71-73.

³⁵⁹ BARRELET, Jean-Marc, « Deux siècles d'histoire économique », in BARRELET, Jean-Marc, *Histoire du Pays de Neuchâtel...*, *Op. Cit.*, 1993, p.107.

³⁶⁰ PERRENOUD, Marc, « Economie et société », *Op. Cit.*, p.167.

³⁶¹ PERRENOUD, Marc, « Syndicats ouvriers et grèves dans l'horlogerie suisse », *Op. Cit.*, p.251.

³⁶² SCHANZ, Georg, « Neuenburg », *Op. Cit.*, p.83.

Deux ans plus tard, en 1869, à travers le dépôt d'une initiative populaire (rassemblant 1'087 signatures), le projet d'un impôt progressif est à nouveau remis sur la table.³⁶³ Cependant rien de concret ne ressort. Trois ans plus tard, cette question refait surface, suite à des pertes financières importantes pour l'État, liée à l'importante perte de valeur de la monnaie déjà évoquée plus haut et à la hausse consécutive des prix. Le 20 novembre 1872, deux propositions concernant l'impôt sont donc faites : l'une, du libéral Henri Jacottet, qui suggère d'augmenter les déductions pour les ménages, à fr. 600.-, et pour les enfants à fr. 200.- (avec l'argument que le montant des déductions ne correspond plus au coût réel de la vie), et la seconde, du radical Eugène Borel qui souhaiterait, quant à lui, ni plus ni moins qu'introduire le principe de l'impôt progressif dans la loi. Ces propositions sont retenues, et doivent donc être examinées par le CE. Pourtant, elles ne donnent, à nouveau, rien de concret dans l'immédiat. Il faut encore attendre deux ans, le 18 novembre 1874, pour que 19 députés se rassemblent et signent une proposition qui ré-insiste sur la pertinence de l'initiative du député Borel, afin de relancer la réflexion sur une loi d'impôt progressif. (Ils se plaignent d'ailleurs que le CE n'ait pas encore examiné la question malgré son mandat). Cela coïncidera avec la révision de la Constitution fédérale et la nécessité de changer quelques dispositions qui vont à l'encontre de la fameuse double imposition, mais j'y reviendrai. Cette fois, le CE qui ne peut surtout plus ignorer 19 députés à la fois, se met au travail. De plus, cette demande coïncide avec la proposition d'augmenter le taux de l'impôt proportionnel. Les députés cherchent comment équilibrer le futur budget de 1875, sachant que l'année 1874 a été déficitaire³⁶⁴ et que les comptes promettent une aggravation de cette situation. D'une manière générale, comme on peut le constater, la progression revient sur le devant de la scène à chaque fois que les budgets sont déficitaires, mais cette proposition n'est jamais sérieusement retenue.

L'année suivante, le 16 novembre 1875, le rapport du CE est enfin présenté par le directeur des finances, M. Emile Tripet, au GC.³⁶⁵ Le rapport accompagne un nouveau projet de loi d'impôt direct soumis à l'assemblée, introduisant, pour la première fois, la progressivité (pour la fortune et pour le revenu). Dans l'introduction de ce rapport, le directeur des finances précise que le CE n'est pas a priori pour des changements législatifs trop fréquents, mais l'une de leur principale motivation est de mettre en place une loi « plus juste » et notamment en introduisant des dispositions pénales contre les fraudeurs.³⁶⁶ Cela constitue un des thèmes centraux de cette révision, j'y reviendrai. M. Emile Tripet justifie aussi la nécessité d'un tel changement (et légitime ainsi son projet) en évoquant toutes les démarches précédentes (que j'ai énumérées ci-dessus) qui ont eu pour intention d'introduire la progression. Cette chronologie préalable donne une dimension de « filiation » à son projet. Autrement dit, le fait que cette question de la progressivité soit une préoccupation de longue date, légitime d'autant plus, à ses yeux, son projet.³⁶⁷ Dans le même esprit, plus loin, il se réfère même à l'impôt progressif de 1848 en rappelant qu'« *il est regrettable que ce système n'ait pas continué dans les limites sages et raisonnables ; aujourd'hui on y serait habitué et les choses se feraient toutes seules ; on l'aurait perfectionné ; les classes seraient réglées et tout irait pour le mieux.* »³⁶⁸ Je parlerai plus loin du contenu à proprement parler du projet, mais si l'on compare le projet à la loi de 1848, il est évident que lorsque le directeur des finances parle de « perfectionnement » ou de « limites sages et raisonnables », il s'agit, de mettre en place des taux progressifs beaucoup plus bas et plafonnés que ceux qui ont été appliqués en 1848 (les taux marginaux supérieurs ne dépassent pas les 3% et les 3‰ dans le futur projet de 1876), mais j'y reviendrai.

Après cette première présentation, une commission sera nommée pour discuter du projet. La commission présentera cependant deux rapports car elle sera, comme en 1867, divisée. Cette division est d'ailleurs quasiment la même. Il y aura donc un rapport de la majorité, et un rapport de la minorité. Si je schématise les positions présentes au GC durant ces débats, elles sont finalement bien illustrées par cette commission élue. La

³⁶³ SCHANZ, Georg, « Neuenburg », *Op. Cit.*, p.83.

³⁶⁴ AEN, 3GC – 4.35, « Rapport du CE sur le projet de loi sur l'impôt direct, par M. le Directeur des Finances », *Séance du 16 novembre 1875*, p.140.

³⁶⁵ AEN, 3GC – 4.35, « Rapport du CE sur le projet de loi sur l'impôt direct, par M. le Directeur des Finances », *Séance du 16 novembre 1875*, pp.138-155.

³⁶⁶ AEN, 3GC – 4.35, « Rapport du CE sur le projet de loi sur l'impôt direct, par M. le Directeur des Finances », *Séance du 16 novembre 1875*, pp.139-140.

³⁶⁷ AEN, 3GC – 4.35, « Rapport du CE sur le projet de loi sur l'impôt direct, par M. le Directeur des Finances », *Séance du 16 novembre 1875*, p.139.

³⁶⁸ AEN, 3GC – 4.35, « Rapport du CE sur le projet de loi sur l'impôt direct, par M. le Directeur des Finances », *Séance du 16 novembre 1875*, p.142.

majorité étant en effet pour l'impôt progressif et peut être qualifiée de radicale, alors que la minorité, qui est contre, représente des positions plus libérales et conservatrices. Les points qui suivent décrivent les principaux enjeux de ces discussions. Après quelques compromis, une loi progressive émerge néanmoins de ces débats, car il semble essentiel pour une partie du GC de créer une loi avant de faire voter le peuple, afin d'être prêt en cas d'acceptation.³⁶⁹ Je rappelle que l'article 16 de la Constitution neuchâteloise doit être changé pour pouvoir introduire la progressivité. Le peuple refusera cependant le changement constitutionnel en votation, ce qui rendra de facto ce projet non avenu et obligera le GC à créer une nouvelle loi proportionnelle, celle de 1878, qui fera l'objet du dernier point de cette partie.

2.2.2.1 La déclaration, une question désormais acquise

Si le débat entre la taxe et la déclaration est le point central des discussions lors de la précédente révision en 1867, cette question ne refait, durant cette révision-ci, que très peu surface. La majorité des députés du GC est désormais convaincu par ce mode de perception.

La commission majoritaire dit s'être posé la question, mais confirme que la déclaration est un meilleur système de prélèvement que la taxe.³⁷⁰ Mise à part une intervention du libéral Ferdinand Richard,³⁷¹ nul ne conteste plus la déclaration.³⁷² C'est aussi la position du CE qui relève dans son rapport que : « (...) nous nous plaisons à constater qu'un bon nombre de déclarations nous a fourni la preuve qu'il y a, de la part de nos concitoyens, une bonne foi qui mérite d'être appréciée. »³⁷³ Il est compréhensible par-là que le CE valide ce mode de perception. À ce moment, le CE précise également qu'il propose dans son projet de loi, à l'article 38, de mettre en place des dispositions pénales plus sévères lorsqu'il y a eu fraude avérée. Il veut, de plus, garder le pouvoir pour statuer sur les déclarations afin de déterminer si elles sont fausses ou inexactes. Ainsi la question de la déclaration n'apparaît que pour relever son efficacité ou alors pour pouvoir aborder la question de la fraude fiscale, question qui elle, en revanche, prend, dans ces débats, une importance toute autre.

2.2.2.2 La fraude préoccupe

Dans les débats qui mettent en place le projet de loi de 1876, j'ai pu aisément voir que deux thématiques prennent une place particulièrement importante : la fraude fiscale et la fuite des capitaux (que j'aborderai dans le point suivant).

La situation de crise que vit le canton polarise les positions politiques. Pour la première fois, dans les débats, la fraude est explicitement reconnue et largement débattue (même si cette thématique a aussi été abordée en 1867, cette fois cela prend une dimension beaucoup plus importante). Certains députés ne se contentent pas de l'évoquer. Ils vont plus loin, et n'hésitent pas à désigner, selon eux, les principaux responsables. Ceux qu'ils dénoncent comme étant à l'origine de cette fraude sont, les possédants de grandes fortunes, qu'ils appellent le plus souvent « les capitalistes ». À ce propos, le député radical Henri Morel s'exprime en ces termes :

« (...) notre instruction civique est bien en retard à ce sujet. Un économiste neuchâtelois a publié, il y a quelques jours, dans un organe de notre canton, des données statistiques évaluant la fortune du canton de Neuchâtel à 690 millions. M. Morel n'a pas sous les yeux les chiffres exacts, mais si ses souvenirs sont fidèles, l'auteur de la statistique en question trouve un déficit de 300 millions environ entre la fortune réelle et celle soumise à l'impôt. Or, comme ce ne peuvent être les milliers de contribuables qui ne possèdent rien qui peuvent soustraire 300 millions à l'impôt, **il en résulte que le déficit provient des capitalistes**, ce qui conduit naturellement à se dire qu'après avoir constaté qu'**il faut beaucoup de gendarmes pour protéger le capital**, on doit admettre qu'il en faudrait au moins autant contre le capital qui se soustrait aux charges publiques. »³⁷⁴

³⁶⁹ AEN, 3GC – 4.35, « Rapport de la majorité de la Commission chargée d'examiner le projet de Loi sur l'impôt direct, par M. Jean Berthoud », *Séance du 1^{er} février 1876*, p.396. (Au passage, la majorité de la commission est composée de : C.-A. Petitpierre, Jean Berthoud, Jules Montandon, Henri Grandjean, L. Thévenaz, Henri Morel, F.-A. L'Eplattenier. Alors que la minorité est composée de Ferdinand Richard et Alfred Borel.)

³⁷⁰ AEN, 3GC – 4.35, « Rapport de la majorité de la Commission chargée d'examiner le projet de Loi sur l'impôt direct, par M. Jean Berthoud », *Séance du 1^{er} février 1876*, p.393.

³⁷¹ Banquier au Locle, puis directeur du Crédit Foncier neuchâtelois, voir note biographique. Il revient sur cette question, mais on rejette la proposition, car ce débat a déjà eu lieu en 1867.

³⁷² AEN, 3GC – 4.35, le Rapporteur Jean Berthoud, *Séance du 3 février 1876*, pp.443-444.

³⁷³ AEN, 3GC – 4.35 « Rapport du CE sur le projet de loi sur l'impôt direct, par M. le Directeur des Finances », *Séance du 16 novembre 1875*, p.152.

³⁷⁴ AEN, 3GC – 4.35, H. Morel, *Séance du 2 février 1876*, p.424. (Mis en gras par moi.)

M. Morel, par son raisonnement, rend donc « ces capitalistes qui fraudent » responsables ni plus, ni moins du déficit cantonal. Cette intervention est intéressante par le ton menaçant que son auteur emploie. Il sous-entend, en effet, que si l'État défend bien jusqu'à présent le capital et ses intérêts, notamment grâce « aux gendarmes » (mais on pourrait aussi bien dire la répression armée des mouvements sociaux), il faudrait veiller à que les détenteurs de capitaux ne se montrent pas trop ingrats, s'ils ne veulent pas avoir également « des gendarmes » derrière eux. Sur cette même ligne, la plupart des députés ne contestent pas l'existence de la fraude. Tous ne s'expriment cependant pas de la même façon à son égard. M. Desor, par exemple, qui est un des premiers à parler de la fraude, affirme qu'

*« (...) il est une circonstance dont on ne tient pas assez compte : c'est la manière très irrégulière et très incomplète dont on paie l'impôt. C'est pénible à dire, mais aujourd'hui personne ne saurait se faire d'illusion. **On fraude pour la moitié plus.** Or, du moment que le fait est acquis, il est évident que si la fraude va rapporter à l'avenir le double ou davantage, on fraudera deux ou trois fois autant. C'est l'expérience qu'on a faite à Zurich, où l'on est bien moins enchanté de cette innovation que la Commission a l'air de le croire. D'après M. Ziegler, l'impôt progressif ne déploiera ses effets que quand on aura établi son corollaire naturel : l'inventaire juridique. »*³⁷⁵

Ce député tient à attirer l'attention sur la fraude, dont « on ne tient pas assez compte ». Pourtant il semble dire ensuite que la fraude est quasiment inévitable, que « le fait est acquis », et que la seule façon d'en décourager une partie de ses auteurs est de ne pas trop imposer les contribuables. Car pour lui, plus l'impôt est lourd, plus on est tenté de frauder. C'est argument n'aura pas fini de revenir. De plus, il reprend l'argument de « l'inventaire juridique » qui est, selon lui, une condition sine qua non pour pouvoir introduire un système d'impôt progressif. Sans cette visibilité publique, la fraude serait trop tentante. Le député Paul Jeanrenaud apporte des arguments similaires. Il s'exprime aussi négativement contre l'impôt progressif, car il estime que c'est une mesure encore prématurée. Avant d'en arriver là, pour lui, il serait d'abord souhaitable que le canton fasse des économies et surtout que l'impôt proportionnel soit rendu au maximum qu'il peut déjà fournir. Il ne le dit donc pas explicitement, mais l'on devine qu'il fait référence, notamment à la fraude. Le député Jeanrenaud dit penser que la solution se trouve dans l'établissement du livre jaune³⁷⁶ par district et en taxant ceux qui se laissent taxer.³⁷⁷

Ce qui est important au-delà de ceux qui sont pour ou contre la progression c'est que la plupart de ceux qui s'opposent à la progressivité reconnaissent tout-de-même pleinement l'existence de fraudes fiscales dans le canton. Ceux qui s'opposent à la progressivité, qui sont donc ceux qui s'opposent au projet de loi, sont en majorité des libéraux. Pour le dire plus simplement, même les libéraux admettent facilement qu'il existe des fraudes fiscales importantes.

Les députés débattent aussi de l'instance légitime à évaluer la fraude. L'opinion de la majorité de la ComGC est que le CE serait le seul habilité à statuer en cas de recours. Alors que la minorité de la ComGC voudrait enlever ce pouvoir au CE et créer une « commission spéciale » afin d'éviter des éventuels conflits d'intérêts.³⁷⁸

En plus de la discussion sur l'instance légitime pour statuer, la question de la fraude touche aussi directement à une autre question essentielle : celle de la fuite des capitaux. Le député Ferdinand Richard (qui est pour la taxe durant la réforme précédente), a un discours proche de M. Desor ci-dessus, et évoque la menace tant redoutée de la fuite des capitaux vers l'étranger : « (...) Il y aura aussi pour conséquence de déterminer dans le canton l'émigration des capitaux, ce qui est arrivé dans une large mesure à Zurich, où on a établi ce système d'impôt. – À Bâle, l'impôt progressif est entouré de garanties qu'on ne peut pas appeler démocratiques. Une autre conséquence de l'impôt progressif sera de pousser à la fraude puisque bien des contribuables seront tentés de dissimuler leur fortune et à faire de fausses déclarations. »³⁷⁹ On le comprend dans cette citation, fraude et émigration de capitaux, sont deux « solutions » pour les contribuables qui voudraient échapper à un impôt considéré comme trop lourd. Ce sont

³⁷⁵ AEN, 3GC – 4.35, M. Desor, *Séance du 2 février 1876*, pp.421-422.

³⁷⁶ Le livre jaune est un livre publié dans lequel figure des listes de contribuables avec le montant de l'impôt qu'ils payent. Cette question occupe ponctuellement les députés neuchâtelois durant le XIX^{ème} siècle, puis encore un peu au début du XX^{ème}, mais j'ai finalement choisi de ne pas plus développer cette question.

³⁷⁷ AEN, 3GC – 4.35, Paul Jeanrenaud, *Séance du 2 février 1876*, p.426.

³⁷⁸ AEN, 3GC – 4.35, « Rapport de la majorité de la Commission chargée d'examiner le projet de Loi sur l'impôt direct, par M. Jean Berthoud », *Séance du 1^{er} février 1876*, pp.393-394. Comme c'est déjà le cas en 1867, même si, je le précise, ce n'est évidemment pas la même minorité.

³⁷⁹ AEN, 3GC – 4.35, Ferdinand Richard, *Séance du 1^{er} décembre 1875*, p.288.

donc les deux arguments principaux des opposants à l'impôt progressif. Si fraude il y a, c'est que trop lourd est l'impôt !

2.2.2.3 Pour éviter la « fuite des capitaux », faut-il prôner l'évasion fiscale ?

Si la question de la fraude apparaît enfin dans les débats, pour certains députés la question de la fuite des capitaux vers l'étranger est une préoccupation incomparablement plus importante. Rares sont les députés qui ne s'expriment pas du tout à ce sujet. Paul Jeanrenaud, déjà cité, présente un argument récurrent, que l'on peut résumer ainsi : « la progressivité fait fuir les riches ». Voici comment il le formule : « *Il n'est pas un admirateur aveugle des riches, mais il croit que dans un pays industriel, on doit les attirer, et une conséquence de l'impôt progressif sera de les éloigner. Le progressif produira beaucoup pendant une année, puis la mine sera détruite.* »³⁸⁰ Cette crainte est dans la bouche de tous les opposants de l'impôt progressif. Cette intervention n'est qu'un exemple parmi d'autres. Le banquier libéral Alfred Borel va dans ce sens :

« (...) *La tendance fâcheuse de l'impôt progressif, c'est qu'il traite en ennemi le capitaliste, (...). Si le capital est traité en ennemi dans notre pays, il émigrera, non point les capitalistes, il se dissimulera, il prendra la notion d'honnêteté qu'il a eu en général chez nous, comme le rapport le dit, et il en résultera fatalement une conséquence d'immoralité fiscale, qui est à l'ordre du jour dans tous les pays où l'on a trop exigé du capital. (...)* »³⁸¹

C'est l'alternative citée plus haut, lorsqu'on impose trop les capitaux, ces derniers fuient ou bien fraudent. Plus loin, il continue sur cette ligne politique et il ajoute que : « *Si le capital ne s'en va pas, en tout cas il ne sera pas attiré, j'en connais des exemples. (...) il suffira du déplacement de quelques capitalistes et du démembrement permis et légal de quelque fortune pour renverser toute l'économie de notre système financier.* »³⁸²

Doit-on y déceler une menace ? Il est en tout cas évident qu'Alfred Borel veut par de telles déclarations, effrayer l'assemblée. La position politique est donc de garder l'impôt proportionnel, quitte à en augmenter le taux en fonction des besoins. En fait, sur cette question, vont se cristalliser les deux « camps » qui s'opposent au fil des discussions : celui partisan de la majorité de la ComGC, c'est-à-dire ceux en faveur de l'introduction de l'impôt progressif et les partisans de la minorité de la ComGC, qui est contre. Le rapport de la minorité de la ComGC est justement présenté par les députés Ferdinand Richard et Alfred Borel, pour eux l'impôt progressif représente, « (...) *le régime de l'arbitraire puisque dans l'application de l'impôt progressif, vous n'avez d'autre règle que le jugement que vous portez sur la richesse.* »³⁸³ Plus loin, ils continuent sur le même ton :

« *Nous ne voudrions pas forcer la note, Tit., en vous parlant ici du déplacement et de l'émigration possible de capitaux ; il nous répugnerait d'utiliser un argument auquel on pourrait attribuer un caractère de menace ; nous laissons donc à chacun le soin d'apprécier cette éventualité qu'il serait prudent néanmoins de porter en ligne de compte. – D'autre part, nous ne saurions nous dissimuler que l'élévation progressive du taux d'impôt sera, si non le facteur, du moins l'occasion ou le prétexte d'un renchérissement de la vie et qu'en dehors de cet inconvénient, **il aura pour effet certain d'éloigner des capitaux qui auraient la velléité de chercher à l'abri de nos Lois, un climat meilleur que celui de leur pays d'origine.** Est-ce bien là la voie dans laquelle il convient de faire entrer un pays dont l'industrie enviée par des voisins placés dans une meilleure situation économique, s'est maintenue grâce au travail et à l'énergie de ses habitants dont il serait imprudent d'aggraver les conditions d'existence ? – N'y aurait-il pas un intérêt majeur à attirer chez nous des capitaux qui directement ou indirectement favoriseraient le développement de notre industrie, féconderaient notre commerce, participeraient à nos entreprises plutôt que de les éloigner par des mesures fiscales ?* »³⁸⁴

Cet extrait démontre les positions idéologiques de la minorité de la ComGC (et des députés qui la soutiennent). Il s'agit donc probablement en majorité de libéraux. Au-delà des divers arguments à l'encontre de la progressivité et devant le danger de la « fuite des capitaux », j'attire l'attention sur le fait qu'il est dit, que la progressivité : « *aura pour effet certain d'éloigner des capitaux qui auraient la velléité de chercher à l'abri de nos Lois, un climat meilleur que celui de leur pays d'origine.* »

Attirer des capitaux étrangers avec une fiscalité plus clémente que celle dans lequel la fortune se trouve, cela s'appelle, cette fois, de l'évasion fiscale. Et si l'on s'extrait du débat quelques instants et que l'on se souvient que la loi ne sera pas appliquée, on comprend que le canton de Neuchâtel a joué, pendant une longue période,

³⁸⁰ AEN, 3GC – 4.35, Paul Jeanrenaud, *Séance du 2 février 1876*, p.426.

³⁸¹ AEN, 3GC – 4.35, Alfred Borel, *Séance du 1^{er} décembre 1875*, p.292.

³⁸² AEN, 3GC – 4.35, Alfred Borel, *Séance du 1^{er} décembre 1875*, p.293.

³⁸³ AEN, 3GC – 4.35, « Rapport de la minorité de la Commission chargée d'examiner le projet de Loi sur l'impôt direct, par M. Ferdinand Richard », *Séance du 1^{er} février 1876*, p.398.

³⁸⁴ AEN, 3GC – 4.35, « Rapport de la minorité de la Commission chargée d'examiner le projet de Loi sur l'impôt direct, par M. Ferdinand Richard », *Séance du 1^{er} février 1876*, pp.400-401. Surligné par moi.

ce rôle d'accueil de capitaux étrangers qui s'évadent d'un autre système fiscal, et, comme on le voit, il s'agit d'une politique relativement assumée de la part d'une partie des instances politiques dirigeantes. Évidemment savoir d'où (quel pays), de la part de qui (particuliers ou entreprises), et à quelle hauteur (s'agit-il de millions, de milliards ?) ces capitaux sont effectivement attirés dans la pratique serait un enjeu particulièrement intéressant à rechercher. Malheureusement, pour des raisons de temps, mon travail ne s'est pas dédié spécifiquement à cette question. Le fait qu'une politique d'évasion fiscale existe, de manière relativement assumée par les politiques est déjà une donnée qu'il était important à mettre en avant.

Le député Fritz Berthoud se positionne aussi contre la progressivité toujours avec le même argument : « *On ne veut pas admettre que la conséquence de l'impôt progressif sera l'émigration des fortunes. (...) et le seul but qu'on aura atteint en adoptant le projet du Conseil d'Etat et de la majorité de la Commission, sera d'avoir travaillé à la ruine de notre industrie.* »³⁸⁵ Le ton est ici carrément catastrophiste, il sera aisé pour le lecteur de comprendre l'exagération de tels propos. Il donne cependant par la suite, un argument « plus réel », c'est-à-dire le fait qu'aux impôts cantonaux (de 3% et 3‰, taux marginaux supérieurs du projet de loi de 1876) s'additionneront les impôts municipaux, ce qui fera nécessairement augmenter ce taux que l'on considère « soi-disant » comme un plafond.³⁸⁶ M. Cornaz, directeur de Justice, répond à cela avec une argumentation très fréquente de la part des défenseurs de l'impôt progressif, celle d'opposer « riches » et « pauvres ». Pour eux, il s'agit d'un principe, ou dit autrement, de faire preuve de « justice » :

« (...) *M. Fritz Berthoud a, pour la seconde fois depuis un an, agité devant le pays le fantôme de la ruine publique et de la fuite des capitaux ; en revanche, il a manifesté un dédain artistique pour tous les travaux législatifs de notre génération. Tous les attendrissements de cet orateur pour les grands capitalistes que l'impôt progressif atteindra, sont peu fait pour émouvoir, si l'on songe que la somme d'impôt dont on voudrait les affranchir, devrait être prise dans la poche des citoyens les moins fortunés. (...)* »³⁸⁷

L'opposition vers laquelle on glisse rapidement dans ces débats sur le projet de l'impôt progressif c'est bien celui de l'intérêt des grandes fortunes versus l'intérêt des petites. En effet, si les arguments contre la progressivité ne manquent pas, nombreux aussi en sont les défenseurs. Par exemple, dans la deuxième session de débat, du 2 février 1876, Henri Bovet répond à la crainte de la fuite des capitaux assez simplement :

« (...) *Cette crainte-là est mal fondée et celle de voir les capitaux fuir de chez nous l'est aussi ; il faut créer de bonnes institutions, rendre la vie facile à l'ouvrier, et le capital restera là où il trouvera à se placer à de bonnes conditions.* »³⁸⁸

Je retiens ici la préoccupation pour les conditions de vie de l'ouvrier que je traiterai au début de la prochaine partie. Comme déjà sous-entendu plus haut, la position du CE, qui est largement soutenue par la majorité de la ComGC (ainsi donc que par le reste des députés de l'assemblée qui soutiennent cette politique), est de soutenir l'impôt progressif. Ils en font une question de principe, comme déjà vu ci-dessus. C'est pour eux désormais le système le plus juste socialement :

« (...) *nous sommes partisans de ce système, parce qu'il nous paraît plus juste, s'il est appliqué sagement, avec mesure, modération et mis à l'abri de tout arbitraire. Il est juste, en effet, attendu que ne frappant que peu le nécessaire, il a pour résultat de faire contribuer le superflu dans des proportions que notre système actuel d'impôt, basé sur la proportionnalité ne permet pas d'atteindre. Il est encore plus juste, parce que, dans son application, on arrive à le faire peser sur ceux qui ont le plus grand intérêt au maintien de l'ordre social, à savoir sur les citoyens possédant de grandes fortunes et qui, à ce titre, ont le plus besoin de la protection de l'Etat ; il sera un soulagement pour ceux qui actuellement nous semblent un peu surchargés. (...)* »³⁸⁹

Dans ce projet, le CE a donc comme préoccupation explicite de « soulager » les pauvres qui sont « surchargés » et de maintenir ainsi un certain « ordre social ». Pour ce dernier, la progression est le principe le plus juste et surtout il s'oppose à celui des impôts indirects sur la consommation et, ici on peut le lire, de l'impôt proportionnel également, qui sont deux systèmes d'impositions injustes à ses yeux. Pour le CE dans les deux

³⁸⁵ AEN, 3GC – 4.35, Fritz Berthoud, *Séance du 1^{er} février 1876*, p.405.

³⁸⁶ AEN, 3GC – 4.35, Fritz Berthoud, *Séance du 1^{er} février 1876*, p.404.

³⁸⁷ AEN, 3GC – 4.35, M. Cornaz, *Séance du 2 février 1876*, p.427.

³⁸⁸ AEN, 3GC – 4.35, Henri Bovet, *Séance du 2 février 1876*, p.418. Pour ce député j'ai trouvé deux Henri Bovet qui ont siégés au GC durant cette période, donc je ne suis pas certaine s'il s'agit de BOVET BOLENS, Henri (1843-1893) ou de BOVET LARDET, Charles Henri (1830-1895). Voir les deux notes en annexe.

³⁸⁹ AEN, 3GC – 4.35, « Rapport du CE sur le projet de loi sur l'impôt direct, par M. le Directeur des Finances », *Séance du 16 novembre 1875*, pp.140-141.

cas : « le pauvre paie plus que le riche ». ³⁹⁰ Évidemment, ceux qui s’y opposent disent l’inverse, comme par exemple Ferdinand Richard et Alfred Borel, dans la présentation du rapport de minorité : « Nous pensons donc que la notion du nécessaire et du superflu ne saurait être érigée en principe puisqu’elle ne repose sur aucune (...) définition claire et précise (...). » ³⁹¹

De la part de ceux qui défendent le projet de loi, l’argument qui revient le plus souvent pour répondre à celui de la fuite des capitaux, est de dire qu’en comparaison internationale, voire nationale, Neuchâtel reste une fiscalité très avantageuse pour les grandes fortunes :

« Nous sommes un des pays où l’on s’est le moins ingénié de frapper et d’atteindre le contribuable sous toutes les formes ; (...) lorsque donc on agite le fantôme de l’émigration des capitalistes, nous pouvons nous rassurer. Où iraient-ils ? où trouveraient-ils, avec les mêmes avantages d’ordre public et de sécurité, un pays moins chargé d’impôts que le nôtre. » ³⁹²

Plus loin on peut aussi lire une démonstration par l’absurde : « (...) il est difficile de saisir quel rapport peut avoir l’impôt progressif avec ces déplacements industriels et si ceux-ci provenaient de notre système d’impôt il faudrait admettre que c’est l’impôt proportionnel qui fait fuir l’horlogerie de chez nous. – Il faut étudier les conséquences de l’impôt progressif dans les cantons où il est appliqué et ne pas en inventer. (...) » ³⁹³

Deux remarques par rapport à la première citation ci-dessus. D’abord, cela signifie que même parmi les députés qui se prononcent en faveur d’un système d’impôt progressif, la plupart gardent tout de même une certaine préoccupation à accueillir des capitaux étrangers. Ensuite, il est particulièrement intéressant de remarquer qu’une fiscalité avantageuse, n’est pas le seul critère pour attirer les capitaux. Il y a aussi : « l’ordre public et la sécurité » qui joue, apparemment, en faveur de Neuchâtel.

Cet argument est suivi de celui qui avance que d’autres cantons suisses ont déjà commencés à appliquer le principe de la progressivité. Neuchâtel n’a donc rien à « craindre » et surtout ferait preuve de modernité s’il suivait ce « courant qui est dans l’air », selon l’expression du député Desor que je cite plus loin. « (...) À notre connaissance, il existe déjà 11 Cantons, savoir : à Zurich, à Bâle et dans le canton des Grisons, où il frappe le capital et le revenu, à Glaris et à Genève, où il ne concerne que la fortune, et dans les six autres, que le revenu (Soleure, Zoug, Unterwald-le-Haut, Saint-Gall, Tessin et Thurgovie). » ³⁹⁴ Il est également cité comme exemple certains États européens ayant également introduit la progressivité comme la Bavière et l’Autriche. ³⁹⁵ Neuchâtel ne serait donc pas le premier État à appliquer ce principe.

Dans un tel contexte, la question principielle est sans cesse renforcée. Par exemple, M. Cornaz, qui défend aussi l’impôt progressif, rappelle que la majorité de la Commission en 1867 dit déjà qu’il serait souhaitable qu’on introduisît l’impôt progressif dans un futur proche. À ses yeux, comme l’idée existe depuis donc longtemps, il en va d’un respect de justice sociale que d’appliquer ce principe. Cela va donc au-delà de la simple préoccupation de couvrir le déficit budgétaire. ³⁹⁶ Je relève, pour terminer, que le déficit est néanmoins une des raisons principales qui mène à ce projet. Comme j’ai essayé de l’illustrer, par leurs discours, la fuite des capitaux est la préoccupation majeure des députés. Qu’ils soient finalement pour ou contre l’impôt progressif, la plus grande partie nourrissent cette inquiétude. Certains vont même jusqu’à mettre en avant l’évasion fiscale qui ne semble, à ce moment, choquer personne. Au contraire, c’est une fierté que d’être un pays « attractif » pour les fortunes étrangères. Il convient à présent de regarder comment pratiquement cette préoccupation va être traduite. C’est-à-dire comment les fortunes vont-elles être imposées ?

2.2.2.4 Quelles fortunes imposer, et quelles déductions faire ?

« On veut voir une profonde injustice dans le fait que 1’416 contribuables devraient à eux seuls supporter l’augmentation d’impôt provenant de la progression. Le Lods et le droit sur les successions collatérales qui rapportent chacun environ

³⁹⁰ AEN, 3GC – 4.35, « Rapport du CE sur le projet de loi sur l’impôt direct, par M. le Directeur des Finances », *Séance du 16 novembre 1875*, p.141.

³⁹¹ AEN, 3GC – 4.35, « Rapport de la minorité de la Commission chargée d’examiner le projet de Loi sur l’impôt direct, par M. Ferdinand Richard », *Séance du 1^{er} février 1876*, p.399.

³⁹² AEN, 3GC – 4.35, M. Cornaz, *Séance du 1^{er} décembre 1875*, p.295.

³⁹³ AEN, 3GC – 4.35, M. Philippin, *Séance du 1^{er} février 1876*, p.409. Il s’agit du radical, notaire et avocat Jules Philippin : voir note bibliographique en annexe.

³⁹⁴ AEN, 3GC – 4.35, « Rapport du CE sur le projet de loi sur l’impôt direct, par M. le Directeur des Finances », *Séance du 16 novembre 1875*, p.141. Selon Ed. Girard, il y en aurait également onze, mais il ne cite pas ses sources : GIRARD, Ed., « Les principaux impôts de la République neuchâteloise », *Op. Cit.*, p.40.

³⁹⁵ AEN, 3GC – 4.35, « Rapport du CE sur le projet de loi sur l’impôt direct, par M. le Directeur des Finances », *Séance du 16 novembre 1875*, p.142.

³⁹⁶ AEN, 3GC – 4.35, M. Cornaz, *Séance du 1^{er} décembre 1875*, p.294.

150'000 francs par an, sont payés par 70 à 80 citoyens et on n'a jamais crié à l'injustice. (...) On nous dit aussi qu'avec l'impôt progressif, les capitalistes quitteront le canton, que les logements augmenteront de prix, que le taux de l'argent sera levé et qu'en définitive le pauvre diable qu'on veut dégrever paiera tout ; c'est le langage de l'épouvantement : on ne l'entend pas pour la première fois ; (...). »³⁹⁷

Si la fraude et la fuite des capitaux sont des thématiques phares du projet de loi de 1876, un dernier sujet en découle et peut venir s'y rajouter, que je résume dans la question : « sur qui va reposer le poids fiscal de cette révision ? » Et dans ce thème important, comme j'ai déjà commencé à le montrer, une des grandes préoccupations pour une partie des députés est d'alléger fiscalement les plus démunis. La situation de crise, probablement, pousse la majorité à défendre cette position, et notamment à travers la mesure d'augmenter les déductions (soit les 400 francs de frais de ménage et les 150 francs de frais d'entretien par enfant) :

« (...) il s'agit d'alléger les charges imposées aux déshérités, à ceux qui n'ayant rien à perdre, sont quand même des premiers aux poste, quand il s'agit de défendre la propriété ; à cette nombreuse classe qui comprend les domestiques, les servantes, les gens de métier en passage, les ouvriers relativement peu aisés, les manœuvres, etc., qu'il est impossible de frapper d'un impôt plus élevé que celui que l'on perçoit actuellement, si nous ne voulons pas voir ces personnes, dont le travail est indispensable, fuir notre canton et par conséquent faire hausser considérablement chez nous la main-d'œuvre, ce qui serait plus coûteux pour les contribuables aisés, qu'un allègement sur la taxe de ceux qui donnent cette main-d'œuvre. »³⁹⁸

Ici, il est très intéressant que ce député défenseur, d'après son discours, des plus démunis se mette finalement dans la peau d'un patron d'entreprise. Dit autrement, son calcul est le suivant : cela coûtera moins cher aux patrons d'entreprise de soulager fiscalement les ouvriers (et donc qu'eux-mêmes payent un peu plus d'impôt), que de voir le prix de la main-d'œuvre augmenter d'une manière générale. Ce qui pourrait se passer si la main-d'œuvre en question se faisait de plus en plus rare, parce que les ouvriers, trop pauvres, seraient contraints à l'émigration. Même si dans un tel pronostique, il est facile de voir qu'il y a beaucoup de « si » pour pouvoir le prendre très sérieusement, ce qu'on peut toutefois retenir c'est que pour certains députés il n'y a pas que la peur de la fuite des capitaux. Chez ces derniers, il y a aussi la préoccupation de voir s'en aller une partie de la main-d'œuvre, qui survit péniblement à ce moment-là, dans le canton de Neuchâtel. À ce propos d'ailleurs, il n'est pas anodin que le CE souhaite alléger fiscalement les saisonniers. Seraient désormais exonérés les « ouvriers employés à l'industrie des constructions, qui ne passent dans le Canton que la saison d'été, et auxquels on a réclamé jusqu'ici l'impôt pour l'année entière. »³⁹⁹ Pour continuer sur la question de cette population « déshéritée », il faut dire qu'il s'agit en effet d'une large majorité. J'ai pu lire dans les débats, des chiffres de 1874, qui sont cités par les députés, que sur un total de 43'661 contribuables cantonaux, il y a 33'601 contribuables qui possèdent une fortune jusqu'à 3'000 francs, et 39'030 contribuables qui gagnent entre 0 et 1'000 francs par mois.⁴⁰⁰ Si on fait une moyenne grossière des deux chiffres, le constat est clair : plus des 80% de la population est peu fortunée. L'impôt progressif est donc une solution pour soulager une partie vraiment très importante de la population. Le député Jean Berthoud résume ainsi les alternatives qui se présentent devant le GC :

« Il faut choisir, pour équilibrer le budget, entre l'impôt progressif qui permet le dégrèvement des classes déshéritées, les impôts indirects que l'on sait être tout particulièrement impopulaires, et les centimes additionnels, au moyen desquels, au lieu de dégrever les classes déshéritées, on les surchargera encore. C'est ainsi que la question se pose. »⁴⁰¹

Comme déjà suggéré un peu plus haut, une autre mesure pourrait aider les petites fortunes : l'augmentation des déductions, et elle est proposée en amont des discussions par le CE. Ce dernier propose de passer de 400 à 600 francs pour les frais de ménage et de 150 à 200 francs pour l'entretien de chaque enfant. L'argument principal étant que la cherté de la vie a considérablement augmenté (elle aurait même presque doublé dans les trois grands centres de population), depuis l'introduction de ces déductions qui datent de 1849.⁴⁰² Or au sein de la ComGC se passe une chose « étonnante » : la majorité de la commission (qui, jusqu'à présent dans les débats, a semble-

³⁹⁷ AEN, 3GC – 4.35, H. Morel, *Séance du 1^{er} février 1876*, p.407.

³⁹⁸ AEN, 3GC – 4.35, « Rapport du CE sur le projet de loi sur l'impôt direct, par M. le Directeur des Finances », *Séance du 16 novembre 1875*, p.149.

³⁹⁹ J'en reparlerai dans le dernier point mais cette disposition sera maintenue d'ailleurs dans la loi de 1878. J'aborderai, de plus, un peu plus loin la question de l'imposition sur les étrangers dans le projet de 1876. AEN, 3GC – 4.35, « Rapport du CE sur le projet de loi sur l'impôt direct, par M. le Directeur des Finances », *Séance du 16 novembre 1875*, pp.145-146.

⁴⁰⁰ AEN, 3GC – 4.35, « Rapport du CE sur le projet de loi sur l'impôt direct, par M. le Directeur des Finances », *Séance du 16 novembre 1875*, p.147.

⁴⁰¹ AEN, 3GC – 4.35, Jean Berthoud, *Séance du 2 février*, p.420.

⁴⁰² AEN, 3GC – 4.35, « Rapport du CE sur le projet de loi sur l'impôt direct, par M. le Directeur des Finances », *Séance du 16 novembre 1875*, p.144.

t-il à cœur la situation des plus pauvres) s'oppose à augmenter ces déductions : un membre de la commission en fait la proposition, mais elle n'est pas retenue. Leur argument est de dire que cette mesure risquerait de faire augmenter l'échelle de la progression.⁴⁰³

Or en revanche, dans son rapport, la minorité qui ne veut pas mettre en place la progression, se prononce pour augmenter le taux d'imposition de l'impôt proportionnel, et en même temps, pour l'augmentation des déductions pour les familles.⁴⁰⁴ Donc soit on est pour la progression, soit pour les déductions. Ceci prouve une chose, la préoccupation d'alléger les pauvres est bien présente dans tous les esprits. C'est sur le « comment » que les débats portent. Comme sur les autres questions, des positions médianes se forment. En l'occurrence, il y a par exemple celle du député Henri Bovet qui soutient globalement les positions de la majorité de la ComGC, et qui cependant soutient aussi cette augmentation des déductions des charges familiales.⁴⁰⁵ En passant, ce dernier fera lors de cette discussion-ci une proposition qui, plus tard, deviendra importante ; c'est-à-dire le fait de maintenir le droit d'électeur à chaque contribuable, même s'il est en dette envers l'Etat, même s'il n'a pas payé son impôt. Cette revendication ne sera pas soutenue, mais sera reprise par les socialistes et deviendra par la suite une de leurs revendications phares au sujet de l'impôt.

Si l'impôt progressif est donc soutenu par la majorité de la ComGC (puis ensuite la majorité du GC), il ne faut pas pour autant en déduire, comme j'ai déjà commencé à suggérer, qu'il s'agit d'un élan majoritaire de pure philanthropie. Le député Henri Morel, plus pragmatique, estime en effet que ce principe est à mettre en place, car à ses yeux, si le GC ne fait pas de lui-même cette proposition, cela risquerait bien d'être le peuple qui la lui impose. Il dit que bien qu'il ait une :

*« sympathie pour l'impôt progressif (...) [il croit surtout] (...) que c'est un remède qu'il faut apporter avant d'y être contraint. Si la question n'est pas jugée au Grand Conseil, elle l'est dans le peuple. Puisqu'il se produit un déficit dans notre budget, saisissons cette occasion de réaliser le progrès de l'impôt progressif. Ne pas vouloir étudier la question maintenant, c'est en demander l'enterrement et sa résurrection par le peuple ; les trois mille signatures nécessaires seraient bien vite trouvées, pour demander la révision de la Constitution. »*⁴⁰⁶

M. Desor qui parle de l'impôt progressif, va dans ce sens également :

*« Le fait est que c'est un de ces courants qui sont dans l'air, comme l'extension des droits du peuple. Il y a là un courant contre lequel il serait inutile de vouloir lutter. Or, parce que le socialisme l'a introduit dans ses programmes, ce n'est pas une raison pour le rejeter d'emblée. On y trouverait à redire, qu'encore serait-il prudent de faire quelque concession. C'est le seul moyen que nous ayons de conjurer l'orage. »*⁴⁰⁷

« Conjurant l'orage » signifie : acheter, ou en l'occurrence négocier, une certaine « paix sociale ». D'ailleurs, une position de la majorité de la ComGC est très révélatrice à ce propos. Cette dernière ne souhaite en effet pas insérer le principe de la progression dans la constitution. Selon elle, pour laisser une plus grande « souplesse » à une éventuelle future révision, il est préférable que ce principe ne soit inscrit que dans la loi. Ce « détail » me paraît très significatif : même les défenseurs de ce principe dans cette période de crise ne le juge pas nécessaire « pour toujours ». La majorité est en revanche d'accord pour qu'on inscrive un plafond, c'est-à-dire le taux marginal supérieur (3% et 3‰) dans la constitution, comme garde-fou.⁴⁰⁸

D'autres problématiques liées à la thématique que je résume dans le titre de cette partie « quelles fortunes imposer » vont surgir, notamment la question récurrente de savoir comment imposer les étrangers. La question doit-on oui ou non faire payer les fortunes situées à l'étranger se pose.⁴⁰⁹ Je rappelle que dans la plupart des lois fiscales jusqu'ici, les immeubles situés à l'étranger ne sont pas inclus dans les fortunes, et cette disposition

⁴⁰³ AEN, 3GC – 4.35, « Rapport de la majorité de la Commission chargée d'examiner le projet de Loi sur l'impôt direct, par M. Jean Berthoud », *Séance du 1^{er} février 1876*, p.391.

⁴⁰⁴ AEN, 3GC – 4.35, « Rapport de la minorité de la Commission chargée d'examiner le projet de Loi sur l'impôt direct, par M. Ferdinand Richard », *Séance du 1^{er} février 1876*, p.402.

⁴⁰⁵ AEN, 3GC – 4.35, Henri Bovet, *Séance du 3 février*, p.439.

⁴⁰⁶ AEN, 3GC – 4.35, Henri Morel, *Séance du 1^{er} décembre 1875*, p.299.

⁴⁰⁷ AEN, 3GC – 4.35, M. Desor, *Séance du 2 février 1876*, p.420.

⁴⁰⁸ AEN, 3GC – 4.35, « Rapport de la majorité de la Commission chargée d'examiner le projet de Loi sur l'impôt direct, par M. Jean Berthoud », *Séance du 1^{er} février 1876*, p.395. À ce propos, les taux de 3% et 3‰ ne sont pas une question acquise de prime abord. Certains députés trouvent ces taux trop élevés, comme par exemple M. Desor qui fait la proposition (qui sera finalement rejetée) de descendre ces taux marginaux supérieurs à 2,5% et 2,5‰ : AEN, 3GC – 4.35, M. Desor, *Séance du 3 février 1876*, p.449. Mais d'une manière générale, le fait de prévoir ce plafond, cela convint certains députés qui pensent que l'impôt progressif peut représenter un « danger ». Comme c'est le cas de Jean Berthoud : AEN, 3GC – 4.35 p.298.

⁴⁰⁹ AEN, 3GC – 4.35, les députés H. Courvoisier et Fritz Berthoud, notamment, soulèvent cette question, *Séance du 1^{er} février 1876*, p.408.

est finalement maintenue dans le projet de 1876. On se demande aussi comment imposer les biens qui se trouvent dans le canton, et qui sont détenus par des étrangers. Certains pensent, par exemple, qu'un rentier qui a une maison de commerce à Neuchâtel, même s'il n'en est pas le représentant, doit payer l'impôt.⁴¹⁰ Concernant les étrangers qui n'ont pas d'industrie, finalement les législateurs choisissent de maintenir leur exonération, comme dans la loi de 1868. Ces derniers ne payent aucun impôt les deux premières années où ils vivent dans le canton. Il ne s'agit bien entendu pas d'une reproduction irréfléchie d'une ancienne disposition, mais d'une politique assumée. Par exemple, le député Henri Bovet fait la proposition de diminuer cette exonération à une année, durée qu'il trouve suffisante si la raison de cette disposition est d'encourager le tourisme. Sa proposition est alors largement rejetée par l'assemblée.⁴¹¹ D'ailleurs, sur une autre disposition, le projet de loi du CE est sur la même ligne : il veut supprimer l'article qui impose les créances hypothécaires possédées dans le canton (y compris pour les non-domiciliés). Selon le CE, cette disposition permettrait une double imposition et serait donc contraire au droit fédéral. Le CE ajoute que c'est une disposition qui ferait fuir les capitaux étrangers.⁴¹²

La question de savoir comment imposer les rentiers est également loin de faire l'unanimité. Plus globalement, la discussion tourne autour de l'impôt sur les ressources qui proviennent de capitaux. M. H. Morel répond à un argument qui a été donné, disant qu'il serait contre-productif et décourageant pour les entrepreneurs que d'imposer les revenus de capitaux, dès lors que l'investissement coûte plus à ces derniers que cela leur rapporte : « *Ce que dit M. Berthoud est vrai en ce qui concerne le petit capital (le fait que l'emprunteur paie plus d'intérêt que ce qu'il en retire) ; c'est celui-là qui va par petites sommes dans les établissements de crédit. Mais c'est le grand capital qui possède en général des actions de ces établissements, tels que la Banque cantonale, le Crédit foncier, etc. et ce sont là des valeurs qui rapportent un intérêt suffisamment rémunérateur. C'est le grand capital qui se place dans les entreprises industrielles, dans les mines de houille, par exemple, qui rapportent parfois jusqu'à 14 pour cent, (...). En outre, le grand capital trouve aussi un revenu suffisant dans la propriété immobilière bâtie. S'il estime que la propriété terrienne, la propriété agricole ne rapporte pas assez, qu'il la laisse à l'agriculteur. Si le grand capital est utile à la construction, il n'en est pas de même pour la propriété agricole. Celle-ci existe avec ou sans capital, et celui qui peut l'améliorer est celui qui la travaille : c'est avec la pioche et la charrue qu'on améliore la propriété agricole, et non avec les capitaux ; (...)* »⁴¹³ Le député radical Henri Morel se prononce donc pour une distinction claire entre les « petits entrepreneurs » et les « gros » qu'il ne veut pas mettre dans le même sac. Dans cette argumentation, ce qu'il y a aussi d'intéressant c'est que l'on constate pour une fois qu'un député prend la parole pour défendre « la propriété agricole » contre « le grand capital ». Ce genre de discours n'est pas très fréquent, il me semblait important de néanmoins montrer qu'il a existé.

Encore d'autres questions sont évoquées durant ces débats, mais les principales ont été présentées. Une dernière chose toutefois, sur le thème de la définition des fortunes que l'on souhaite imposer ou non. Dans la manière d'appliquer le principe de la progression, le projet de loi instaure des classes de contribuables et dans la proposition du CE, toute une partie de la population est exonérée de l'impôt sur la fortune, c'est-à-dire tous ceux qui ont moins de 50'000 francs. Or une telle disposition aurait pour conséquence d'imposer un nombre de contribuables trop restreint. Le CE propose donc de revoir son calcul et de rajouter une catégorie, soit les fortunes se trouvant entre fr. 25'001.- à fr. 50'000.-. Ce rajout fait doubler le nombre de contribuables imposables : on passe de 1416 à 2787 (1'371 contribuables se trouvent donc dans la catégorie précitée...).⁴¹⁴ Et si par la suite les discussions autour du montant à partir duquel la fortune devrait être taxée ainsi que de la fixation des taux continuent d'être denses, le principe de l'application d'un impôt progressif pour des fortunes

⁴¹⁰ AEN, 3GC – 4.35, *Séance du 2 février 1876*, p.430. Il s'agit du député M. Philippin qui s'exprime à l'appui du CE et qui dit exactement : « *Adopter la manière de voir de M. Fritz Berthoud serait décréter l'exportation des capitaux. Ce serait leur dire allez-vous-en pour ne pas payer d'impôt chez nous. – Les dispositions de la litt. b) sont assez claires et ne sont pas superflues ; un rentier, par exemple, domicilié à l'étranger, qui a une maison de commerce ici, à la tête de laquelle il a un représentant, doit payer l'impôt, puisqu'à l'étranger il ne fait que de manger l'argent qu'un autre gagne ici pour lui. C'est l'interprétation donnée par le Conseil d'Etat dans un cas qui lui fut soumis, et c'est la bonne.* ».

⁴¹¹ AEN, 3GC – 4.35, Henri Bovet, *Séance du 2 février 1876*, p.431.

⁴¹² AEN, 3GC – 4.35, « Rapport du CE sur le projet de loi sur l'impôt direct, par M. le Directeur des Finances », *Séance du 16 novembre 1875*, pp.142-143.

⁴¹³ AEN, 3GC – 4.35, Henri Morel, *Séance du 2 février 1876*, pp.422-423.

⁴¹⁴ Ces chiffres montrent combien ce projet de loi souhaite faire porter le poids de l'impôt par les grandes fortunes et désir dans le même temps épargner la grande majorité des petites fortunes. AEN, 3GC – 4.35, « Rapport de la majorité de la Commission chargée d'examiner le projet de Loi sur l'impôt direct, par M. Jean Berthoud », *Séance du 1^{er} février 1876*, p.392.

atteignant 25'000 francs est finalement accepté par l'assemblée.⁴¹⁵ Cette disposition va donc bien dans le sens de la volonté de ne taxer que les moyennes à grandes fortunes.

J'observe donc que, d'une manière générale, ce projet représente un équilibre sensible entre la nécessité d'augmenter les recettes fiscales, le désir de certains députés de puiser ces montants chez les contribuables les plus fortunés, afin aussi d'éviter dans ce contexte de crise, toute perturbation sociale et/ou risque d'émigration d'une main-d'œuvre, et enfin le désir des autres députés à défendre les intérêts de ces grandes fortunes qui se refusent à porter seules le poids de cette augmentation fiscale.

2.2.2.5 Pourquoi le peuple refuse-t-il la progressivité ?

Après de longs débats dont les points principaux viennent d'être présentés, l'impôt progressif est finalement accepté à l'appel nominal par 50 voix contre 31.⁴¹⁶ L'assemblée, qui vote ensuite article par article, ressort enfin avec un projet de loi dans lequel le principe de l'impôt progressif, plafonné à 3% et 3‰ est inscrit (la loi est finalement acceptée dans son ensemble par 36 voix contre 24⁴¹⁷). On se rappelle toutefois qu'avant de soumettre le projet en votation populaire, le peuple doit préalablement accepter de changer la Constitution (l'article 16, dont j'ai parlé au début de ce travail), afin que le principe de la progression puisse correspondre au droit constitutionnel du canton. La question soumise au vote populaire est donc double et voici comment elle est posée au peuple :

1. « Voulez-vous la révision du 1^{er} alinéa de l'art. 16 de la Constitution cantonale ? »

2. « En cas d'affirmative, cette révision doit-elle avoir lieu par une Assemblée constituante ou par le Grand Conseil ? »⁴¹⁸

Contre toute attente, le résultat de cette votation (qui a eu lieu les 24, 25 et 26 mars 1876) est négatif. M. Émile Tripet, directeur des finances présente au GC les résultats chiffrés dans un rapport intitulé « Rapport du CE sur les voies et moyens à employer pour équilibrer les finances 1876 ». Sur 11'728 votants enregistrés (dont la majorité absolue est donc 5'865), seuls 7'624 ont votés sur le changement de la Constitution et si la majorité des votants dit oui : soit 4'002, la majorité absolue n'a pas été atteinte. Quant à la seconde question sur le projet de loi, sur 6'212 votants qui se sont prononcés, 3'949 sont en faveur d'une révision faite par le GC.⁴¹⁹ Ce que ces chiffres montrent c'est que 34% de la population accepte ce changement, mais pour un taux de participation d'environ 60%. Donc si on ne considère que les votants, le pourcentage des votants qui accepte le changement grimpe à 52,5%. L'historien Jacques Ramseyer, qui résume la mise en place de la fiscalité dans le canton de Neuchâtel, dit que si les lois restent proportionnelles et se bornent à augmenter leur taux c'est parce : « (...) le peuple [a] refusé le principe de l'impôt progressif en 1876. »⁴²⁰ Or, si je donne ces chiffres c'est aussi pour que le lecteur puisse nuancer ce « refus du peuple d'instaurer la progressivité », qui paraît étonnant puisque ce principe irait dans l'intérêt d'une large majorité. Pourquoi le peuple aurait voté à l'encontre de ses propres intérêts ? Une étude approfondie sur la sociologie de ce vote, semblerait utile. Aucune de mes sources ne commente directement ce résultat, mais s'agissant d'un moment important de l'histoire de la fiscalité du canton, il paraît intéressant d'émettre quelques hypothèses pour apporter une meilleure compréhension de la situation. Plus haut, on a vu que le travail des ouvriers à domicile, encore passablement répandu à Neuchâtel, ne favorise pas une conscience de classe ou une unité de la classe ouvrière, on peut donc penser, qu'il y a dans cette population une partie qui s'identifie à des catégories supérieures. Parfois, même si ce n'est pas dans leur intérêt, les catégories les plus basses de la population, peuvent agir en favorisant des classes supérieures. Soit qu'elles s'identifient complètement, soit qu'elles nourrissent l'espoir, par ascension sociale, d'un jour faire partie de ces catégories. Le contrôleur fiscal André Hofer émet, dans son livre, à ce propos une observation et une analyse qui va dans ce sens :

« On a vu, dans certaines communes, lors d'une votation, un rejet massif d'une augmentation d'impôt à partir d'un échelon de revenu élevé alors même que ce projet était assorti d'une baisse pour les petits revenus. Ces derniers étaient

⁴¹⁵ AEN, 3GC – 4.35, Séance du 3 février 1876, p.442.

⁴¹⁶ AEN, 3GC – 4.35, Séance du 2 février 1876, p.428. Les 31 voix contre regroupant très probablement les libéraux.

⁴¹⁷ AEN, 3GC – 4.35, Séance du 3 février 1876, p.450.

⁴¹⁸ AEN, 3GC – 4.35, Séance du 3 février 1876, p.450.

⁴¹⁹ AEN, 3GC – 4.35, « Rapport du CE sur les voies et moyens à employer pour équilibrer le budget de 1876, par Emile Tripet directeur des Finances », *Séance du 3 avril 1876*, p.542.

⁴²⁰ RAMSEYER, Jacques, « La république radicale 1848-1914 », *Op. Cit.*, p.37.

plus nombreux, mais ils ont craint que les « gros » contribuables quittent la commune. Ils ont ainsi pris fait et cause en faveur de l'évasion fiscale ; à moins qu'ils n'aient pensé pouvoir être un jour, eux aussi, de gros contribuables ! »⁴²¹

Une autre explication peut aussi se trouver simplement dans le fait que les classes populaires peuvent être hostiles à ce que l'État les impose plus. Ce qui était un risque dans cette révision.⁴²² La perspective en temps de crise d'être touché, même par une légère augmentation, peut donc aussi expliquer un refus. La réflexion n'aura peut-être donc pas été plus loin de : « ils veulent changer la Constitution pour pouvoir augmenter les impôts. » On peut d'ailleurs facilement imaginer que les libéraux (largement contre le projet) auront argumentés dans ce sens. Enfin, il est notoire que tous les votants ne s'informent pas forcément sur les sujets de votation. On l'a vu, la participation n'a pas été de 100%.

« Les efforts qui ont été faits dernièrement pour arriver à une répartition plus équitable et plus juste des charges publiques, en réclamant du contribuable riche quelque chose de plus que du contribuable peu favorisé par la fortune, ont échoué ; l'impopolarité de l'impôt progressif nous oblige, Monsieur le Président et Messieurs, en nous plaçant au point de vue de la majorité du peuple, à vous proposer dans le projet de décret qui termine ce rapport de fixer le taux de l'impôt à fr. 1,50‰ sur la fortune et à fr. 1,50% sur les ressources de manière à équilibrer le budget de 1876. »⁴²³

Le CE ne cherche pas plus loin les cause de ce refus. L'impôt progressif ne serait simplement « pas populaire ». Ce qui est sûr c'est que dans l'urgence, les députés sont pris de court. Ils doivent trouver une solution pour le budget de 1876. Les calculs montrent qu'une somme de fr. 235'767.- est nécessaire.⁴²⁴ L'emprunt est aussitôt écarté,⁴²⁵ reste l'augmentation du taux proportionnel à 1,5% et 1,5‰, comme proposé par le directeur des finances (ci-dessus) et examiné ensuite par une commission spéciale. Cette dernière, afin d'équilibrer le budget de 1876 dans l'urgence, se prononce favorablement à l'augmentation proposée du taux (et l'ensemble de l'assemblée acceptera cette solution à 63 contre 10 à la fin de la discussion⁴²⁶). Elle cherche aussi différentes possibilités pour éviter les déficits sur le long terme.⁴²⁷ La seule solution trouvée, est, comme souvent, de diminuer les dépenses et d'augmenter les recettes au maximum. Pour cette raison, les députés choisiront de ne pas augmenter les déductions pour frais de ménages et d'entretien d'enfant.⁴²⁸

Durant cette discussion de fin d'année, assez animée par l'urgence, se cristallisent certaines positions qui commencent à devenir « classiques ». Ce n'est cependant qu'à la fin des débats que l'on parvient à comprendre que l'opposition (minoritaire), ce sont les conservateurs, et la majorité : les radicaux. Il est possible de s'en assurer lorsque le député Zélim Perret dit :

« Le parti que la minorité représente au sein du Grand Conseil ne cesse d'entretenir dans le pays la méfiance et de multiplier les récriminations. L'orateur pense que messieurs les députés conservateurs doivent à leur honorabilité de faire disparaître une suspicion imméritée contre le parti radical et une impression fâcheuse produite chez les citoyens qu'ils représentent. »⁴²⁹

Les libéraux sont donc contre un nouvel impôt. Pour ne citer que quelques exemples, Fritz Berthoud est pour L'emprunt,⁴³⁰ Paul Jeanrenaud appuyé par 8 autres députés serait pour uniquement la réduction des dépenses.⁴³¹ Le député Jules Montandon,⁴³² est l'un des seuls à faire une proposition de rentrée fiscale un peu plus concrète, il amène une proposition qui reviendra souvent à l'avenir : l'impôt sur les successions en ligne directe (ainsi que l'inventaire juridique).⁴³³ Quant au député Henri Grandjean, en rappelant que la fraude est très importante,

⁴²¹ HOFER, André, *La fraude fiscale en Suisse*, Genève : Editions Grounauer, 1978, pp.43-44.

⁴²² Même si le projet touche plus les grandes fortunes, le but est tout de même d'augmenter l'imposition en général.

⁴²³ AEN, 3GC – 4.35, « Rapport du CE sur les voies et moyens à employer pour équilibrer le budget de 1876, par Emile Tripet directeur des Finances », *Séance du 3 avril 1876*, p.542.

⁴²⁴ AEN, 3GC – 4.35, « Rapport du CE sur les voies et moyens à employer pour équilibrer le budget de 1876, par Emile Tripet directeur des Finances », *Séance du 3 avril 1876*, p.543.

⁴²⁵ AEN, 3GC – 4.35, « Rapport du CE sur les voies et moyens à employer pour équilibrer le budget de 1876, par Emile Tripet directeur des Finances », *Séance du 3 avril 1876*, p.544.

⁴²⁶ AEN, 3GC – 4.35, *Séance du 4 avril 1876*, p.571.

⁴²⁷ AEN, 3GC – 4.35, « Rapport de la Commission chargée d'examiner les propositions du CE sur les voies et moyens à employer pour équilibrer le budget de 1876, par M. le D^r Roulet », *Séance du 4 avril 1876*, p.555.

⁴²⁸ AEN, 3GC – 4.35, « Rapport de la Commission chargée d'examiner les propositions du CE sur les voies et moyens à employer pour équilibrer le budget de 1876, par M. le D^r Roulet », *Séance du 4 avril 1876*, pp.556-557.

⁴²⁹ AEN, 3GC – 4.35, Zélim Perret, *Séance du 4 avril 1876*, p.568.

⁴³⁰ AEN, 3GC – 4.35, Fritz Berthoud, *Séance du 4 avril 1876*, p.563.

⁴³¹ AEN, 3GC – 4.35, Paul Jeanrenaud au nom d'une minorité de la commission, *Séance du 4 avril 1876*, pp.559-560.

⁴³² Je n'ai pas pu identifier ce député, mais il s'agit probablement d'un radical.

⁴³³ AEN, 3GC – 4.35, Jules Montandon, *Séance du 4 avril 1876*, p.562.

il propose de ne mettre les centimes additionnels que sur la fortune.⁴³⁴ Un libéral tel Alfred Borel s'empresse évidemment de s'y opposer.⁴³⁵ La discussion se termine sur ces oppositions idéologiques, le CE est finalement chargé de faire une enquête pour un nouveau projet d'impôt capable d'équilibrer les futurs budgets, mais le temps presse dans ce contexte de crise : les députés fixent le délai à juillet 1876.⁴³⁶ Par la suite cependant, 10'500 citoyens déposent une pétition contre les décisions du GC d'augmenter l'impôt. Le GC se voit donc contraint d'accorder l'augmentation des déductions (les 600 et 200 francs) qui est une des revendications dans la pétition, ainsi que d'élever le taux d'imposition pour la fortune à 1,75‰, et de baisser celui pour les ressources, à 1‰.⁴³⁷

2.2.2.6 La loi de 1878 et ses décrets de 1879

Le projet de loi de 1876 n'étant pas accepté, il en faut un autre. Si je n'ai pas voulu rentrer dans la description précise de toutes les dispositions du projet de 1876, dès lors qu'elle ne sera jamais appliquée, je vais néanmoins aborder, dans cette partie, comme pour les révisions fiscales précédentes, le contenu des principaux enjeux de la loi du 3 octobre 1878. Je le dis cependant d'entrée de jeu, cette loi (ainsi que le décret de 1879 qui suit immédiatement), reprend sans grandes surprises presque entièrement la loi de 1868.

Pour commencer, le principe de la progression n'étant donc pas passé, il devient incontournable d'augmenter le taux d'imposition proportionnel. Cependant, les députés maintiennent une certaine volonté d'épargner les plus démunis, c'est pourquoi seules les fortunes de plus de 1'500 francs sont concernées, et seul le taux sur la fortune augmente. Selon la loi, il peut alors varier entre 1‰ et 1,5‰ (le taux sur les ressources et revenus reste à 1‰), mais en réalité le taux dépassera ceux prévu par la loi, puisqu'en 1879 il sera fixé à 1,6‰ et en 1881 à 1,7‰ (quant au taux sur les ressources et revenus il sera aussi augmenté légèrement à 1,1‰). De plus, toujours dans la même optique, et conformément à ce qui a été discuté pour le projet de 1876, la loi de 1878 officialise l'augmentation des déductions pour frais de ménage à fr. 600.- (contre fr. 400.- auparavant) et à fr. 200.- par enfant, pour leur entretien (contre fr. 150.- jusque-là).

Cette dernière mesure va cependant diminuer le produit des recettes fiscales. Elle va donc être contrebalancée par des dispositions allant dans le sens inverse d'augmenter les recettes. Il s'agit en résumé, de mesures qui sont plus contraignantes pour les sociétés anonymes et pour les étrangers. Ces derniers ne disposent en effet désormais plus de clauses spéciales, ils ne sont donc plus exonérés de l'impôt pendant deux ans, comme c'était le cas précédemment. En revanche une nouvelle disposition est plus favorable aux saisonniers. Puisque ceux-ci ne doivent plus payer l'impôt pour toute l'année mais uniquement en proportion du temps passé dans le canton. De plus, ils sont totalement exonérés s'ils n'y sont pas restés plus de trois mois et que leur impôt sur les ressources ne dépasse pas 3 francs (disposition qui n'exonère donc que les très petites sommes, puisqu'il ne faut alors pas avoir gagné plus de 300 francs durant les dits trois mois maximum.) Quant aux sociétés anonymes (S.A.), pour celles ayant leur siège dans le canton, rien ne change.⁴³⁸ En revanche, on crée une nouvelle disposition qui soumet de la même façon (donc impôt sur les ressources) les S.A. qui n'ont pas leur siège dans le canton mais qui y font affaires. Ces changements représentent donc un pas qualitatif dans l'imposition cantonale de Neuchâtel. Les députés conservent ainsi un peu de l'esprit de la loi rejetée en 1876, soit alléger les plus pauvres et imposer un peu plus les plus riches. Je dirais qu'au niveau du fond, les nouvelles dispositions explicitées ci-dessus, représentent les changements les plus importants de la loi de 1878.

Je vais néanmoins évoquer quatre derniers changements afin d'être exhaustive, mais qui sont d'ordre secondaire. D'abord, je relève qu'il y a une légère augmentation des effectifs du fisc : de 3 à 7 membres dans les comités locaux, on passe désormais à un minimum de 5 et un maximum de 7 membres. De plus, ces derniers ne doivent désormais plus prêter serment comme c'était le cas jusqu'à présent. Ensuite, la taxe en cas de retard est baissée à 5% (au lieu de 10%), mais elle est due immédiatement, alors qu'il y avait un délai supplémentaire de huit jours auparavant. Enfin, certaines dispositions concernant la procédure à suivre en cas de non paiement des contribuables sont supprimées. Le fisc ne fait plus nécessairement appel aux huissiers. Ce dernier s'en

⁴³⁴ AEN, 3GC – 4.35, Henri Grandjean, *Séance du 4 avril 1876*, p.564.

⁴³⁵ AEN, 3GC – 4.35, Alfred Borel, *Séance du 4 avril 1876*, p.565.

⁴³⁶ AEN, 3GC – 4.35, *Séance du 4 avril 1876*, p.572.

⁴³⁷ GIRARD, Ed., « Les principaux impôts de la République neuchâteloise », *Op. Cit.*, p.40.

⁴³⁸ C'est-à-dire qu'elles ne sont toujours pas soumises à l'impôt sur les fortunes mais uniquement à celui sur les ressources.

remet au CE directement qui « *statuera souverainement* » (c.f. article 26), cette loi est donc simplifiée au niveau des recours possibles, et donne en même temps plus de pouvoir au CE.

Je ne m'arrêterai pas longtemps sur cette question, mais je relève néanmoins qu'à la suite de la loi (le 14 février 1879) sont publiées en complément les « Instructions réglementaires relatives à l'exécution et l'application de la loi sur l'impôt direct du 18 octobre 1878 », ⁴³⁹ ce qui va préciser les marches à suivre pour les agents du fisc et donc leur faciliter le travail. Je conclurai donc sur les deux décrets qui modifient déjà cette loi, celui du 10 avril 1879 d'abord et celui du 29 mai 1879 ensuite. Le premier décret est d'importance mineure, concernant uniquement la suppression et le remplacement des articles 30 et 31. En résumé, ce changement ne consiste qu'à donner un délai supplémentaire de quinze jours aux retardataires, avant de les taxer. En revanche le second décret instaure une disposition qui sera reprise telle quelle dans la loi de 1892. Selon le décret lui-même ce changement a pour but de limiter les compétences du GC quant à la fixation du taux d'impôt. Or, la loi laisse néanmoins une certaine marge de manœuvre pour augmenter le taux d'imposition. Car la loi fixe des taux maximum : 1,20% pour les revenus et ressources, et 1,80‰ pour les fortunes. Au-delà, le GC peut toujours augmenter, simplement il doit le faire à travers un « *décret spécial, sur lequel pourra s'exercer la votation populaire* » ⁴⁴⁰ (avec donc un recours possible au référendum populaire comme « garde-fou »). Dans la pratique, cela ne changera cependant pas grand-chose puisque le taux n'augmentera pas énormément (à part en 1899, où on passera pour la fortune de 1,80 à 2‰, mais le taux de 2‰ restera stable ensuite jusqu'en 1917).

Pour terminer, au risque de me répéter, les législateurs enregistrent donc le refus parlementaire d'introduire la progressivité, mais ils gardent néanmoins les mêmes préoccupations. Et la loi de 1878 ainsi que les deux décrets de 1879 qui suivent immédiatement vont dans le sens d'augmenter les recettes du canton en imposant, toutes proportions gardées, un peu plus les plus grandes fortunes et allégeant légèrement les moins grandes. Ceci, dans un souci général de ne pas provoquer de mécontentement populaire.

2.3 LA FIN DE LA CRISE ? (1880-1903)

La fin du XIX^{ème} siècle à Neuchâtel est une période que je qualifierais de reprise économique et de « renégociation d'équilibre politique ». En Suisse d'une manière générale, entre 1890 et 1914, les importations et les exportations doublent. Ce quart de siècle est économiquement plus positif pour certains domaines (mise à part 3 récessions internationales : 1890-94, 1900-04 et 1908-09). ⁴⁴¹

Côté fiscal, à Neuchâtel, les recettes de l'impôt direct restent, à partir de 1879 en stable et constante augmentation, mais pour maintenir cette croissance (nécessaire, car les dépenses augmentent aussi en parallèle), plusieurs augmentations du taux d'impôt sur la fortune sont décidées par les autorités neuchâteloises.

En 1881, il y a même une autre tentative d'instaurer la progression. Une votation a lieu encore une fois pour changer l'article 16 de la Constitution, mais le peuple refuse à nouveau, avec un résultat très serré : à 4'453 voix contre 4'067. ⁴⁴² Un autre changement a lieu aussi l'année suivante en ce qui concerne l'impôt. Les droits civiques cantonaux ne sont plus supprimés pour ceux qui ne se seraient pas acquittés de leur dette fiscale, en revanche cette mesure restrictive, restera un long combat, notamment pour les socialistes, au niveau des élections municipales.

Le système de l'élection proportionnelle de 1891 (appliqué pour la première fois en mai 1892), introduit également le vote obligatoire, mais moral, car aucune sanction n'est prévue. Le résultat de ce changement est immédiat, car d'habitude la moitié environ des électeurs se mobilise, alors que la première élection à la proportionnelle ce n'est pas moins de 81% des électeurs qui vont voter. Le pourcentage est remarquable, même si probablement il doit beaucoup à l'effet de nouveauté, puisque le pourcentage retombe ensuite peu à peu. Le combat pour la proportionnelle a duré plus d'un quart de siècle (discuté déjà durant la révision constitutionnelle de 1858), il revient souvent dans les débats. L'intérêt des radicaux dominants les sphères politiques a longtemps

⁴³⁹ Les instructions seront modifiées le 12 août 1887.

⁴⁴⁰ « Loi sur l'impôt direct de 1892 », *Nouveau recueil officiel des lois, décrets et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel*, 2^{ème} Edition, Neuchâtel : Imprimerie Paul Seiler, Tome 8, 1894, p.192.

⁴⁴¹ RUFFIEUX, Roland, « La Suisse des radicaux (1848-1914) », *Op. Cit.*, p.70.

⁴⁴² AEN 3GC – 4.82, Alfred Clottu, chef du département des Finances, *Assemblée du 18 mai 1916*, p.217.

été de se maintenir au pouvoir et la proportionnelle ne les avantageait pas forcément.⁴⁴³ La thèse française de B. Vazoff exemplifie cela à travers les élections du GC de 1874. Ces dernières ont eu pour résultats de donner 11'173 voix aux radicaux et 7'456 aux libéraux. Soit un résultat de 2/5^{ème} des électeurs en faveur des libéraux, qui, dans un système proportionnel aurait donc donné une 40aine de députés (sur 101 au total à ce moment). Or, ces derniers n'ont pu obtenir que 11 députés, du fait du système majoritaire en place.⁴⁴⁴ C'est l'expérience locale à la Chaux-de-Fonds pour les élections de 1889 qui met davantage en lumière la nécessité d'une élection à la proportionnelle. Sans rentrer dans les détails, les élections finirent par durer un mois et on dû s'y prendre à quatre fois pour élire les 32 députés, dès lors que le parti Grütliéen (parti ouvrier) représente 1'500 voix, le parti radical 1'300, le parti libéral 900 et que la majorité absolue doit réunir 1'861 voix.⁴⁴⁵ Pour l'auteur : « *La proportionnelle a donné au canton la paix électorale. Elle a mis fin aux longues agitations ; (...).* »⁴⁴⁶ Si une telle affirmation peut être nuancée, il est néanmoins évident qu'une telle loi aura apporté plus de justice sociale. Les parties qui suivent ne sont pas une histoire résumée exhaustive du Parti socialiste neuchâtelois, ou de la Banque cantonale neuchâteloise. Je voulais cependant évoquer ces deux points, car ce sont des éléments à prendre en compte quand on veut comprendre l'histoire fiscale neuchâteloise, notamment dans l'optique de mieux comprendre et d'introduire correctement la troisième partie qui suivra, sur le début du XX^{ème} siècle.

2.3.1 LA CRÉATION DU PARTI SOCIALISTE NEUCHÂTELOIS (PSN)

D'une manière générale, en Suisse, le milieu ouvrier adopte des formes d'organisation nationale après le patronat (par exemple, l'Union suisse du commerce et de l'industrie se crée en 1870 et la Fédération ouvrière en 1873).⁴⁴⁷ De plus, les premières tentatives de partis socialistes cantonaux ont du mal à différencier leur programme d'un radicalisme de gauche.⁴⁴⁸ Et à Neuchâtel, il est pour le moins vrai que les radicaux sont longtemps très populaires et peuvent, parfois, représenter les intérêts des travailleurs. La crise qui favorise les polarisations politiques, révèle néanmoins aux travailleurs le besoin de créer leur propre parti politique. Ce sont « *les difficultés économiques qui se manifestent dans l'horlogerie dès la fin des années 1870 [qui] conduisent à la multiplication des syndicats et à l'affermissement d'un véritable socialisme, modéré, (...).* »⁴⁴⁹ Notamment dans les régions du « Haut ». Avant le socialisme, c'est le courant anarchiste qui prend aussi un essor important dans les villes des Montagnes, plus industrialisées, dans les années 1870 s'opère donc une cruciale rupture « (...) *entre le mouvement ouvrier et le parti radical, jusqu'alors engagé dans un programme républicain contre les forces conservatrices des secteurs agricoles et de la bourgeoisie du « Bas ».* »⁴⁵⁰ Mais le PSN est créé, officiellement, un peu plus tard encore : en 1896. (Alors que l'Union ouvrière de La Chaux-de-Fonds est fondée un an plus tard.⁴⁵¹) Cependant, avant cette fondation officielle du parti socialiste existent déjà des partis qui politiquement, se situent sur ce « radicalisme de gauche » et certains useront même du terme « Parti ouvrier » pour se présenter aux élections.⁴⁵² Avant le PSN, il y a la très connue Société du Grütli (création de sections : en 1887 à La Chaux-de-Fonds, et 1889 au Locle) qui défend les intérêts de la classe ouvrière en pleine expansion.⁴⁵³ Mais avant encore, le socialisme, existe à Neuchâtel. Il est même présent au sein des premières luttes électorales ou des premiers conflits sociaux (qui vont de pair), dès les années 1860.⁴⁵⁴ Une figure importante se dégage dans

⁴⁴³ VAZOFF, Boris Mintcheff, *Le Grand Conseil de la République et canton suisse de Neuchâtel*, thèse de Doctorat, Université de Paris, faculté de droit, Paris : Éditeur Arthur Rousseau, 1904, pp.31-37 histoire GC 1903

⁴⁴⁴ VAZOFF, Boris Mintcheff, *Ibidem*, pp.52-53.

⁴⁴⁵ VAZOFF, Boris Mintcheff, *Ibid.*, pp.56-57.

⁴⁴⁶ VAZOFF, Boris Mintcheff, *Ibid.*, p.62.

⁴⁴⁷ RUFFIEUX, Roland, « La Suisse des radicaux (1848-1914) », *Op. Cit.*, pp.43-44.

⁴⁴⁸ RUFFIEUX, Roland, *Ibidem*, p.47.

⁴⁴⁹ HENRY, Philippe, « Survol de l'histoire politique et institutionnelle du canton de Neuchâtel (1814-2014) », *Op. Cit.*, p.80.

⁴⁵⁰ HERTZ, Ellen et WOBMANN, Fanny (dir.), *Complications neuchâteloises. Histoire, tradition, patrimoine*, Neuchâtel : Alphil, 2014, p.18.

⁴⁵¹ L'Union ouvrière, à majorité horlogère (et dont les assemblées se déroulent en allemand et en français), regroupe plus de 2'000 membres et 22 syndicats en 1904 : PERRENOUD, Marc, « La grève des maçons et manœuvres en 1904 à La Chaux-de-Fonds », in ROULET, Louis-Edouard, (prés. Comité de rédaction), *Revue historique neuchâteloise, musée neuchâtelois*, Neuchâtel : Imprimeries Centrales Neuchâtel S.A., n°1, 1985, p.28.

⁴⁵² RAMSEYER, Jacques, « La république radicale 1848-1914 », *Op. Cit.*, p.40.

⁴⁵³ RAMSEYER, Jacques, *Ibidem*, p.40.

⁴⁵⁴ PERRENOUD, Marc, « Economie et société », *Op. Cit.*, p.167.

l'historiographie du socialisme dans le canton de Neuchâtel, il s'agit du médecin Pierre Coullery⁴⁵⁵ qui fonde en 1865 la section, à La Chaux-de-Fonds, de l'Association Internationale des Travailleurs (AIT).⁴⁵⁶ Même si déjà en 1865, P. Coullery est élu au GC, souvent considéré comme « le premier élu représentant les travailleurs »,⁴⁵⁷ pour autant en dehors de ces initiatives individuelles, « l'extrême gauche » (comme on l'appelle à cette époque) organisée en parti politique, sera absente du GC jusqu'aux élections de 1889. À partir de cette date, ils participeront aux instances législatives,⁴⁵⁸ mais resteront très minoritaires pendant une bonne vingtaine d'années : environ 15 à 20 élus jusqu'en 1914. Le début du XX^{ème} siècle représente cependant les véritables années de croissance du PSN :

« *La progression du Parti Socialiste est bien, sur le plan suisse comme le plan neuchâtelois, une ligne de force essentielle de l'évolution de la vie politique de la première moitié du XXe siècle. Cette avancée est bien amorcée dès le début des années 1910, malgré un reflux lors des élections communales de 1915. Elle est en relation avec les difficultés de la fin de la guerre et du début des années 1920, puis 1930, ainsi qu'avec l'essor du syndicalisme ; mais c'est aussi un effet direct de l'adoption de la représentation proportionnelle, sur le plan cantonal (1892), communal (1912), et fédéral (1919).* »⁴⁵⁹

Certains événements qui vont rester marquant dans l'histoire de la lutte des classes neuchâteloise vont aussi favoriser la consolidation du PSN, comme par exemple la Grève des maçons de 1904.⁴⁶⁰ Il n'est d'ailleurs pas possible de parler du socialisme à Neuchâtel sans évoquer la ville de La Chaux-de-Fonds qui, fortement ouvrière, obtient, dès 1912, une majorité communale en faveur des socialistes. La ville va d'ailleurs garder cette majorité socialiste (ou « gauche », car plus tard le POP, puis les Verts s'ajoutent) pendant plus d'un siècle (à part durant les années 1915-1918, premières années de guerre, durant lesquels la droite reprend la majorité).⁴⁶¹

Le PSN ne joua que moyennement un rôle de « parti d'opposition » que peuvent parfois représenter les PS dans d'autres cantons (ou dans d'autres pays). Le PSN est intégré aux institutions législatives dès ses débuts. Un exemple, c'est que le référendum facultatif n'est que très peu utilisé : de 1879 (date de son introduction) à 1903 seul deux demandes ont été faites, et seule une de ces deux lois votées par le GC a été rejetée.⁴⁶²

Gabriel Ardant fait une observation générale qui correspond assez bien à cette dynamique politique neuchâteloise. Il dit que vers la fin du XIX^{ème} siècle les partis socialistes qui sont dans l'ensemble minoritaires aux seins des institutions, ne les empêche pas, par des jeux d'alliance avec des partis plus soucieux de la répartition des richesses, de l'emporter parfois contre les conservateurs.⁴⁶³ Et il est vrai, que dans une certaine mesure (que je tenterai de mieux définir dans la suite de ce travail), c'est ce phénomène que l'on pourra observer à Neuchâtel avec une fraction du parti radical. Le PSN va chercher à s'allier, dans quelle mesure réussira-t-il ? La prochaine partie de ce travail s'attachera de répondre à cette question, notamment au niveau des lois fiscales évidemment.

Pour terminer ce panorama de la gauche neuchâteloise au tournant du siècle, notons que le PSN va abriter quelques grands noms de socialistes suisses. Les historiens s'accordent à dire que le pacifisme et

⁴⁵⁵ Voir la note bibliographique en annexe pour plus d'informations.

⁴⁵⁶ Une année après la création de la Première Internationale à Londres, il fonde la première section neuchâteloise : la « Société ouvrière de La Chaux-de-Fonds » avec un certain Marc Dufaux et Joseph Vanza, qui se fait aussi appelée « République démocratique et sociale ». C'est en 1871 (en même temps qu'à l'international) qu'une scission s'opère entre les partisans de Coullery et ceux de Bakounine, courant socialiste libertaire (ou anarchiste) qui fonde la Fédération jurassienne. Ce n'est, ensuite, qu'en 1885 que Coullery reprend la voie de l'organisation en fondant l'une des premières sections romandes de la fameuse Société du Grütli, à La Chaux-de-Fonds (puis au Locle et à Neuchâtel). : SPIRA, Raymond, *La Chaux-de-Fonds 1912-2012. Histoires d'une ville de gauche*, Neuchâtel : Alphil, 2012, p.133. Et pour la création de la société du Grütli à La Chaux-de-Fonds, J. Ramsayer donne la date de 1887 : RAMSEYER, Jacques, « La république radicale 1848-1914 », *Op. Cit.*, p.40.

⁴⁵⁷ SPIRA, Raymond, *La Chaux-de-Fonds 1912-2012...*, *Op. Cit.*, p.133. Jacques Ramseyer dit qu'il se lance dans la lutte électorale que dès 1868 : RAMSEYER, Jacques, « La république radicale 1848-1914 », in BARRELET, Jean-Marc, *Histoire du Pays de Neuchâtel...*, *Op. Cit.*, 1993, p.40.

⁴⁵⁸ En tant que « parti ouvrier », ils obtiennent 12 sièges, ce sont donc, comme dit plus haut, les grutléens. Voir : PERRENOUD, Marc, « De la Fédération jurassienne à la Commune socialiste. Origines et débuts du Parti socialiste neuchâtelois (1895-1912) », in CANTINI, Claude (et al.), *Les origines du socialisme en Suisse romande*, Lausanne : Association pour l'étude de l'histoire du mouvement ouvrier, cahier n°5, 1988, p.128

⁴⁵⁹ HENRY, Philippe, « Survol de l'histoire politique et institutionnelle du canton de Neuchâtel (1814-2014) », *Op. Cit.*, p.93.

⁴⁶⁰ SPIRA, Raymond (Coordinateur), *La Chaux-de-Fonds 1912-2012...*, *Op. Cit.*, p.140.

⁴⁶¹ SPIRA, Raymond (Coordi.), *Ibidem*, p.134.

⁴⁶² Ces deux référendums ont lieu la même année, en 1882. La première, finalement acceptée concerne la création de la BCN, et la seconde rejetée, concerne l'interdiction et fabrication et de vente de boissons distillées.

⁴⁶³ ARDANT, Gabriel, *Histoire de l'impôt...*, *Op. Cit.*, p.372.

l'antimilitarisme influencent fortement la création du Parti socialiste neuchâtelois, j'y reviendrai d'ailleurs dans la troisième partie.⁴⁶⁴ Sur ce terrain, la figure de Charles Naine en est certainement la plus importante.⁴⁶⁵ L'apparition de groupements féministes et quelques avancées marginales pour le droit des femmes témoignent de la puissance du mouvement ouvrier à Neuchâtel.⁴⁶⁶ Pour la période qui m'intéresse, il n'y aura pas de division importante à l'intérieur du PSN. Cependant, après la révolution russe de 1917, comme partout dans le monde, se formeront les partisans de l'adhésion à la III^{ème} internationale (minoritaires : 81 à la section chaux-de-fonnière), dont une des figures importantes est Jules Humbert-Droz et les réformistes (230 membres à La Chaux-de-Fonds) menés par Ernest-Paul Graber.⁴⁶⁷ Ces chiffres, même s'ils illustrent une situation à venir qui diffère historiquement, permettent toutefois de comprendre les tendances politiques générales, notamment donc réformistes, qui sont à l'œuvre au sein du PSN durant toute la période que j'étudie.

2.3.2 LA BCN, LE TERRAIN D'UNE OPPOSITION POLITIQUE : LIBÉRAUX CONTRE RADICAUX

À ce stade de mon étude, il est presque tard pour parler de la Banque Cantonale neuchâteloise (BCN). Même si je l'ai, rapidement déjà mentionnée parfois, je voulais m'y attarder quelque peu dans cette période-ci, car ce n'est qu'en 1883 que la BCN prend véritablement une forme moderne. Je vais donc ici en retracer les grandes lignes.

En 1848, un projet de loi pour l'établissement d'une banque cantonale avec un départ de 2 millions de francs français est déjà discuté.⁴⁶⁸ Mais tous les députés ne sont pas convaincus du bien-fondé d'un tel projet. D'autant que cela demandera des sommes importantes à l'Etat, alors qu'il est déjà fortement endetté. De plus, cela n'apparaît pas comme une nécessité aux yeux de certains députés puisqu'à ce moment-là, les banques cantonales n'existent pas dans tous les cantons. Si les intérêts d'un tel établissement peuvent paraître évidents aujourd'hui, à ce moment-ci, les voies au sein du GC sont très partagées. Finalement, cette discussion est reportée de manière très serrée : à 26 voix contre 24. Les parlementaires préfèrent statuer sur cette question après avoir mis en place le rachat des droits féodaux et l'établissement d'un système hypothécaire.⁴⁶⁹ « *L'idée de la création d'une banque cantonale ne fut pas pour autant abandonnée. Le développement des chemins de fer, à partir de 1850, du commerce et de l'industrie entraîna inéluctablement un besoin de crédits et une augmentation des moyens monétaires.* »⁴⁷⁰ D'autant que l'article 69 de la Constitution inscrit légalement le projet de créer une banque cantonale.⁴⁷¹ C'est donc le 21 novembre 1854 que le GC accepte finalement, et cette fois à une grande majorité, la création de la première banque cantonale neuchâteloise.⁴⁷²

C'est une société par action qui est dotée d'un capital d'1 million sur 10 ans. L'État y a contribué à hauteur de 250'000.- et en retire un droit sur les bénéfices de 30%. Assez rapidement, la politique de la BCN divise les radicaux qui voudraient que cette dernière serve avant tout les « intérêts généraux du Pays », et les conservateurs qui sont accusés de trop privilégier les actionnaires, et qui tiennent avant tout au statut privé de la banque.⁴⁷³ Cette division se creuse entre une autorité politique (le GC) à majorité radicale et les dirigeants de la banque qui sont à majorité libérale.⁴⁷⁴

⁴⁶⁴ SPIRA, Raymond (Coordi.), *La Chaux-de-Fonds 1912-2012...*, Op. Cit., p.134.

⁴⁶⁵ SPIRA, Raymond (Coordi.), *Ibidem*, p.145.

⁴⁶⁶ SPIRA, Raymond (Coordi.), *Ibid.*, pp.155-160.

⁴⁶⁷ SPIRA, Raymond (Coordi.), *Ibid.*, p.135.

⁴⁶⁸ AEN, 3GC – 4.2, « Projet de Banque Cantonale de Neuchâtel », *Assemblée du 21 novembre 1848*, pp.272-308. Et aussi, AEN, 3GC – 4.3, « Projet de Banque Cantonale modifié par une commission », *Assemblée du 2 décembre 1848*, pp.32-54.

⁴⁶⁹ AEN, 3GC – 4.3, *Assemblée du 2 décembre 1848*, p.71.

⁴⁷⁰ BONHÔTE, Daniel, *Histoire d'une banque. La Banque Cantonale Neuchâteloise 1883-1983*, La Chaux-de-Fonds : Imprimerie Courvoisier S.A., 1982, p.4.

⁴⁷¹ BARRELET, Jean-Marc, « L'évolution des services : banques, assurances, tourisme », in BARRELET, Jean-Marc, *Histoire du Pays de Neuchâtel...*, Op. Cit., 1993, p.157.

⁴⁷² Le premier projet avait été présenté le 17 mai 1854, par A. Lambelet, Courvoisier et Denzler, mais je ne vais pas rentrer dans les détails parlementaires : BONHÔTE, Daniel, *Histoire d'une banque. La Banque Cantonale Neuchâteloise 1883-1983*, La Chaux-de-Fonds : Imprimerie Courvoisier S.A., 1982, p.4.

⁴⁷³ BONHÔTE, Daniel, *Histoire d'une banque...*, Op. Cit., p.5. Et BARRELET, Jean-Marc, « L'évolution des services : banques, assurances, tourisme », in BARRELET, Jean-Marc, *Histoire du Pays de Neuchâtel...*, Op. Cit., 1993, p.157, disent tous deux la même chose.

⁴⁷⁴ Voir dans les annexes la liste des responsables (en fonction de leur statut : Présidents, Censeurs, Directeurs, etc.) pour la deuxième BCN créée en 1883. Tiré de l'ouvrage contemporain : BONJOUR, Paul-Emile, *La Banque Cantonale Neuchâteloise. Historique de sa*

En 1881, le fait que la Confédération parvienne à obtenir le monopole sur l'émission des billets de banque, va faire prendre à la situation neuchâteloise un nouveau tournant. Pour les libéraux, c'est l'occasion pour la BCN de prendre son indépendance totale vis-à-vis de l'État, alors que les radicaux continuent de vouloir que la Banque cantonale se soumette aux intérêts étatiques. Par un coup de force des dirigeants de la banque, la BCN est alors dissoute le 1^{er} janvier 1882 (sans le consentement de l'État) et devient la « Banque Commerciale Neuchâteloise ». Le CE réagit très vite et propose la création d'une nouvelle banque d'État le 4 avril de la même année, avec une caisse hypothécaire. Pour mener à bien ce projet, le CE demande l'aide de la Banque Commerciale de Bâle, qui accepte de prêter 3 millions pour la nouvelle BCN (à 4% d'intérêt). Le débat entre les partisans d'une banque privée et ceux pour une banque étatique, continue de se mener au sein du GC, mais le projet est, avec une majorité relative, finalement accepté (lors de la séance du 14 avril 1882, 56 députés acceptent, 21 refusent et 24 s'abstiennent).⁴⁷⁵ Cela est assez révélateur des rapports de forces présents au sein du GC à ce moment-là et notamment de l'opposition, sur certaines questions, entre radicaux et libéraux. De plus, les députés émettent un décret (qui fera l'objet d'un référendum, mais qui sera accepté par le peuple) fixant un impôt sur les banques à 6‰ de l'émission. Le 1^{er} janvier 1883, commence alors l'activité de la nouvelle BCN.

Au début, la concurrence avec la Banque Commerciale (soutenue par les libéraux) est dure. C'est quand cette dernière sera affaiblie par un procès en 1896 et qu'elle sera enfin rachetée en 1907 par la BNS, que la BCN a véritablement le champ libre.⁴⁷⁶ La Banque cantonale « joue un rôle indispensable dans le processus d'industrialisation de l'horlogerie (...). Au début du XX^e siècle, elle participe à la transformation d'affaires familiales en sociétés anonymes actives (...). »⁴⁷⁷ En effet, qui dit développement de l'industrie, dit argent ; qui dit argent, dit banque. L'activité de la BCN restera prospère jusqu'à la fin de la PGM.⁴⁷⁸

La seconde BCN subit quelques changements entre la fin du XIX^{ème} siècle et le début du XX^{ème}. Dans les grandes lignes, si elle garde une certaine autonomie et une existence juridique propre, elle reste sous le contrôle de l'Etat :

« La responsabilité de l'Etat est limitée aux dépôts, à la couverture du 60% de l'émission des billets et au remboursement des obligations destinées à alimenter exclusivement les prêts hypothécaires. Le capital de dotation est fixé à 4 millions de francs, montant important pour l'époque, mais qui est d'autant plus justifié que le 40% au minimum de l'émission des billets doit être immobiliser sous forme d'encaisse métallique. (...) le quatrième million fut constitué au moyen du capital actions que possédait l'Etat dans l'ancienne Banque Cantonale. »⁴⁷⁹

Le Conseil d'Administration de la BCN (composé de 9 membres) est nommé, pour 3 ans, par le GC. Alors que le président et le directeur (ainsi que le 2 censeurs) sont nommés par le CE.⁴⁸⁰ Cela montre bien la dépendance que la BCN garde envers les instances politiques du canton. Les difficultés initiales diminuent dès 1891, notamment du fait que son champ d'activité s'élargit et se met à disposition de plusieurs entreprises industrielles. Je cite ici quelques exemples d'industries neuchâteloises qui ont bénéficiées de prêts de la BCN : Jules Perrenoud & Cie à Cernier (fabrique et commerce de meubles), les établissements Edouard Pernod à Couvet (distillerie), les Usines du Furcil à Noiraigue (chaux et ciment), la fabrique de chocolat et confiserie (J. Klaus au Locle), l'entreprise Edouard Dubied & Cie à Couvet (machines à tricoter), ou encore la très connue entreprise de Georges Favre-Jacot & Cie au Locle (fabrication et commerce d'horlogerie sous la marque Zénith). L'agriculture aussi obtient de l'aide financière de la BCN, tout cela participe à faire croître les bénéfices et l'importance de la BCN au sein du canton. D'ailleurs les divers résultats chiffrés de cette dernière témoignent de cette croissance : par exemple, en 1892, l'émission est portée de 3 à 6 millions (et en 1896 elle sera portée à 8 millions⁴⁸¹) ; deux ans plus tard, la BCN commence une nouvelle activité : elle ouvre un service

fondation et des 25 premières années de son activité (1883-1908), Brochure commémorative publiée par les soins du Conseil d'Administration de la Banque cantonale neuchâteloise, Neuchâtel, Imprimerie Delachaux & Niestlé S. A., 1908.

⁴⁷⁵ BARRELET, Jean-Marc, *Histoire du canton de Neuchâtel. La création d'une république...*, Op. Cit., p.59.

⁴⁷⁶ PERRENOUD, Marc, « La Banque cantonale neuchâteloise (BCN) », in BARRELET, Jean-Marc, *Histoire du Pays de Neuchâtel...*, Op. Cit., 1993, p.174.

⁴⁷⁷ PERRENOUD, Marc, *Ibidem*, p.174.

⁴⁷⁸ PERRENOUD, Marc, *Ibid.*, p.175.

⁴⁷⁹ BONHÔTE, Daniel, *Histoire d'une banque...*, Op. Cit., p.10.

⁴⁸⁰ BONHÔTE, Daniel, *Ibidem*, pp.6-10.

⁴⁸¹ BONHÔTE, Daniel, *Ibid.*, p.13.

d'épargne.⁴⁸² En 1907, suite à la création de la BNS, le GC adopte une nouvelle loi sur la BCN qui apporte quelques changements comme l'augmentation du capital, et la part du bénéfice étatique qui passe de 55 à 60%.⁴⁸³ En résumé donc, cette période est florissante à plusieurs égards pour la BCN, ainsi que pour l'Etat cantonal qui en contrôle une partie et qui surtout perçoit une partie de bénéfices.

2.3.3 LA LOI DE 1892, UNE CONCLUSION DE CE PREMIER DEMI-SIÈCLE DE FISCALITÉ MODERNE

Avant la révision de 1892, il y a un décret le 26 janvier 1888 qui ajoute quelques dispositions à la loi de 1878. Il m'a paru important de le mentionner car il s'agit d'un retour pur et simple à l'exonération fiscale des étrangers, voire même à son élargissement (alors qu'il s'agissait d'un changement important de la loi de 1878). Voici le décret de 1888 qui se rajoute à la loi de 1878 :

« Art. 7 bis – Les étrangers à la Suisse qui n'exercent aucun commerce, aucune profession ou aucune industrie dans le canton et qui n'y sont pas nés, ne sont soumis à l'impôt qu'après deux ans de résidence et seulement pour la fortune mobilière qu'ils possèdent dans le canton. Après dix ans de résidence, les étrangers à la Suisse sont soumis à l'impôt comme les nationaux. »⁴⁸⁴

Je ne m'attarderai pas plus sur ce décret suffisamment explicite, qui « revient en arrière » et qui est conservé mot pour mot dans la loi de 1892. Cela est tout-de-même significatif qu'après la période dite de « crise » les législateurs s'empressent de remettre cette disposition en place.

D'ailleurs, je ne m'arrêterai pas non plus sur la nouvelle loi de 1892, dès lors qu'elle ne changera pas beaucoup de la précédente. Elle est discutée après le dépôt de la motion du député Frédéric Soguel, en 1889, qui veut mettre en place un nouvel « *impôt sur le revenu de la fortune pour permettre de réduire le prix du sel, et de payer le matériel scolaire à fournir en exécution de la nouvelle loi sur l'enseignement primaire.* »⁴⁸⁵ Trois ans plus tard, la loi est adoptée à une grande majorité : 50 voix contre 9.⁴⁸⁶

Ce que la loi de 1892 a de nouveau, porte sur essentiellement une chose : la nouveauté de la loi de 1892 est de créer un Inspectorat des contributions (article 14) dépendant du département des Finances et rémunéré par le CE. Dans cette nouvelle disposition, il est, de plus, possible d'avoir plusieurs postes d'inspecteurs des finances. Dans le même temps, les comités locaux sont supprimés. Ce sont les préfetures, puis les Conseils communaux qui font une partie de leur travail. Et dans un deuxième temps, pour l'examen des déclarations, se forme une nouvelle entité dans chaque district : la Commission de taxation qui est composée de l'inspecteur (qui en est le président), d'un membre du district en question (nommé par le CE) et de trois autres membres désignés par le Conseil communal (soit un total de 5 membres par préfeture). Ce système va perdurer longtemps.⁴⁸⁷ Un « Règlement d'exécution de la loi sur l'impôt direct », datant du 24 mai 1892,⁴⁸⁸ précise encore le rôle de ce nouveau mode d'imposition et notamment sur certaines procédures à suivre pour les inspecteurs des contributions, je ne rentrerai cependant pas dans ces détails-ci qui me paraissent d'intérêts mineur.

Dans la loi de 1892, il y aura trois autres changements de moins grande importance qui sont : premièrement, le fait que tous les contribuables peuvent désormais déduire leurs dettes de leur fortune (y compris les étrangers qui, à l'exception de la loi de 1868, ne pouvaient pas le faire). Deuxièmement, le minimum dû au fisc par les contribuables, pour participer aux services publics, passe d'un franc cinquante à cinquante francs, ce qui représente tout de même une augmentation significative. Et troisièmement, concernant la domiciliation officielle des contribuables, c'est dorénavant une autre loi qui règle cette question. Les dispositions restent cependant un peu floues et très proches de 1868.

⁴⁸² BONHÔTE, Daniel, *Histoire d'une banque...*, Op. Cit., p.12.

⁴⁸³ BONHÔTE, Daniel, *Ibidem*, p.16.

⁴⁸⁴ « Décret ajoutant des dispositions à la loi sur l'impôt direct du 30 octobre 1878 (26 janvier 1888) », *Nouveau recueil officiel des lois, décrets et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel*, 2^{ème} Edition, Neuchâtel : Imprimerie Paul Seiler, Tome 6, 1889, pp.330-331.

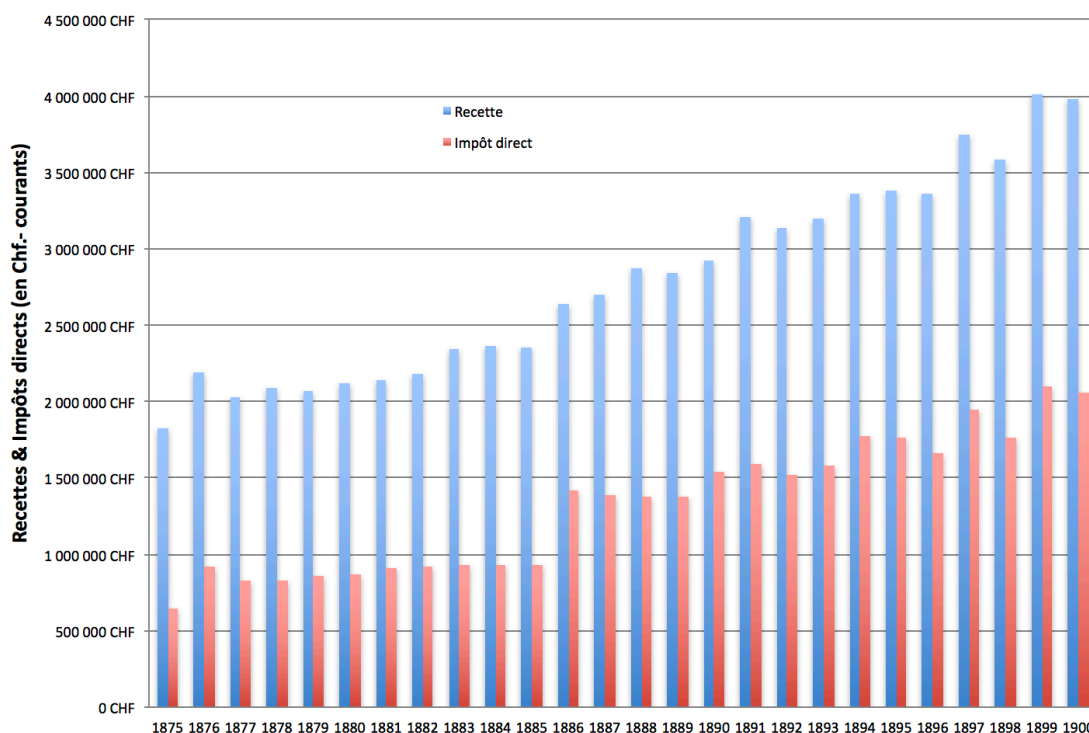
⁴⁸⁵ AEN, 3GC – 4.49, Frédéric Soguel, *Assemblée du 21 novembre 1889*, p.349.

⁴⁸⁶ AEN, 3GC – 4.52, Assemblée du 27 février 1892, p.697.

⁴⁸⁷ Je dis cela car Ed. Girard écrit en 1948 : « C'est le régime actuel, sauf qu'alors il y avait deux inspecteurs, chacun vaquant aux opérations concernant l'impôt dans trois districts. » (Car je rappelle qu'il y a six districts à Neuchâtel) : GIRARD, Ed., « Les principaux impôts de la République neuchâteloise », Op. Cit., p.41.

⁴⁸⁸ « Règlement d'exécution de la loi sur l'impôt direct », datant du 24 mai, *Nouveau recueil officiel des lois, décrets et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel*, 2^{ème} Edition, Neuchâtel : Imprimerie Paul Seiler, Tome 8, 1894, pp.297-304.

Part de l'impôt direct dans les recettes totales (1875-1900)



Cette dernière loi de 1892 clôt cette deuxième partie qui retrace, dans les grandes lignes, l'évolution de l'imposition moderne dans le canton de Neuchâtel durant cette seconde moitié du XIX^{ème} siècle. Or à l'examen de ce qui précède, il est désormais possible d'établir quelques traits caractéristiques de la fiscalité neuchâteloise. Caractéristiques qui serviront de point de départ pour le prochain chapitre. Tout d'abord, le graphique ci-dessus confirme que le produit de l'impôt direct est bien l'un des principaux, si non le principal, apport financier de l'État. Ce même État dont, on l'a vu aussi, les besoins financiers et les dépenses augmentent. Ensuite, on retient que – mise à part durant un an, juste après la Révolution de 1848, et le projet avorté de 1876 – la proportionnalité est le principe d'imposition choisi et maintenu durant tout ce demi-siècle (et le sera encore jusqu'en 1917). La proportionnalité est le principe choisi pour soulever l'impôt direct sur la fortune comme sur les revenus et les ressources. Puis, concernant le mode de perception, mise à part la tentative durant quatre années (à partir de la loi de 1863) de taxer directement les contribuables, le système privilégié, depuis le début, est la déclaration, et elle sera définitivement acceptée comme telle à partir de 1868. Concernant les taux de l'impôt, ils ne bougent pas pendant longtemps. Ils restent à 1% pour les revenus et les ressources et à 1‰ pour les fortunes (mise à part l'exception de 1864 où ils passent à 1,2% et 1,2‰). Mais avec la crise que traverse le canton, à partir de 1876, démarre une lente et ponctuelle augmentation des taux proportionnels des impôts directs qui va, avec fluctuation, culminer, au tournant du siècle, à 2‰ pour les fortunes et 1,2% pour les ressources et revenus (et rester ainsi stable jusqu'en 1917). D'une manière générale, durant cette période, l'instance légitime pour statuer reste, dans la plupart des révisions fiscales et ce jusqu'en 1892 en tout cas, le département des Finances. Au-dessus de lui, le CE reste l'autorité souveraine pour les recours, les réclamations ou toutes difficultés en matière d'impôt.

Les déductions qui occupent à partir de la fin des années 1860 une place certaine au sein des débats, restent de 1849 à 1878 à 150 francs par enfant et 400 francs par ménage. Dans cette dernière loi, elles augmentent (sans bouger jusqu'en 1917⁴⁸⁹) à 600 francs pour les frais de ménages et 200 francs pour les frais d'entretien de chaque enfant de moins de 18 ans. Une fois les déductions faites, les contribuables doivent payer 1,50 francs

⁴⁸⁹ À l'exception que l'on rajoute la catégorie des célibataires dans la loi de 1903, qui ne peut déduire que 400 francs, pour leurs propres frais, mais j'en parlerai dans la prochaine partie.

d'impôt minimum (sauf les indigents). Mais en 1892, ce minimum de contribution aux services publics passe à 50 francs.

J'ai montré aussi qu'une des préoccupations principales des députés durant les différentes révisions est la « fuite des capitaux ». Ces derniers ont à cœur de ne pas trop imposer les capitaux et les industries pour ne pas qu'ils « préfèrent aller ailleurs ». Cette préoccupation ressort assez clairement comme la principale à la lecture de l'ensemble des débats des différentes révisions fiscales.⁴⁹⁰ D'ailleurs sur cette question, il y a une claire volonté « d'attirer » les étrangers. Par exemple, ceux qui vivent à Neuchâtel, mais qui n'y font pas commerce, jusqu'à la loi de 1878, sont exonérés de tout impôt. Et même si la loi de 1878, les imposent pour la première fois, en 1888, un décret réinstaura leur exonération (et la loi de 1892 garde cette disposition).

Toujours sur la question de l'accueil des capitaux, j'ai montré aussi que jusqu'à la loi de 1892, les sociétés anonymes (S.A.) ne payent pas d'impôt sur la fortune. Les S.A. bénéficient de plus, à partir de la loi de 1860, d'une « mystérieuse » disposition qui est, je présume, mise en place pour éviter les doubles impositions, mais qui néanmoins laisse la place à de nombreuses interprétations et applications, allant dans le sens d'exonérer des S.A. Je rappelle que cette disposition stipule que sont exemptées de l'impôt : « *Les sociétés ou personnes morales qui en sont exonérées soit par des dispositions constitutionnelles ou législatives, soit par des concessions ou conventions spéciales* »⁴⁹¹ Quant à la façon d'imposer les immeubles, pour ceux qui sont situés hors du canton (mais dont les propriétaires habitent Neuchâtel), ils échappent à l'impôt sur la fortune dans chacune des lois fiscales durant tout ce demi-siècle. Cependant si un produit ressort de ces immeubles (loyers), il est, dès 1849, comptabilisé dans l'impôt sur les ressources. En revanche, pour les immeubles situés dans le canton, même si les propriétaires sont étrangers, ils font dans toutes les lois partie de l'assiette fiscale de l'impôt sur les fortunes et sur les ressources, et avec fluctuations selon les révisions, les dettes hypothécaires qui y sont liées peuvent ou non être déduites de la fortune.

De plus, j'ai pu observer également que les tendances politiques du canton concernant la fiscalité se dessinent de manière assez claire. Il y a les libéraux, minoritaires, qui s'opposent fortement aux réformes de l'impôt direct (réformes, qui vont dans le sens d'augmenter les recettes produites par l'impôt), mais qui préfèrent en général d'autres types d'imposition comme les impôts indirects. Et les radicaux, majoritaires, qui, même si en proie à différentes tendances internes, sont plus réformistes et progressistes sur cette question. Il est possible dès lors de comprendre pourquoi l'historien Barrelet a écrit que durant cette période c'est « *la droite libérale [qui] fera d'ailleurs capoter plusieurs votations qui introduisaient une fiscalité progressive.* »⁴⁹² Je me joins donc à cette observation générale.

Autre point important de ces débats, on retiendra aussi que les fortunes qui échappent au fisc, par fraude, concerne des sommes tout-à-fait importantes et que cet aspect est connu de la part des dirigeants. D'ailleurs régulièrement, ces derniers dénoncent cette fraude. Cependant, il faut bien constater qu'ils ne parviennent pas à mettre en place des mesures suffisamment efficaces pour récupérer ces pertes fiscales annuelles. À ce propos, d'une manière générale durant ce demi-siècle, si ce n'est pas suffisant pour freiner la fraude, il faut toutefois relever que le nombre des effectifs au sein de l'administration fiscale neuchâteloise augmente légèrement au gré des différentes révisions fiscales. Il serait faux néanmoins d'en conclure que ces derniers auraient les coudées plus franches pour contrôler les contribuables, car n'oublions pas que d'autres facteurs rentrent en ligne de compte, ne serait-ce que la démographie du canton qui est, parallèlement, en constante augmentation durant toute la seconde moitié du XIX^{ème} siècle également. Max Eugène Porret qui donne son avis, au début du siècle, sur ce système d'imposition, ne mâche pas ses mots, et nous donne un portrait sur ce que le système d'impôt direct à Neuchâtel a pu représenter. Il conclut son expérience au sein du fisc neuchâtelois (car il participera à une commission de taxation) avec deux observations principales : « (...) d'une part (...) l'hostilité

⁴⁹⁰ Je rappelle que pour faire une telle observation, je ne me suis pas penchée sur tous les débats des révisions fiscales de ce demi-siècle, mais uniquement sur ceux qui me paraissent particulièrement riches à savoir ceux de 1867-68 et ceux de 1874 à 1878. (Et par « riche », j'entends les révisions qui ont été plus importantes en terme de changement de contenu juridiques.)

⁴⁹¹ Il s'agit de la version de 1892, mais j'avais cité dans la partie concernée la version de 1860, et dans les révisions entre deux la formulation est quasiment la même. « Loi sur l'impôt direct de 1892 », *Nouveau recueil officiel des lois, décrets et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel*, 2^{ème} Edition, Neuchâtel : Imprimerie Paul Seiler, Tome 8, 1894, p.199.

⁴⁹² BARRELET, Jean-Marc, *Histoire du canton de Neuchâtel...*, Op. Cit., 2011, p.86.

*indéniable des contribuables contre l'impôt direct, et d'autre part, (...) la criante inégalité que son application défectueuse crée entre le pauvre et le riche, cette fois encore au détriment de ceux qui vivent au jour le jour. »*⁴⁹³

Pour finir, et en lien avec ce témoignage contemporain, je rappelle aussi les grandes disparités économiques qui existent et qui se creusent entre les contribuables neuchâtelois. (Par exemple, avec « 400 familles les plus riches » du canton dans les années 1870). Aussi, j'ose penser que ce qu'affirme G. Ardant est valable pour le canton de Neuchâtel : « *Combiné avec le régime économique, le système fiscal a constitué un puissant moteur d'accumulation.* » À partir de là, et de par le contexte (crise, etc.), j'ai aussi pu observer qu'à partir du projet avorté de l'instauration de la progression en 1876, puis de la loi qui suit en 1878, les préoccupations évoluent quelque peu de la part des législateurs. Ne serait-ce que par la disposition qui exonère de l'impôt toutes les fortunes en dessous de 1'500 francs (et qui se maintient dans celle de 1892), on comprend que derrière l'idée de l'impôt commence à s'installer une idée de redistribution des richesses, toutefois encore très timide. Les intérêts des plus fortunés restent les principaux défendus.

*« Dans une société où celui qui ne possède pas a tant de peine pour se défendre, tandis au contraire que celui qui possède de grands capitaux voit sa puissance se multiplier (...), l'impôt progressif vient corriger une sorte de progression automatique et terrible de la puissance croissante des grands capitaux. »*⁴⁹⁴

Je tenterai donc dans la troisième et dernière partie de ce travail de montrer comment ce nouveau paradigme se formalisera. Une chose est sûre, ce genre de discours, qu'il soit français ou neuchâtelois, ne sortira pas que de la bouche des socialistes.

⁴⁹³ PORRET Max-Eugène, *Comment nous payons l'impôt...*, *Op. Cit.*, p.29.

⁴⁹⁴ Extrait du discours du socialiste français Jean Jaurès défendant à la Chambre, en 1894, un impôt personnel et progressif : <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/histoire/1914-1918/institution-de-l-impot-sur-le-revenu>, consulté le 9 octobre 2017.

« La misère augmente, mais le capital aussi augmente dans de fortes proportions. Donc, soyons logiques, et, pour soulager la misère, tapons sur le capital ! »⁴⁹⁵

3. LA GUERRE AMÈNE LA PROGRESSIVITÉ. LES ENJEUX DE LA MODIFICATION DE 1917

Après la crise structurelle mondiale, dite de la « Grande dépression », qui débute au milieu des années 1870 et qui impacte fortement le canton de Neuchâtel, le tournant du siècle est avant tout marqué par un essor industriel et urbain sans précédent. Par exemple, dans la ville de La Chaux-de-Fonds entre 1890 et 1910, c'est plus de 1'200 immeubles qui sont construits.⁴⁹⁶ En 1903, le peuple neuchâtelois accepte de changer encore une fois l'article 23 de la Constitution : un député au GC représente désormais 1'200 âmes et toutes fractions au-dessus de 600 comptes pour 1'200.⁴⁹⁷ La croissance démographique implique donc des ajustements dans de nombreux domaines. Ce qui représente pour l'État de Neuchâtel des dépenses en constante augmentation.

Dans ce contexte, le canton a évidemment besoin de s'armer fiscalement et le changement légal qui s'opère en 1903 est, à cet égard, un véritable tournant. Les enjeux liés à cette révision constituent le premier point de cette troisième partie. Pourtant, ce changement n'est pas suffisant pour équilibrer les budgets cantonaux. Malgré l'importance des changements que cette loi comporte, certains diront même que cette loi ne porte en elle « *aucun remède à la situation* ». ⁴⁹⁸ Avant la guerre, des voix s'élèvent pour modifier la loi de 1903 et apporter plus de recettes dans les caisses de l'État. Cependant, c'est une politique d'économie qui est en vigueur dans le canton pendant ces années-ci, limitant les dépenses au maximum. Cela permet effectivement à l'État de pallier, pendant un certain nombre d'années, au manque de ressources, mais le « problème » est simplement repoussé à plus tard. D'un autre côté, dans l'optique d'une vision à plus long terme, diverses propositions émergent aussi pour augmenter les recettes et l'idée d'une loi progressive se développe. Le processus est toutefois lent, il faut changer l'article 16 de la Constitution et le soumettre à l'épreuve du vote populaire. Il faut aussi négocier sur un certain nombre de questions : taux, échelle, catégories, etc. Or, le contexte lié aux difficultés de la PGm – qui fera l'objet de la deuxième partie – aura un double effet qui peut paraître contradictoire, d'à la fois freiner les réformes, et en même temps de les rendre plus radicales. Les procédures législatives sont en effet ralenties par les questions plus urgentes que le gouvernement doit régler. Par exemple, une votation fiscale populaire de 1916 est repoussée pour cause de mobilisation et de levée de troupes, comme j'en parlerai. Or, dans le même temps, le contexte particulier encourage les représentants de la République neuchâteloise à proposer des modifications de la loi de 1903 plus importantes que les précédentes. Comme lors des crises précédentes, c'est-à-dire lors des réformes de 1876 et 1881, les députés du GC adoptent en 1917 une loi fiscale introduisant le principe de la progressivité. À la différence, cette fois, que le peuple accepte également de changer l'article 16 de la Constitution et accepte le décret de loi sans lancer de référendum. La compréhension de l'histoire de ce changement conséquent dans la fiscalité neuchâteloise constitue le troisième sous-point de cette dernière partie, et ainsi le dernier objet d'étude de ce travail.

3.1 L'IMPORTANCE DE LA NOUVELLE LOI DE 1903

Dans cette partie, je vais d'abord présenter une description des changements contenus dans la loi de 1903. Ainsi, le lecteur pourra saisir le contenu de la réforme avant de rentrer dans le contenu des débats. Dans un

⁴⁹⁵ Extrait d'une intervention au GC du député Adamir Sandoz, socialiste, qui défend l'impôt direct progressif : AEN 3GC – 4.80, Adamir Sandoz, *Assemblée du 19 mai 1914*, p.93.

⁴⁹⁶ MAILLARD, Nadja, « La fabrique des villes », in TISSOT, Laurent et BUJARD, Jacques (dir.), *Le Pays de Neuchâtel et son patrimoine Horloger*, *Op. Cit.*, p.143.

⁴⁹⁷ Au début de la République, en 1848, un député représentait 500 âmes et toute fraction au-dessus de 300 habitants comptait pour 500. Ces chiffres augmentent ensuite à respectivement 1'000 et 500 en 1858. Et le dernier changement, pour la période que j'étudie, s'opère, comme signalé ci-dessus, en 1903. En un demi-siècle, un délégué du GC, a donc plus que doublé le nombre d'habitants qu'il représente.

⁴⁹⁸ PORRET Max-Eugène, *Comment nous payons l'impôt...*, *Op. Cit.*, p.21.

second temps, j'aborderai alors les enjeux ou événements importants ayant fait l'objet de discussions, voire de négociations, avant l'élaboration définitive de la loi.

3.1.1 LA LOI DE 1903 DANS LES GRANDES LIGNES ET SES PRINCIPAUX CHANGEMENTS

Selon L. Huttenlocher, la loi sur l'impôt direct du 30 avril 1903 (promulguée le 19 juin 1903) est « *la première loi fiscale qui diffère totalement des lois précédentes. C'est aussi celle qui a été appliquée le plus longtemps, puisqu'elle est restée en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1904 jusqu'au 31 décembre 1949, soit durant 46 ans.* » Cependant, outre la durée d'application de cette loi, qui témoigne bien entendu de son importance, c'est surtout la première loi dans l'histoire du canton qui marque une rigueur juridique. Autrement dit, c'est la première loi qui est aussi précise dans son texte sur la façon de régler la perception des impôts. Globalement, la loi n'a plus la même « *physionomie* » que les précédentes. Ce texte est juridiquement beaucoup plus complet, ne serait-ce qu'en fonction du nombre d'articles et de pages qu'il comporte.⁴⁹⁹ De plus, il contient quelques changements de fond importants. En effet, pour la première fois, la fortune des sociétés anonymes est imposée. Voici comment le projet de loi formule cette révision fiscale :

« *L'innovation principale (...) du projet consiste dans la taxation directe des sociétés et personnes juridiques sur leur avoir net, sans déduction de leur fonds social, et, comme corollaire, dans le dégrèvement des actionnaires, sociétaires ou associés domiciliés dans le canton, lesquels ne doivent pas d'impôt sur les valeurs ainsi imposées en mains de la société. Il est strictement juste que ces sociétés, qui ont jusqu'ici échappé à tout impôt, et qui, par les capitaux importants dont elles disposent, ont, dans le commerce et l'industrie, une situation privilégiée, participent, comme tout autre contribuable, aux charges publiques.* »⁵⁰⁰

En cela aussi, la loi de 1903 est un tournant fiscal : pour la première fois les S.A. payent un impôt. La nouvelle loi impose donc la fortune des sociétés anonymes et permet dans le même temps de dédouaner une partie des actionnaires.

Si la loi change (et ci-dessous je présente encore quelques-unes de ces transformations), il reste cependant important de relativiser ce changement. Il convient d'apprécier ces modifications à leur juste valeur et ne pas exagérer ce que représente cette loi. Comme le résume le journal radical *Le National Suisse* :

« (...) *dans ces grandes lignes, le projet ne diffère pas essentiellement de la loi actuelle (...) On se rend facilement compte, (...) que le Conseil d'Etat a voulu innover le moins possible. La loi nous paraît surtout avoir eu pour but de faire rendre à l'impôt, sur les bases actuelles, ce qu'il devrait donner en réalité. On veut arriver à ce que chacun paie son compte. La tentative est louable ; espérons qu'elle réussira.* »⁵⁰¹

Il est vrai que dans la pratique, il n'y a pas des différences aussi radicales, par exemple, que ce que la modification de 1917 représente. D'une manière générale, l'instance souveraine concernant cette loi reste toujours le CE. Plusieurs articles de la loi insistent sur cet aspect que les législateurs ont souhaité garder. Pour les taux d'imposition, le fonctionnement est aussi le même, c'est le GC qui les détermine annuellement, avec le budget. Le décret spécial du GC et le référendum populaire facultatif sont toujours de vigueur si les taux dépassent les plafonds prévus par la loi. Ce plafond a pour la fortune légèrement augmenté à 2%, alors que pour les ressources le taux reste à 1,20%. À noter que pour la première fois, il n'y a plus la distinction, parfois difficile à saisir, faite dans les lois précédentes entre les « ressources » et les « revenus ».⁵⁰² Une autre nouveauté est celle d'avoir inscrit, dans les dispositions générales de la loi, le principe de prélever un pourcentage de l'imposition directe pour la caisse cantonale d'assurance populaire. Enfin, deux aspects généraux sont encore à mentionner concernant les exemptions. Le premier concerne l'exemption des étrangers. Leur situation est maintenue : ils ne payent toujours pas d'impôts. À moins qu'ils détiennent une fortune immobilière dans le canton ou qu'ils y fassent commerce. Le second aspect concerne les personnalités morales. La disposition qui exempt les sociétés qui bénéficient de « *concessions ou conventions spéciales* » (article qui date

⁴⁹⁹ La loi est faite de 38 pages et se cumule de plus à un « règlement d'exécution » de 24 pages, alors qu'en comparaison, la loi de 1892 n'a que 21 pages (plus 8 pages de règlement d'exécution). Pour régler un peu près la même chose, la loi a donc doublé de volume.

⁵⁰⁰ Edouard Droz, « Rapport du CE à l'appui du projet de la loi sur l'impôt direct », 16 juillet 1901, p.5, in : AEN, 1FIN – 228 « Révision de la loi sur l'impôt direct 1892 – 1903 », Dossier n°1 : *Impôt direct : Révision de la loi du 27 février 1892 et élaboration de la loi du 30 avril 1903.*

⁵⁰¹ *Le National Suisse* est le journal des radicaux qui paraît à La Chaux-de-Fonds tous les jours sauf le lundi de 1856 à 1920. Ici : *Le National Suisse*, n°167, 20 juillet 1901, p.1, in : AEN, 1FIN – 228 « Révision de la loi sur l'impôt direct 1892 – 1903 », Dossier n°1 : *Impôt direct : Révision de la loi du 27 février 1892 et élaboration de la loi du 30 avril 1903.*

⁵⁰² Difficile à saisir peut-être, mais dont j'expliquais en première partie de ce travail, que c'était une façon d'imposer le travail des enfants. Ce qui en ce début de siècle devient gentiment moins « politiquement correcte ».

de 1860) existe toujours, mais en plus, dans cette loi, on exempt une nouvelle catégorie : les fondations. Voici le contenu exact du nouvel article de loi : « *Sont exemptés de l'impôt direct : (...) e) Les fondations et autres personnes juridiques, pour les immeubles ou parts d'immeubles destinés au culte publics ; les hôpitaux, asiles, hospices, orphelinats et autres établissements de bienfaisance, pourvu qu'ils soient érigés en fondations.* »⁵⁰³ Je reviendrai cependant sur cette question en point 3.1.2.4, puisqu'elle a fait l'objet de débats.

3.1.1.1 Description générale de l'administration fiscale et de la procédure d'imposition

Durant les années de discussions qui précèdent la loi de 1903, beaucoup saluent, dans la presse notamment, le travail du chef du département des Finances, Edouard Droz, qui aurait fait preuve d'un esprit réformateur. Voici un exemple parmi un certain nombre :

« *La simplification et l'unification de l'inspectorat, l'utilisation des préfets comme inspecteurs suppléants, ainsi d'ailleurs que la plupart des mesures prévues dans cette partie du projet, dénotent d'un esprit clair et pratique. L'excellent administrateur qu'est le chef du département des finances s'y révèle de très heureuse façon. Il suffira sans doute de légères retouches pour que les dispositions nouvelles rencontrent l'assentiment de la grosse majorité des contribuables consciencieux, qui comprendront que la sévérité des mesures d'exécution est dans l'intérêt général non-seulement du fisc, mais des contribuables eux-mêmes. Dans son ouvrage sur les impôts en Suisse, M. de Cérenville dit excellemment ; "Le taux, à égalité de besoins de la part de l'Etat, sera d'autant plus bas que les mesures d'exécution seront plus rigoureuses. C'est là une règle générale qui ne souffre qu'un nombre restreint d'exceptions."* »⁵⁰⁴

Si je résume et traduis, selon cet extrait d'article du quotidien indépendant et conservateur,⁵⁰⁵ la *Feuille d'Avis de Neuchâtel*, le principe de cette loi est donc : plus de rigueur dans la perception. Quant au but de cette mesure : éviter ainsi une augmentation du taux de l'impôt. Or, dans les faits, au niveau de l'administration fiscale, pas grand-chose ne change. Pratiquement, le fisc n'est pas réorganisé avec la loi de 1903. L'organisation du fisc pour imposer les contribuables est, à peu de chose près, la même qu'en 1892. Cependant, il est vrai, comme déjà mentionné, que les articles de loi sont beaucoup plus précis. Ce qui était auparavant suggéré, et qui laissait une certaine marge d'interprétation et donc d'application, est désormais complètement uniformisé. Chaque poste, cahier des charges et étape de l'imposition est beaucoup plus précis et clair.

Dans un souci d'unité et de centralisation, l'administration fiscale cantonale neuchâteloise est toujours chapeauté par le CE, à travers le département des Finances. L'« inspectorat des contributions » est ensuite formé. Il est hiérarchiquement composé d'un inspecteur des contributions⁵⁰⁶ et d'un secrétaire, nommé tous les trois ans, à chaque début de législature, par le CE. Les préfets des districts, peuvent, le cas échéant, fonctionner comme des « inspecteurs-suppléants ». En effet, lors du début de la procédure d'imposition,⁵⁰⁷ en janvier, se forme dans chaque district une « commission de taxation ». Cette commission est alors formée de l'inspecteur des contributions qui la préside, ou alors d'un préfet qui tient le même rôle.⁵⁰⁸ Ensuite, il y a aussi un délégué nommé par le CE,⁵⁰⁹ et enfin, chaque commune forme une délégation dont la composition peut varier d'une à trois personnes. Cette délégation est nommée par le Conseil communal, et doit comprendre au moins un

⁵⁰³ « Article 21 e), de la loi sur l'impôt direct du 30 avril 1903 », *Nouveau recueil officiel des lois, décrets et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel*, 2^{ème} Edition, Neuchâtel : Imprimerie Paul Seiler, Tome 11, 1904, p.303.

⁵⁰⁴ « La question de l'impôt », *Feuille d'Avis de Neuchâtel*, 12 septembre 1901, n°213, p.3, in : AEN, 1FIN – 228 « Révision de la loi sur l'impôt direct 1892 – 1903 », Dossier n°2 : *Révision de la loi sur l'impôt direct. Appréciations de journaux, critiques et observations concernant le projet*. Une observation quant aux citations provenant des articles de journaux contenu dans le dossier d'archive précité. Je ne dispose parfois pas de toutes les informations (numéro de la page ou de l'auteur de l'article, par exemple.) Le minimum est néanmoins le nom du journal et la date. Il ne s'agit pas d'un manque de rigueur de ma part, parfois, s'agissant de coupures qui sont conservées, il n'y a pas toutes les informations.

⁵⁰⁵ BOLLINGER, Ernst, « Express, L' », *Dictionnaire historique de la Suisse en ligne*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F24802.php>, consulté le 18 janvier 2018.

⁵⁰⁶ Dont cet article du règlement d'exécution résume, à mon avis le rôle principal : « *L'inspecteur est placé, en qualité de chef de service, sous les ordres immédiats du conseiller d'Etat, chef du département des Finances, et il concourt à toute l'exécution de la loi sur l'impôt direct. Il veille tout particulièrement à son application uniforme. À cet effet, il sert d'intermédiaire entre le département d'une part, et d'autre part, les commissions de taxation, les préfectures, les conseils communaux, le directeur de l'assurance des bâtiments, les greffiers de tribunaux et de justice de paix, les préposés aux registres du commerce, les inspecteurs forestiers et tous autres fonctionnaires cantonaux.* » : « Article 4 du Règlement d'exécution de la loi du 30 avril 1903 sur l'impôt direct, du 29 février 1904 », *Nouveau recueil officiel des lois, décrets et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel*, 2^{ème} Edition, Neuchâtel : Imprimerie Paul Seiler, Tome 11, 1904, pp.396-397.

⁵⁰⁷ Procédure que je ne vais pas décrire plus en détail que ce qui va suivre, dès lors qu'elle ne diffère pas des précédentes.

⁵⁰⁸ Comme il y a six districts, il y a six commissions, l'inspecteur ne peut donc pas présider toutes les commissions en même temps, c'est pour cette raison que les Préfets des districts peuvent suppléer à son rôle.

⁵⁰⁹ Donc, chaque année, le CE choisi six délégués, un pour chaque district.

membre qui en fait partie. Cette délégation communale, peu importe le nombre de personne qui la compose, n'a cependant qu'une seule voix dans les délibérations de la commission. Ces commissions de taxation peuvent alors varier en nombre de manière assez importante, car elles dépendent d'une part, du nombre de communes qu'il y a dans le district, et d'autre part du nombre de délégués envoyés par le Conseil communal.⁵¹⁰

Concernant la procédure, comme c'était déjà le cas auparavant, chaque contribuable doit remplir une déclaration d'impôt dans un délai de deux semaines. Ce dernier a également deux semaines, pour recourir aux estimations d'impositions qui sont faites pour lui au préalable (par le fisc), à travers l'estimation cadastrale de ses fortunes immobilières par exemple.⁵¹¹ Ce délai de deux semaines a court dès que le contribuable reçoit le montant des impôts qu'il doit payer. Si les délais ne sont pas respectés, et que le contribuable n'a ni recouru, ni rempli sa déclaration à temps, ce dernier est alors automatiquement taxé (sans qu'il puisse y recourir), sur le montant qu'il a payé l'année précédente avec une majoration de 10%. Ici réside l'un des uniques changements de la procédure. Les législateurs ont décidé de doubler la taxe pour non-déclaration puisqu'en 1892, la loi prévoyait une surtaxe de 5%. Ce changement fera couler beaucoup d'encre car il apparaît comme une mesure radicale contre ceux qui se laissent taxer. Par cette loi, les députés ont voulu, à travers une certaine répression, encourager les contribuables neuchâtelois à remplir leur feuille de déclaration. C'est un moyen selon eux d'éviter certaines fraudes. Cette question importante est développée dans les points qui suivent.

En revanche, concernant les pénalités, si un contribuable fraude et que le fisc le découvre, la loi n'est pas plus sévère que les précédentes. Ce dernier a toujours (en plus du montant qui a été fraudé) une amende s'élevant à cinq fois le montant caché. Un contribuable peut toujours être amendé dans un délai de 5 ans après la fraude (et si le contribuable est décédé, l'amende se répercute sur l'héritage qu'il laisse). En bref, mise à part la majoration doublée pour encourager les contribuables à remplir leur déclaration, la procédure ainsi que les dispositions pénales sont les mêmes. Par contre, comme déjà annoncé en introduction, quelques changements se trouvent au niveau de l'assiette et de l'assujettissement à l'impôt.

3.1.1.2 L'assiette fiscale et l'assujettissement fiscal pour les fortunes et les ressources

D'une manière générale, pour les fortunes (et les ressources), c'est toujours le domicile ou le siège situé dans le canton qui induit une imposition tandis que les immeubles situés à l'étranger ne font toujours pas partie de la fortune. Cependant, il y a un changement important : les industries qui n'ont pas leur siège, mais uniquement un établissement ou une succursale dans le canton, doivent désormais aussi payer un impôt sur la fortune, basé sur « les capitaux qui y sont engagés »⁵¹².

Ensuite, autre changement conséquent : les fortunes de moins de 1'500 francs ne sont plus exonérées. En revanche, il y a une exonération sur la fortune *mobilière* uniquement et jusqu'à hauteur de 2'000 francs.⁵¹³ C'est la première fois qu'une loi fiscale fait cette distinction entre fortune mobilière et immobilière, de plus, les biens faisant partie de la fortune mobilière sont détaillés. La loi précise, pour la première fois, que les actions des sociétés anonymes (article 9. – e), ou les parts de tout autre style juridique de société font partie de cette fortune mobilière. Le lecteur comprendra l'importance que revêt une telle précision.

Pour les étrangers propriétaires d'immeubles situés dans le canton rien ne change : non seulement ils doivent payer un impôt sur la fortune, mais comme auparavant, ils ne peuvent en déduire des éventuelles dettes hypothécaires ou autres. De plus, ils payent le seul impôt sur les revenus provenant de capitaux.⁵¹⁴ Enfin, un pas pour l'émancipation juridique de la femme, pour la première fois, selon sous quel régime juridique elle se marie,⁵¹⁵ la femme doit personnellement l'impôt sur la fortune (et les ressources) et n'est donc plus tenue d'additionner ses avoirs automatiquement à ceux de son mari (comme c'était le cas pour les mineurs).

⁵¹⁰ Par exemple, si un district est composé de six communes différentes, la commission de taxation peut varier entre 8 (6+2) à 20 (18+2) membres.

⁵¹¹ L'estimation cadastrale qui est désormais régulée par la loi de 1903 fait aussi partie d'un des changements importants de la loi, voir le point ci-dessous concernant la réaction paysanne à propos de cette question.

⁵¹² « Article 7, de la loi sur l'impôt direct du 30 avril 1903 », *Nouveau recueil officiel des lois, décrets et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel*, 2^{ème} Edition, Neuchâtel : Imprimerie Paul Seiler, Tome 11, 1904, p.290.

⁵¹³ En fait, c'était probablement le sens de la loi précédente, mais on ne distinguait pas encore juridiquement la fortune mobilière, de la fortune immobilière, d'où cette nouvelle disposition. Il y a donc une augmentation de l'exonération.

⁵¹⁴ GIRARD, Ed., « Les principaux impôts de la République neuchâteloise », *Op. Cit.*, p.44.

⁵¹⁵ Soit tous les régimes matrimoniaux, en dehors de celui de la communauté des biens.

Concernant les ressources, pour la première fois dans l'histoire fiscale du canton, même si cela n'est pas dit expressément, le travail des enfants n'est plus reconnu dans la loi. En effet, le « chef de ménage » ne doit plus additionner à ses ressources le produit du travail de ses enfants comme c'était le cas avant. De plus, au risque de me répéter, il ne doit désormais additionner celui de sa femme, que s'ils sont mariés sous le régime de la communauté des biens. Concernant les ressources, pour les sociétés qui n'ont pas leur siège dans le canton, mais qui y font des affaires, à l'instar de l'impôt sur la fortune, ces dernières sont dorénavant soumis à l'impôt c'est-à-dire : « (...) sur le produit net des affaires traitées dans le canton (...) »⁵¹⁶

Concernant les déductions possibles sur le total de l'impôt, aspect qui a fait couler beaucoup d'encre dans les débats préalables à la loi, elles ne sont finalement pas plus hautes que celles décidées dans la loi de 1878. Bien que beaucoup souhaitent leur augmentation, car le prix de la vie a augmenté, les contribuables (physiques uniquement) ne peuvent toujours déduire que fr. 600.- par ménage et fr. 200.- par charge d'enfant. La seule différence réside dans le fait que dans la loi de 1903, le contribuable célibataire ou veuf, sans enfants à charge, c'est-à-dire que le ménage célibataire peut aussi désormais déduire de ses impôts la somme de fr. 400.-.

3.1.2 LES DÉBATS AVANT LA LOI : UNE LONGUE PROCÉDURE ET UNE PÉRIODE DE TROUBLES

16 mai 1899	Le GC mandate le CE pour étudier l'organisation de l'inspection des contributions
1 ^{er} octobre 1900	Conférence fédérale à Zurich des chefs des départements des Finances cantonales pour éviter double imposition + 2 ^{ème} le 24 mai 1901
4 juillet 1901	Avant-projet département des Finances
16 juillet 1901	Rapport du CE à GC à l'appui du projet
Entre juillet et octobre 1901	Les journaux prennent part très activement aux débats politiques
Début de l'été 1901	Incident avec la Commission de taxation de la Ville de Neuchâtel
Début août 1901	Manifestation + Formulaires de protestation contre surtaxe + Pétition
20-22 janvier 1902	1 ^{ère} session parlementaire de la commission du GC au sujet de la loi
8 février 1902	Le Conseil communal de La Chaux-de-Fonds demande qu'une part des amendes soit reversée aux communes
10-12 février 1902	2 ^{ème} session parlementaire de la commission du GC au sujet de la loi
25 avril 1902	1 ^{ère} communication entre commission et département des Finances
26 juillet 1902	2 ^{ème} communication entre commission et département des Finances
16 septembre 1902	Avant-projet de la commission du GC
17 janvier 1903	3 ^{ème} communication entre commission et département des Finances
21 janvier 1903	Projet définitif de la commission du GC
14 avril 1903	Rapport de la commission du GC à l'appui du projet
30 avril 1903	Votation de la nouvelle loi par GC
29 février 1904	Règlement d'exécution de la loi

L'importance de la loi peut aussi se mesurer au temps affecté pour l'élaborer. La démarche de réforme débute officiellement le 16 mai 1899, lorsque le GC mandate le CE pour qu'il étudie l'organisation de l'inspection des contributions.⁵¹⁷ La procédure de révision dure donc presque quatre ans, ce qui est conséquent. C'est surtout durant l'année 1901 que des premiers débats (mouvementés) vont être soulevés.⁵¹⁸ Le premier avant-projet qui est proposé par le département des finances concernant cette loi date du 4 juillet 1901. Mais avant d'être officiellement proposé par le CE, le 16 juillet au GC, il est déjà révisé une première fois. Ci-contre, pour plus de clarté, j'ai établi une chronologie partielle jusqu'à la révision effective. Le lecteur peut s'y référer pour mieux comprendre les points qui suivent. Dans cette partie, après avoir introduit les grandes lignes des événements qui vont marquer cette procédure législative je traite des sujets majeurs qui sont ressortis durant les débats de cette révision, par thématique. Cette partie contient beaucoup de citations, au risque peut-être d'alourdir le texte, il me paraît néanmoins important de citer un maximum de contemporains sur les sujets capitaux qui vont suivre. Surtout aussi parce qu'on se rapproche chronologiquement de l'enjeu final de cette étude, soit la modification de 1917 et l'introduction du principe de la progression dans la fiscalité neuchâteloise. Certains acteurs politiques sont donc

⁵¹⁶ « Article 13, 3^o, de la loi sur l'impôt direct du 30 avril 1903 », *Nouveau recueil officiel des lois, décrets et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel*, 2^{ème} Edition, Neuchâtel : Imprimerie Paul Seiler, Tome 11, 1904, p.297.

⁵¹⁷ AEN, 1FIN – 228, « Révision de la loi sur l'impôt direct 1892 – 1903 », voir document n°4, Dossier n°1 : *Impôt direct : Révision de la loi du 27 février 1892 et élaboration de la loi du 30 avril 1903*.

⁵¹⁸ Un contemporain résume cela assez bien, mais je laisserai le lecteur curieux aller se documenter, car cela n'est pas un enjeu fondamental pour comprendre la suite : PORRET Max-Eugène, *Comment nous payons l'impôt...*, Op. Cit., p.2.

déjà présents au GC à ce moment-là, et il est intéressant de pouvoir faire le lien.

Après les premières discussions aux GC et durant les deux mois d'été 1901 durant lesquels le débat sur le projet de loi prend une dimension médiatique (que peu de lois fiscales ont connu jusque-là), une partie de la population s'empare aussi du sujet et manifeste ses craintes. Il me paraît important de m'arrêter sur cet événement dès lors qu'il n'y a pas eu beaucoup de révolte contre le fisc dans l'histoire du canton.⁵¹⁹

Début août 1901, un rassemblement spontané est organisé au chalet de la promenade à Neuchâtel et est doublé d'une pétition. La base du mécontentement populaire semble être double. Il y aurait d'une part les agissements peu respectueux et non-professionnels attribués au personnel de la commission de taxation du district de Neuchâtel, et d'autre part une critique plus générale sur le fait que plusieurs contribuables se sentent surtaxés.⁵²⁰

En lien avec ces deux critiques, deux documents sont alors déposés : une pétition (signée par 764 personnes) et des formulaires de protestation contre les surtaxes (43, pour être précise, qui contiennent 203 signatures).⁵²¹

Cet événement est intéressant, notamment parce qu'il n'est pas organisé et conduit par un parti politique⁵²² :

« *Le comité qui a été nommé en est la meilleure preuve : il est composé tout entier de négociants ou d'employés, tous gens posés et rassis, et à qui il a fallu, pour le faire sortir de leur calme habituel, la saignée un peu forte opérée à leur bourse par la commission de taxation. (...) c'est le peuple dans sa généralité, (...) Il n'en est pas moins vrai que nombre d'autres ont été surtaxés arbitrairement et de manière vexatoire, (...). La réforme financière n'est point près d'aboutir.* »⁵²³

L'auteur précise qu'il ne faut pas nier la gravité de l'événement, ni le mécontentement très nettement marqué contre le gouvernement et les fonctionnaires fiscaux. Évidemment, il faut nuancer le propos, il ne s'agit d'ailleurs pas du peuple dans toutes ses composantes, cependant une telle démarche est suffisamment rare, dans le canton, pour avoir son importance.

Cet événement est assez immédiatement fortement récupéré par les socialistes qui écrivent : « (...) *rarement gouvernement fut aussi impopulaire que celui actuel. (...) Le projet de loi d'impôt, qui s'inspire du seul souci de ménager la fortune au détriment des ressources a aliéné au gouvernement d'innombrables sympathies.* »⁵²⁴ Contrairement à ce

que laisse penser une telle déclaration, le gouvernement n'en sera pas pour autant véritablement déstabilisé. Le CE explique les événements malheureux qui se sont produits par le fait que c'est la première année d'entrée en fonction de l'Inspecteur des contributions, sur lequel retombe presque toute la responsabilité des événements.⁵²⁵

Ce, même si le CE précise également qu'il n'y a pas eu d'« arbitraire » dans la gestion de l'Inspectorat. Ce dernier rappelle aussi qu'en cas de problème ou erreur de la Commission, les plaignants peuvent toujours faire recours au CE sans passer par un dépôt de pétition. En somme, le CE se contente donc de répondre de façon procédurière, en rappelant la loi, mais aussi, comme il est possible de le constater dans l'extrait qui suit, en retournant la situation et en profitant de cette occasion pour défendre le projet en cours d'élaboration, à travers la question de la fraude fiscale. Cet extrait des propos du CE a été repris par voie de presse, en l'occurrence ici, la *Feuille d'avis de Neuchâtel* :

⁵¹⁹ À ma connaissance il n'y a en a même pas eu d'autres. Mais ayant survolé cette période, je ne peux cependant pas exclure à 100% que durant la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle il n'y ait eut aucunes autres protestations contre le fisc.

⁵²⁰ *La Sentinelle* qui reprendra avec vigueur cet événement, dit qu'il y a 390 participants au meeting, recrutés dans toutes les classes de la société. (Le nombre de participants n'est pas certain, car en septembre, dans un autre article de *La Suisse* Max E. Porret dit qu'ils étaient 900.) Pour les socialistes, la protestation a lieu contre le taux de l'impôt qui serait trop exagéré. Le journal profite aussi de cette occasion pour relancer une de leur « vieille » revendication : soit, l'élection du CE par le peuple. *La Sentinelle*, n°91, 10 août 1901, pp.2-3, in : AEN, 1FIN – 228 « Révision de la loi sur l'impôt direct 1892 – 1903 », Dossier n°2 : *Révision de la loi sur l'impôt direct. Appréciations de journaux, critiques et observations concernant le projet.*

⁵²¹ AEN, 1FIN – 229 « Impôt direct : dossier divers, 1884 – 1913 », Dossier n°3 : Impôt direct. Protestations et pétitions contre les opérations de taxation à Neuchâtel-ville, en 1901.

⁵²² Le fait qu'il s'agisse d'un rassemblement dirigé par aucune force politique particulière semble assez véridique, car il s'agit d'une information croisée dans plusieurs sources différentes. Cela n'empêche pas que le mouvement sera ensuite récupéré. (Notamment par les socialistes).

⁵²³ Il s'agit d'une description de Max-e. Porret qui écrit beaucoup pour différents journaux pendant cette période : PORRET, Max.-E., *La Suisse*, n°223-224, 11-12 août 1901, p.2, in : AEN, 1FIN – 228 « Révision de la loi sur l'impôt direct 1892 – 1903 », Dossier n°2 : *Révision de la loi sur l'impôt direct. Appréciations de journaux, critiques et observations concernant le projet.*

⁵²⁴ *La Sentinelle*, n°91, 10 août 1901, pp.2-3, in : AEN, 1FIN – 228 « Révision de la loi sur l'impôt direct 1892 – 1903 », Dossier n°2 : *Révision de la loi sur l'impôt direct. Appréciations de journaux, critiques et observations concernant le projet.*

⁵²⁵ Il s'agit d'ailleurs du socialiste M. Perrenoud. On lui reproche finalement son « tour de vis » fiscal. Les socialistes vont le défendre dans *La Sentinelle*, notamment en mettant les responsabilités sur le dos d'Edouard Droz, son supérieur, mais cela n'empêchera pas l'inspecteur de démissionner sans terminer son mandat. Il ira ensuite dans le milieu de l'industrie. Ces informations proviennent de : PORRET, Max E., *La Suisse*, n°250, 7 septembre 1901, p.1, in : AEN, 1FIN – 228 « Révision de la loi sur l'impôt direct 1892 – 1903 », Dossier n°2 : *Révision de la loi sur l'impôt direct. Appréciations de journaux, critiques et observations concernant le projet.*

« (...) Ainsi que nous avons déjà eu l'occasion de le dire à plus d'une reprise, il est absolument certain que pour la fortune aussi bien que pour les ressources, les sommes soumises à l'impôt sont bien inférieures aux chiffres qu'elles devraient atteindre, si chaque contribuable payait ce qu'il doit réellement. (...) »⁵²⁶

S'il n'est pas déstabilisé, le gouvernement et le fisc n'en sont pas moins passablement attaqués :

« (...) l'on n'a jamais vu des fonctionnaires faire fi des prescriptions légales, comme ces messieurs du fisc se le sont permis cette année ; ils n'ont respecté ni les dates de perception, ni les citations préalables, et s'ils ont fini par procéder à une partie de ces dernières, les décisions qui les ont suivies ne sont point si exemptes d'arbitraire que le Conseil d'Etat veut bien le dire. (...) La conclusion que, pour notre part, nous tirons de cet aveu, c'est que la commission, insuffisamment informée, aurait dû renoncer à donner cette année le coup de vis qui a tant fait crier à Neuchâtel. »⁵²⁷

Cet événement de protestation fait écho à la réforme en cours d'élaboration aussi de par le fait que le CE est à cette occasion fortement remis en question comme instance légitime pour chapeauter le fisc. Mais finalement, ces contestations non-organisées laissent vite la place au débat sur la réforme de la loi fiscale. D'autres enjeux importants vont alors animer les discours et prendre le pas sur l'évènement. À commencer par la fraude qui prend, comme on vient de le voir, une importance certaine dès le début.

3.1.2.1 La fraude : le but premier de la révision ?

Lorsque le CE présente pour la première fois son projet de révision devant le GC, ce dernier justifie le besoin d'une nouvelle loi et axe très clairement son discours sur le fait que jusqu'à présent, les lois fiscales n'ont pas été appliquées correctement et n'ont pas rapportées ce qu'elles auraient dues :

« (...) notre impôt direct et proportionnel, juste en théorie, mais d'une application difficile, a été loin, jusqu'ici, de faire entrer dans la caisse de l'Etat, des sommes en rapport réel avec la fortune et les ressources de notre population. (...) les sommes soumises à l'impôt sont bien inférieures aux chiffres qu'elles devraient atteindre, si chaque contribuable payait ce qu'il doit réellement. (...) les tentatives faites jusqu'ici, en vue de fournir au fisc le moyen d'exécuter la loi, ont été bien timides, et, lorsqu'il s'est agi de trouver de nouvelles ressources, on a augmenté le taux de l'impôt, plutôt que de se procurer des moyens plus efficaces d'atteindre convenablement la fortune et les ressources imposables. Le moment est venu, (...) de prendre des dispositions qui, (...) soient (...) de nature à faciliter le travail de la taxation, à permettre au fisc de se rendre mieux compte de la situation des contribuables, et à faire donner à l'impôt un rendement plus normal que cela n'a été le cas jusqu'ici. (...) améliorer l'instrument que nous détenons, sans en changer les principes. »⁵²⁸

Sur le papier, tout un programme, dans les faits, ces moyens ne sont finalement pas bien extraordinaires, puisqu'il s'agit essentiellement, je le répète, de la révision cadastrale et de l'augmentation de l'amende pour « forcer » les contribuables à remplir leur déclaration. À nouveau, une chose certaine que l'on peut néanmoins déduire de ce genre de déclaration : les politiciens contemporains sont au courant du phénomène ainsi que de l'ampleur de la fraude fiscale. En effet, Edouard Droz, chef du département des Finances, affirme dans son appui du projet de révision devant le GC du 23 octobre 1901 que :

« La valeur des fortunes mobilières placées d'une manière différente et des fonds employés dans l'industrie et le commerce est au moins égale à l'ensemble des chiffres sus-indiqués, [soit 769'931'400 Fr.] ensorte qu'on arrive à un total d'un milliard et demi. Il y a lieu, il est vrai, de porter en déduction de ce chiffre le montant des créances dues à des personnes domiciliées hors du canton et le passif hypothécaire grevant les immeubles. Pour être extrêmement larges, déduisons de ce chef un demi-milliard, et nous resterons toujours en face d'une fortune imposable d'un milliard, tandis que l'impôt est payé actuellement sur 500 millions. Ces chiffres se passent de commentaires. »⁵²⁹

Selon les estimations du chef du département des Finances lui-même, le fisc neuchâtelais ne reçoit donc que 50% de ce qu'il devrait recevoir. Cette ligne politique de dénonciation ou de mise en exergue du phénomène de fraude suivie par le gouvernement place donc évidemment cette question au premier plan des sujets débattus durant cette révision fiscale. Cependant, à la suite d'un discours aussi militant contre la fraude, et comme on sait qu'il n'y aura finalement aucune pénalité supplémentaire dans la loi de 1903 contre les fraudeurs, on peut

⁵²⁶ « La question de l'impôt », *Feuille d'avis de Neuchâtel*, n°212, 11 septembre 1901, in : AEN, 1FIN – 228 « Révision de la loi sur l'impôt direct 1892 – 1903 », Dossier n°2 : *Révision de la loi sur l'impôt direct. Appréciations de journaux, critiques et observations concernant le projet.*

⁵²⁷ PORRET, Max E., *La Suisse*, n°257, 14 septembre 1901, p.1, in : AEN, 1FIN – 228 « Révision de la loi sur l'impôt direct 1892 – 1903 », Dossier n°2 : *Révision de la loi sur l'impôt direct. Appréciations de journaux, critiques et observations concernant le projet.*

⁵²⁸ Edouard Droz, « Rapport du CE à l'appui du projet de la loi sur l'impôt direct », 16 juillet 1901, pp.1-2, in : AEN, 1FIN – 228 « Révision de la loi sur l'impôt direct 1892 – 1903 », Dossier n°1 : *Impôt direct : Révision de la loi du 27 février 1892 et élaboration de la loi du 30 avril 1903.*

⁵²⁹ Edouard Droz « Rapport du chef du département des Finances avant discussion générale », 23 octobre 1901, p.5, in : AEN, 1FIN – 228 « Révision de la loi sur l'impôt direct 1892 – 1903 », Dossier n°1 : *Impôt direct : Révision de la loi du 27 février 1892 et élaboration de la loi du 30 avril 1903.*

se demander pourquoi des mesures plus sévères ne sont pas proposées dans le projet de loi. Une partie de la réponse se trouve dans la « catégorie » des fraudeurs que le CE vise en réalité. Dans son projet de loi, le CE affirme que, pour lui, il est bien plus grave de frauder en ne remplissant pas sa déclaration et en se laissant taxer, que de remplir une fausse déclaration. Pour le CE, l'un des plus gros problèmes est donc que « (...) 50% à peine des contribuables du canton déclarent (...). »⁵³⁰ Et c'est dans ce sens que le projet de loi est présenté. Le but explicitement établi étant d'encourager le contribuable à déclarer. Car, aux yeux du CE, cela suffira à éviter et à faire baisser le phénomène de la fraude fiscale. Il n'y a donc pas de mesures qui sont prises pour réprimer la fraude « assumée ». Ce qui est particulièrement intéressant.

En fait, ce débat sur la fraude fiscale glisse très vite vers un débat entre « riches fraudeurs » et « pauvres fraudeurs » et la plupart des contemporains qui s'exprimeront de la sorte dénonceront l'inégalité qui existe devant l'impôt en général :

« Mais dans cette lutte contre le fisc, ici encore comme toujours, ce sont les petits et les humbles qui seuls sont battus ; le fisc qui consent à plus d'une compromission avec les gros contribuables, qui renonce à voir clair dans certaines situations, parce qu'il lui est impossible de les pénétrer, n'a pas les mêmes ménagements pour ceux qui paient moins. (...) »⁵³¹

Comme on peut le voir, Max Eugène Porret est l'un des contemporains qui s'exprime le plus clairement à ce sujet. Après son expérience au sein d'une des commissions du fisc, il se place en défenseur des petits contribuables. De plus, ce dernier n'est pas du tout optimiste par rapport à la nouvelle révision, puisque pour lui il est clair que même avec la réforme de 1903 : « Les difficultés actuelles, l'inégalité entre le riche et le pauvre, la facilité de dissimulation chez le premier et son impossibilité pour le second, resteront à peu de chose près ce qu'elles sont maintenant. »⁵³² L'histoire montrera qu'il aura raison, mais ce n'est pas le seul à dénoncer cette inégalité : « D'abord l'impôt n'est payé à Neuchâtel, que sur un demi-milliard, alors, qu'au moins, un autre demi-milliard de la véritable et véridique fortune des « Britschons » y échappe totalement. C'est comme à Zurich. (...) C'est un rappel à la bonne foi des contribuables, pauvres ou riches. Aux premiers, il dit : "payez ce que vous devez ; c'est peu, mais ne soyez plus des retardataires et des non-valeurs !" Aux autres, il dit aussi : "Vous, qui possédez plus, payez tout ce que vous devez et ne laissez pas un demi-milliard improductif aux finances de l'Etat." »⁵³³

On constate dans cet extrait de la *Tribune de Genève*, qu'il y a un « double discours ». À la fois, il prétend que tous les contribuables sont concernés, mais en même temps, on comprend que ce sont les plus « riches » qui sont responsables du demi-milliard manquant dans les finances du canton. Ici, le quotidien genevois ne fait cependant que reprendre ce que la plupart des députés neuchâtelois dénoncent, radicaux y compris. Sur cette question, il est intéressant de remarquer que Max-Eugène Porret – dans son témoignage qu'il livre à propos de son expérience en tant que membre d'une commission fiscale – en fait même une théorie d'analyse de l'impôt. En l'occurrence, il énumère quatre catégories de contribuables, dont deux sont des catégories de fraudeurs,⁵³⁴ et il n'hésite pas à affirmer de manière tout-à-fait claire « (...) que si un peu partout, l'on cherche à payer le moins possible, les contribuables importants arrivent seuls à un résultat appréciable. »⁵³⁵

Pour lui il est clair que l'impôt direct est impopulaire et pour cause « son application défectueuse » crée une « criante inégalité (...) entre le riche et le pauvre. »⁵³⁶ « Nos critiques sur le projet encore à l'examen (...) ; pour nous, la réforme financière préconisée péchait par sa base puisqu'au lieu de chercher ailleurs des revenus et même le moyen d'abaisser le taux de l'impôt direct, elle tend à l'augmenter et propose une série de nouvelles mesures de « pénétration » dans les ressources et les fortunes des contribuables. – (...) ces mesures nous paraissaient peu pratiques et n'atteindraient que les contribuables moyens et petits, dont la situation est généralement connue et facilement appréciable, tandis qu'elles restaient stériles pour ceux qui sont riches, et réalisant de gros gains peuvent plus facilement dérouter le fisc et se soustraire en tout ou en partie à l'impôt. »⁵³⁷

⁵³⁰ Edouard Droz, document n°11 « Rapport du CE à l'appui du projet de la loi sur l'impôt direct », 16 juillet 1901, p.8, in : AEN, 1FIN – 228 « Révision de la loi sur l'impôt direct 1892 – 1903 », Dossier n°1 : *Impôt direct : Révision de la loi du 27 février 1892 et élaboration de la loi du 30 avril 1903*.

⁵³¹ PORRET Max-Eugène, *Comment nous payons l'impôt...*, Op. Cit., p.27.

⁵³² PORRET Max-Eugène, *Ibidem*, pp.21-22.

⁵³³ Tribune de Genève, 7 décembre 1901, in : AEN, 1FIN – 228 « Révision de la loi sur l'impôt direct 1892 – 1903 », Dossier n°2 : Révision de la loi sur l'impôt direct. Appréciations de journaux, critiques et observations concernant le projet.

⁵³⁴ J'ai finalement choisi de ne pas résumer plus cet ouvrage qui décrit les inégalités sociales devant l'impôt. J'indiquerai seulement que les quatre catégories établies par Max-Eugène Porret sont les suivantes : 1. Ceux qui sont obligés de payer leur compte (p.10) ; 2. Ceux qui tiennent à payer consciencieusement (p.14) ; 3. Ceux qu'on ne peut faire payer exactement (p.16) ; et 4. Des gens qu'on n'ose pas faire payer (p.19), in : PORRET Max-Eugène, *Comment nous payons l'impôt...* Op. Cit.

⁵³⁵ PORRET Max-Eugène, *Comment nous payons l'impôt...*, Op. Cit., p.9.

⁵³⁶ PORRET Max-Eugène, *Ibidem*, p.29.

⁵³⁷ PORRET Max-Eugène, *Ibid.*, pp.5-6.

Si les socialistes vont évidemment aussi s'emparer de cet argument de l'application différenciée entre gros et petits contribuables (puisque qu'il va dans le sens de leur idéologie), il est clair cependant que ces derniers ne sont pas les seuls à occuper le terrain de la dénonciation de la fraude fiscale. Même un journal comme *la Feuille d'avis de Neuchâtel*, plutôt conservateur, reconnaît la fraude. En revanche, son propos est quelque peu différent :

« Loin de nous d'abord la pensée qu'il n'y a rien à redresser, et que chacun payait son compte ; un fait notoire, au contraire, c'est que nos fonctionnaires fiscaux ont laissé à peu près tranquilles pendant des années un certain nombre de contribuables qui faisaient des déclarations parfaitement insuffisantes, tant pour les ressources que pour la fortune. Mais ce que l'on peut dire, c'est qu'à une si longue période d'immunité voulue, ne devait pas succéder un accès de sévérité draconienne et de rehaussements subits de mandats d'impôts (...) pour ne parler que du célèbre propriétaire d'immeubles dont la déclaration a été portée de 40 à 400'000 francs, on conviendra qu'il y a longtemps que les agents fiscaux eussent pu et dû s'apercevoir qu'il y avait là quelque chose à réviser et à examiner de plus près. (...) **puisqu'il a convenu au fisc de fermer les yeux, et d'habituer les contribuables à une application plus ou moins sérieuse de la loi,** (...) Le taux de l'impôt n'a cessé de s'élever depuis une vingtaine d'années ; il en a été de même dans les communes, et l'addition des deux taux forme maintenant un chiffre très élevé. (...) mais de le chercher dans une application plus stricte et plus égale de la loi, comme il tente maintenant, mais tardivement, de le faire. (...) **la nouvelle cote progressive préconisée par le "National Suisse" et qui, bien que destinée à quelques-uns seulement, n'en serait pas moins un instrument dangereux à plus d'un titre.** (...) La conséquence en est sans doute que l'Etat doit renoncer à trouver dans l'impôt direct le moyen de boucler sans déficit, dès l'année prochaine, et qu'il doit porter ses efforts dans une autre direction, quand cela ne serait que dans celle des **économies**. Et si, décidément, il lui faut des ressources supplémentaires, nous croyons que nos gouvernants seraient bien avisés en renonçant à ce dogme sacrosaint de l'« impôt direct unique », auquel ils tiennent par la force de l'habitude, (...) »⁵³⁸

Le lecteur pardonnera la longueur de cet extrait, mais il est particulièrement intéressant. On comprend en effet notamment (encore une fois) que la fraude est connue de tous. Cependant, pour ce journal, c'est le fisc (et non les fraudeurs) qui en est responsable. Car il ne se serait aperçu que trop tardivement de certaines situations frauduleuses. Il est ensuite clairement accusé d'avoir volontairement « fermé les yeux » depuis de nombreuses années. La fraude n'existe donc que parce que le fisc n'aurait pas eu la volonté suffisante de se battre à son encontre. Les fraudeurs sont alors excusés, de fait. Ce qui est intéressant aussi, c'est qu'on y lit que la « cote progressive » est proposée par les radicaux, mais j'y reviendrai ci-dessous. Pour les conservateurs de *la Feuille d'avis de Neuchâtel*, comme il s'agit finalement de « volonté », il ne faut pas que le fisc bénéficie d'un pouvoir trop grand et que des mesures trop sévères soient mises en place. L'extrait se positionne alors contre un taux progressif. Comment éviter à leurs yeux les déficits ? En faisant des économies et en limitant les dépenses, tout simplement. Si cela n'est pas suffisant, d'autres types d'impôts plus pertinents que l'impôt direct existent. Ce discours est typique et représente parfaitement la position politique standard des libéraux pendant toute cette période. Voici encore un extrait significatif de cette position conservatrice.

« En 1900, il y a près de 1200 retardataires et 2338 non-valeurs, soit exactement 3526 récalcitrants, devant ensemble moins de quinze mille francs. La charge personnelle de tous ces arriérés et non-valeurs n'est donc pas même cinq francs. Et dire que tant ne veulent pas payer cette somme minime en une année ! La Chaux-de-Fonds renferme, à lui seul, la presque totalité des retardataires et non-valeurs, soit 919 retardataires (...) et 2157 non-valeurs (...). Pourquoi La Chaux-de-Fonds a-t-elle tant de ces mauvais payeurs ? Mon Dieu, parce que, dans certains milieux populaires, égalitaires et sociaux, on prêche, depuis une génération, tous les droits sans l'accomplissement d'aucun devoir. C'est la monnaie courante de la presse à la remorque de la Sentinelle. (...) [En bref, ce n'est pas ceux qui] payant tout ou, du moins, une partie de leurs contributions [qu'il faut récriminer mais] l'armée peu honorable [des retardataires et non payeurs. Même si parmi eux il y a] quelques pauvres diables. D'accord. Mais pourquoi en compte-t-on si peu dans le reste du canton ? Parbleu, parce qu'on y est moins... socialiste. »⁵³⁹

Ce n'est pas le seul article de journal qui tient ce discours très « anti-socialiste », celui du canton voisin : le *Nouvelliste vaudois* défend la même ligne politique.⁵⁴⁰ Il est assez ironique que l'argument qui est donné pour

⁵³⁸ « Encore l'impôt », *Feuille d'avis de Neuchâtel*, n°210, 9 septembre 1901, in : AEN, 1FIN – 228 « Révision de la loi sur l'impôt direct 1892 – 1903 », Dossier n°2 : *Révision de la loi sur l'impôt direct. Appréciations de journaux, critiques et observations concernant le projet*. Surligné par moi.

⁵³⁹ *Nouvelliste Vaudois*, Journal libéral-démocratique, 24 juillet 1901, p.1, in : AEN, 1FIN – 228 « Révision de la loi sur l'impôt direct 1892 – 1903 », Dossier n°2 : *Révision de la loi sur l'impôt direct. Appréciations de journaux, critiques et observations concernant le projet*.

⁵⁴⁰ Par exemple, l'année suivante, les propos libéraux dans l'article suivant sont similaires : « La "révision" de l'impôt à Neuchâtel », *Nouvelliste Vaudois*, Journal libéral-démocratique, 1^{er} octobre 1902, n°231, p.1, in : AEN, 1FIN – 228 « Révision de la loi sur l'impôt

réprimander les « petits non-payeurs » est le même qui est utilisés par ceux qui les défendent : soit le fait que la somme totale est minime. Cela confirme en fait bel et bien que ce sont les « gros contribuables » qui sont responsables de la plus grande partie fraudée, en termes de valeur.

Pour conclure, si tantôt ce sont les petits contribuables qui sont critiqués et tantôt ce sont les gros ; une chose fait en tout cas l'unanimité : la fiscalité et notamment sa fraude pose problème et tous n'y participe pas de la même façon. De plus, les citations qui précèdent attestent du fait que le thème de la fraude est non seulement très présent durant la révision, mais serait même la raison première qui a encouragé cette révision. La fraude est dénoncée de tous les côtés, mais la critique et les responsables de cette situation se déclinent en fonction du bord politique et des intérêts défendus.⁵⁴¹

3.1.2.2 La révision cadastrale fait réagir les propriétaires terriens

Un autre groupe politique d'intérêts qui n'a encore que très peu été évoqué jusqu'ici dans ce travail est celui des paysans neuchâtelois. La rareté de ce groupe social sur la scène médiatique ou politique en matière de fiscalité dans le canton de Neuchâtel est un fait, et justifie donc en partie sa quasi absence dans cette étude.⁵⁴² Il semble néanmoins que tous les partis politiques, selon les révisions, peuvent défendre ce groupe social (même les socialistes, comme on va le voir dans les citations ci-dessous). On peut dès lors se demander quelle est la considération véritable de ce groupe social dans les diverses révisions fiscales. Le fait que l'impôt sur les lods par exemple,⁵⁴³ qui concerne a priori plus ce groupe social qu'un autre, soit maintenu jusqu'à la fin du XX^{ème} siècle, en dépit de toutes les tentatives d'abolition, est un indice qui montre que ce groupe ne dispose que de peu d'appui politique pour défendre ses intérêts fiscaux. Dans cette révision de 1903, pour la première fois, les paysans vont apparaître sur le devant de la scène politique. Ils vont en effet être particulièrement concernés par la révision cadastrale.

Un extrait de l'organe officiel de l'Association démocratique libérale neuchâteloise montre que ce dernier relaye médiatiquement la parole et les actes de ce groupe. Il n'est donc pas trop risqué d'avancer, en dépit du ton « neutre » de cet extrait, que les libéraux soutiennent politiquement les paysans à ce moment :

« *La Société cantonale d'agriculture et de viticulture adresse une lettre à l'autorité législative pour demander que la taxation cadastrale des immeubles, prévue dans la nouvelle loi d'impôt, demeure modérée et que des mesures soient prises à cet effet ; une évaluation exagérée des terres cultivables constituerait un véritable danger pour l'avenir de notre agriculture. – Renvoi à la Commission des pétitions.* »⁵⁴⁴

Le président du comité de la société cantonale neuchâteloise d'agriculture et de viticulture, Max Carbonnier, et le secrétaire, E. Bille, écrivent une lettre au GC le 25 avril 1903 pour effectivement manifester leurs craintes vis-à-vis de l'estimation cadastrale. Cette lettre étant conservée au département des archives, en voici l'extrait le plus intéressant, qui reprend en effet ce qui est relaté par les libéraux dans l'extrait précédent :

direct 1892 – 1903 », Dossier n°2 : *Révision de la loi sur l'impôt direct. Appréciations de journaux, critiques et observations concernant le projet.* (Article qui d'ailleurs prône les taxes indirectes.)

⁵⁴¹ Je précise ici que j'ai écarté un sujet, celui de la publication des registres des contribuables. Il faut savoir que ce sujet est ancien. Le « livre jaune » qui est le registre publié des contribuables neuchâtelois est une question qui ressort à quelques occasions durant la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle. Au début des années 1860, puis au milieu des années 1870 surtout. En 1875, l'Etat publie même ces registres qui ne sont finalement presque pas lus par la population. Et qui n'ont surtout aucune conséquence sur la fraude ou le rendement de l'impôt. Ed. Girard notamment aborde cette question : GIRARD, Ed., « Les principaux impôts de la République neuchâteloise », *Op. Cit.*, p.42. Ce sujet va réapparaître encore une dizaine d'années après la votation de la nouvelle loi de 1903. Il faut savoir que la loi contient un article concernant le principe de la publicité des registres d'impôt. Or, comme le mentionne aussi Ed. Girard, le gouvernement n'applique pas cet article de loi, qui prévoyait une publication des registres en 1905. C'est pourquoi, en 1911, les socialistes, indignés, créent un scandale en publiant des extraits d'impôts de contribuables dans leur journal *La Sentinelle*. Évidemment, après ce scandale médiatique, le GC qui hésite même à mener une action judiciaire ou pénale contre le journal socialiste, décrète immédiatement que les registres ne peuvent être publiés que par lui-même. Cette disposition ne sera cependant jamais mise en œuvre.

⁵⁴² J'émetts cette opinion, mais évidemment, en complétant mes recherches avec d'autres types de sources que celles qui ont servies à l'élaboration de cette étude, il est possible que l'on puisse trouver plus d'informations sur la position paysanne dans le canton de Neuchâtel par rapport à l'imposition, notamment sûrement lorsqu'il y a des mauvaises années de récoltes qui sont en général le moment où les paysans se manifestent quant à la question fiscale.

⁵⁴³ L'impôt sur les Lods, je le rappelle, est de 4% sur chaque transaction immobilière. Il rapporte environ 300'000 francs à l'État annuellement au début du XX^{ème} siècle.

⁵⁴⁴ *La Suisse Libérale*, 29 avril 1903, p.1, in : AEN, 1FIN – 228 « Révision de la loi sur l'impôt direct 1892 – 1903 », Dossier n°2 : *Révision de la loi sur l'impôt direct. Appréciations de journaux, critiques et observations concernant le projet.*

« Une estimation cadastrale trop élevée peut contribuer encore à l'abandon de la terre et à favoriser l'exode de la campagne dans les centres urbains. (...) et nous estimons le désir que l'autorité législative veuille bien entourer cette estimation cadastrale des immeubles de toutes mesures propres à empêcher certaines exagérations. »⁵⁴⁵

À la suite de cet acte, même s'ils ne le disent pas explicitement, les socialistes défendent aussi les petits propriétaires terriens. Ils prônent le fait qu'il faudrait faire une différence entre les différentes fortunes immobilières. Il faut différencier les petits, des gros contribuables. Car il n'est pas juste, selon eux, d'imposer indifféremment la propriété : « S'il se montre assez coulant en ce qui concerne l'évaluation des biens meubles imposables, l'Etat par contre ne l'est pas du tout à l'égard des immeubles qui sont imposés conformément à leur taxe cadastrale. »⁵⁴⁶ Une dizaine d'années plus tard, ces mêmes socialistes continuent de tenir la même position politique, mais cette fois de manière plus explicite. Puisque Daniel Liniger, lorsqu'il défend sa motion en 1914,⁵⁴⁷ dit :

« Les débats que les secours aux viticulteurs ont soulevés l'an passé ont prouvé une fois de plus que le système actuel d'impôt n'est pas juste, puisqu'il frappe également les fortunes qui rapportent un fort revenu et celles qui ne produisent rien. (...) il faut trouver un moyen de dégrever les fortunes qui momentanément ne rapportent pas grand-chose ou rien du tout par suite de calamités comme la crise viticole que nous traversons. Il faut, par exemple, que les viticulteurs soient taxés plus faiblement quand les récoltes ont été anéanties (...). »⁵⁴⁸

Pour terminer, je tiens à préciser que si j'ai laissé la question paysanne de côté, cela ne signifie pas pour autant qu'il n'y ait aucune intervention des députés allant dans le sens de défendre les intérêts agricoles. Au contraire, notamment dans les exemples que je donne ci-dessus, plusieurs interventions abordent le sujet du dégrèvement éventuel des fortunes immobilières qui ne rapportent pas beaucoup. Je n'aborde cependant pas plus cet aspect dès lors que c'est un thème marginal (en comparaison aux autres) et qui n'a, de plus, pas eu un résultat concret sur les lois fiscales qui m'intéressent. Cependant l'intérêt des paysans n'est pas totalement écarté de la politique gouvernementale puisque l'on constate à l'appui de ce qui précède que l'État aide en effet ponctuellement les agriculteurs et viticulteurs lorsqu'ils sont en difficultés.

3.1.2.3 La question du taux d'imposition : la progression est évoquée

Une des premières interrogations qui m'est venue à l'esprit concernant la loi de 1903 a été de me demander si la progression est aussi discutée pendant cette révision-ci. Comme le suggère le titre de cette partie, la réponse est évidemment : oui. Cette question est déjà abordée lorsque le CE présente son projet de révision devant le GC, en 1901. L'idée étant dans l'air depuis longtemps, certains se demandent pourquoi ne pas l'introduire une fois pour toute dans cette réforme-ci. Le CE justifie cependant le renoncement à ce principe en argumentant que la progression pourrait encourager la fraude :

« Nous avons renoncé purement et simplement, à proposer, dans notre impôt, une progressivité quelconque. Dans la situation où se trouve notre canton, une semblable disposition n'augmenterait que dans une mesure minime, nos ressources, et présenterait des inconvénients et des difficultés d'application hors de proportions avec les avantages bien problématiques qui pourraient en résulter. En outre, elle engagerait les contribuables à dissimuler dans une mesure plus large qu'ils ne l'ont fait jusqu'ici, leurs biens imposables. »⁵⁴⁹

En somme, le CE aborde cette question pour mieux l'écarter. Dans cet extrait, on comprend bien que le gouvernement, en ce début de siècle, n'est pas favorable à la progression. Cela n'empêche, que ce soit pour se positionner pour ou contre, l'idée de la progression est passablement reprise et discutée durant la révision et notamment dans les médias. De plus, il faut relever que ce sujet n'est pas restreint au seul canton de Neuchâtel. Je ne m'y attarderai pas, dès lors que je m'éloigne de mon sujet, mais j'ai pu relever dans les sources que le sujet est d'actualité. Le département des Finances a conservé des extraits de journaux provenant d'autres pays

⁵⁴⁵ Le président du comité de La société cantonale neuchâteloise d'agriculture et de viticulture, Max Carbonnier et le secrétaire E. Bille. Écrit une lettre au GC le 25 avril 1903 in : AEN, 1FIN – 228 « Révision de la loi sur l'impôt direct 1892 – 1903 », Dossier n°1 : *Impôt direct : Révision de la loi du 27 février 1892 et élaboration de la loi du 30 avril 1903*.

⁵⁴⁶ *La Sentinelle*, 18 juillet 1901, p.1, in : AEN, 1FIN – 228 « Révision de la loi sur l'impôt direct 1892 – 1903 », Dossier n°2 : *Révision de la loi sur l'impôt direct. Appréciations de journaux, critiques et observations concernant le projet*.

⁵⁴⁷ J'aborde cette question plus loin.

⁵⁴⁸ AEN 3GC – 4.80, Daniel Liniger, *Séance du 18 mai 1914*, p.39

⁵⁴⁹ Edouard Droz, « Rapport du CE à l'appui du projet de la loi sur l'impôt direct », 16 juillet 1901, pp.3-4, in : AEN, 1FIN – 228 « Révision de la loi sur l'impôt direct 1892 – 1903 », Dossier n°1 : *Impôt direct : Révision de la loi du 27 février 1892 et élaboration de la loi du 30 avril 1903*, document n°11.

ou cantons qui abordent la progression.⁵⁵⁰ Jules Dufray, un français qui commente deux ans après cette réforme les impôts neuchâtelois défend aussi la progression comme étant la meilleure solution :

« Pourquoi ne pas penser à un income-tax comme en Angleterre, ou à un impôt plus ou moins progressif sur le revenu et la fortune comme en Prusse, en Italie, en Autriche et même en Suisse dans plusieurs cantons ? (...) Le peuple, ici comme partout, commence à s'apercevoir que c'est lui qui crée la richesse, et qu'il est donc juste de faire payer les dépenses publiques par les détenteurs de cette richesse que son travail leur procure. (...) La progressivité dans la fiscalité est une nécessité, autant qu'un acte de justice sociale. »⁵⁵¹

Les plus contrariés de ne pas voir se concrétiser un projet de loi mettant en place le principe de la progression sont bien sûr les socialistes. Dès le début de la réforme, ils comprennent qu'ils sont minorisés au sein de l'assemblée et que la progressivité en matière d'impôt direct ne sera pas instaurée lors de cette révision-ci :

« On demandait à l'Etat un impôt frappant davantage les grosses fortunes, c'est-à-dire l'impôt progressif ou un impôt progressif sur les successions en ligne directe. Le gouvernement répond en proposant une augmentation de l'impôt sur les ressources. C'est tout simplement se f... du peuple et s'agenouiller devant le Dieu capital. Le Grand Conseil neuchâtelois va-t-il suivre le gouvernement dans cette voie et se prosterner à son tour devant le veau d'or ? »⁵⁵²

Au-delà du ton empreint d'énervement et de frustration, on comprend également dans cet extrait que les socialistes s'opposent à une augmentation du taux d'impôt direct sur les ressources s'il est proportionnel. Le journal socialiste commente cette question à plusieurs reprises. Leur position quant à l'augmentation du taux d'imposition est ainsi formulée :

« À vrai dire cet article n'est pas une innovation, en ce qui concerne l'impôt sur la fortune. Et c'est là qu'il renferme un danger, pour ne pas dire un piège. (...) Parce que la fortune demeure toujours privilégiée. (...) Dépouillé de tout artifice de langage, le taux de l'impôt direct est actuellement de 18 centimes pour cent sur les fortunes et de 1 franc 20 pour cent sur les ressources. (...) C'est au moyen d'une augmentation d'impôt sur les ressources et les ressources seules que l'Etat se propose de rétablir l'équilibre financier compromis. La vraie justice commanderait de renverser le char de l'autre côté et de demander que la fortune seule soit appelée à combler les trous du budget. (...) »⁵⁵³

Les inégalités qui existent entre la participation des ressources aux impôts, contre celle de la fortune est bien réelle et les socialistes ne se privent pas de le dénoncer régulièrement. Mais les autres partis politiques aussi se positionnent sur cette question. Dans un article du journal *Le National Suisse*,⁵⁵⁴ qui fait suite aux réunions de la commission du GC et qui en extrait les informations importantes, ce dernier informe du fait que la commission, contrairement au projet de départ, ne souhaite finalement pas augmenter le taux d'imposition. Cette dernière veut maintenir le taux à 1,20%⁵⁵⁵ et 2%. La commission du GC formule un certain nombre d'autres oppositions au projet de départ, comme le fait de faire une distinction juridique au sein des traitements des différentes sociétés, notamment pour les sociétés en commandite et en nom collectif ou le fait de ne pas retenir l'augmentation de l'exonération des frais de ménage à fr. 800.-. Mais je ne vais pas rentrer dans plus de détails. Ce qu'il y a d'important à remarquer dans ce dernier article, et c'est avec ceci que je conclurai ce point sur la progressivité, c'est que des propositions allant dans le sens de taxer plus les grandes fortunes sont faites, mais elles sont toutes refusées car la majorité des députés ne veut pas d'un « impôt progressif déguisé ». ⁵⁵⁶

Si la question de la progressivité est donc bien évoquée, elle est très vite balayée.

⁵⁵⁰ Comme par exemple le quotidien belge : *L'écho de la bourse Journal Industriel, Financier et Commercial*, du 7 septembre 1902, qui fait un article à la une de son journal afin de se positionner radicalement contre l'impôt progressif.

⁵⁵¹ DUFRAÏ, Jules, *Une loi d'impôt dans le Canton de Neuchâtel*, Lons-le-Sannier : Imprimerie E. Rubat du Mérac, 1905, in : AEN, 1FIN – 231 « Impôt direct : dossier divers, 1851 – 1917 ». (Il n'y a pas de numéro de page dans ce petit pamphlet.)

⁵⁵² *La Sentinelle*, 20 juillet 1901 : in AEN, 1FIN – 228, « Révision de la loi sur l'impôt direct 1892 – 1903 », Dossier n°2 : *Révision de la loi sur l'impôt direct. Appréciations de journaux, critiques et observations concernant le projet.*

⁵⁵³ *La Sentinelle*, 18 juillet 1901, p. 1 : in AEN, 1FIN – 228, « Révision de la loi sur l'impôt direct 1892 – 1903 », Dossier n°2 : *Révision de la loi sur l'impôt direct. Appréciations de journaux, critiques et observations concernant le projet.*

⁵⁵⁴ *Le National Suisse*, vendredi 24 janvier 1902, pp.1-2, in : AEN, 1FIN – 228, « Révision de la loi sur l'impôt direct 1892 – 1903 », Dossier n°2 : *Révision de la loi sur l'impôt direct. Appréciations de journaux, critiques et observations concernant le projet.*

⁵⁵⁵ Alors que le projet proposait 1,5%. Cette proposition n'est donc pas retenue par la commission. Je rappelle que sur le produit total de l'impôt direct (depuis un décret du 22 novembre 1898) l'État prélève 0,20‰ pour la Caisse cantonale d'assistance, et le projet garde ce principe. Comme on peut le lire dans : « Communications d'Edouard Droz, Conseiller d'Etat, chef du département des finances, au GC, 25 avril 1902 », p.2, in : AEN, 1FIN – 228 « Révision de la loi sur l'impôt direct 1892 – 1903 », Dossier n°1 : *Impôt direct : Révision de la loi du 27 février 1892 et élaboration de la loi du 30 avril 1903.*

⁵⁵⁶ *Le National Suisse*, vendredi 24 janvier 1902, pp.1-2, in : AEN, 1FIN – 228, « Révision de la loi sur l'impôt direct 1892 – 1903 », Dossier n°2 : *Révision de la loi sur l'impôt direct. Appréciations de journaux, critiques et observations concernant le projet.*

3.1.2.4 Imposer les sociétés industrielles & exonérer les fondations

L'une des principales questions de cette révision, et finalement la plus sensible politiquement, est la question de l'imposition des sociétés industrielles, et surtout les S.A. La grande question : comment les autorités neuchâteloises vont décider de les imposer ? Comme j'ai déjà commencé à le montrer dans le point qui précède, sur cette question, les journaux vont noircir de l'encre et toutes les tendances politiques vont se positionner. Un article du journal *La Suisse Libérale*⁵⁵⁷ a particulièrement retenu mon attention. Ce dernier décrit quatre types de systèmes d'imposition différents qui peuvent exister en Suisse quant à l'imposition des entreprises : soit on impose seulement les actionnaires sur le produit de leurs actions (ou uniquement sur la valeur de celles-ci) ; soit on choisit de seulement imposer la société directement sur son bénéficiaire ; soit l'imposition se fait sur les deux en même temps ; soit enfin, on fait un mélange encore différent des deux systèmes.⁵⁵⁸ À partir de là, on comprend bien que si l'imposition varie d'un canton à l'autre sur la question des entreprises, ce choix relève, comme pour tout le reste, d'un positionnement et d'un choix politique.⁵⁵⁹ L'extrait de cet article ci-dessous, rappelle comment on procède à Neuchâtel :

« (...) l'actionnaire paie la taxe sur le montant de ses actions, la Société est libérée de tout impôt ultérieur. C'est ainsi qu'on procède à Neuchâtel, en vertu de la loi du 27 février 1892 et à Glaris. Toutefois, en certains cas, les Sociétés de ce dernier canton paient l'impôt sur leur fonds de réserve. Les cantons de Bâle-Ville, des Grisons, du Tessin, de Thurgovie se rattachaient précédemment à ce système, mais l'ont abandonné aujourd'hui. »⁵⁶⁰

Cet extrait témoigne d'un aspect important : le canton de Neuchâtel n'impose pas les sociétés, mais uniquement les actionnaires sur la valeur des actions qu'ils détiennent. Le produit des actions n'étant donc pas imposé. Comme c'est le cas aussi dans le canton de Glaris. Il est particulièrement intéressant que la fiscalité neuchâteloise des entreprises soit justement mise en comparaison, dans cet article, avec le canton de Glaris qui est connu pour avoir une fiscalité clémente avec les sociétés après 1903.⁵⁶¹ Le canton de Neuchâtel imposerait même encore moins, apparemment, puisque le même article précise qu'à Glaris « en certains cas, les Sociétés de ce dernier canton paient l'impôt sur leur fonds de réserve. »⁵⁶² De toute évidence cet extrait de journal expose donc une chose essentielle : le canton de Neuchâtel figure à ce moment-là parmi les cantons les plus avantageux fiscalement en ce qui concerne l'imposition des entreprises ! De plus cet article poursuit sur cette question en donnant autre une autre information très intéressante :

« Nos lecteurs savent qu'en 1895 le gouvernement neuchâtelois donnant raison à une pétition d'un groupe de citoyens de La Chaux-de-Fonds proposa au Grand Conseil de reviser les dispositions de la loi de 1892 imposant les actionnaires, pour faire peser la taxe directement sur les Sociétés anonymes. Mais l'autorité législative n'a montré aucune hâte à suivre le Conseil d'Etat dans cette voie. »⁵⁶³

Cette pétition ne semble pas avoir eu de suite. Cependant, cela nous permet de comprendre que cette question est en discussion depuis quelques années. Ce qui est certain c'est que cette question de l'imposition des entreprises n'est pas une question légère, elle représente un enjeu financier conséquent : « D'après le dictionnaire économique de Furrer, le capital-actions des Sociétés établies en Suisse s'élevait à 973 millions, il y a dix ans. Il doit être aujourd'hui notablement plus élevé et représente en tout cas le dixième du capital imposable de la Suisse. Cette question est donc de très grande importance pour le fisc. »⁵⁶⁴ Et le fait que le journal libéral insiste autant pour replacer la

⁵⁵⁷ « L'imposition des sociétés par actions », *La Suisse Libérale*, 1^{er} février 1901. AEN, 1FIN – 228, « Révision de la loi sur l'impôt direct 1892 – 1903 », Dossier n°2 : *Révision de la loi sur l'impôt direct. Appréciations de journaux, critiques et observations concernant le projet.*

⁵⁵⁸ Par exemple : une imposition sur la valeur des actions, et non sur produit qu'elles rapportent, accumulé à une imposition sur les bénéfices des entreprises et non sur le capital qu'elles détiennent, etc.

⁵⁵⁹ C'est un aspect bien sûr évident, mais il est important, je pense, de le rappeler.

⁵⁶⁰ « L'imposition des sociétés par actions », *La Suisse Libérale*, 1^{er} février 1901. AEN, 1FIN – 228, « Révision de la loi sur l'impôt direct 1892 – 1903 », Dossier n°2 : *Révision de la loi sur l'impôt direct. Appréciations de journaux, critiques et observations concernant le projet.*

⁵⁶¹ FARQUET, Christophe, *Op. Cit.*, p.60.

⁵⁶² « L'imposition des sociétés par actions », *La Suisse Libérale*, 1^{er} février 1901. AEN, 1FIN – 228, « Révision de la loi sur l'impôt direct 1892 – 1903 », Dossier n°2 : *Révision de la loi sur l'impôt direct. Appréciations de journaux, critiques et observations concernant le projet.*

⁵⁶³ « L'imposition des sociétés par actions », *La Suisse Libérale*, 1^{er} février 1901. AEN, 1FIN – 228, « Révision de la loi sur l'impôt direct 1892 – 1903 », Dossier n°2 : *Révision de la loi sur l'impôt direct. Appréciations de journaux, critiques et observations concernant le projet.*

⁵⁶⁴ « L'imposition des sociétés par actions », *La Suisse Libérale*, 1^{er} février 1901. AEN, 1FIN – 228, « Révision de la loi sur l'impôt direct 1892 – 1903 », Dossier n°2 : *Révision de la loi sur l'impôt direct. Appréciations de journaux, critiques et observations concernant le projet.*

fiscalité neuchâteloise dans le reste des fiscalités suisses, démontre bien que l'état d'esprit et l'une des préoccupations principales des politiciens est la concurrence fiscale inter-cantonale. Les pressions sont donc importantes. Pour conclure sur cet aspect, j'ai pu constater que le thème est renforcé avec la mise en place de l'article 21 e), déjà abordé plus haut. Cet article insère pour la première fois une nouvelle catégorie de sujet qui peut être exonéré de l'impôt : les fondations.⁵⁶⁵ Statut juridique qui permet d'échapper à l'imposition, alors même que les conditions d'impositions se durcissent pour les entreprises. Cette question de statut mériterait bien entendu une plus ample recherche. Il serait par exemple intéressant de connaître le nombre de fondations (et de quel type) qui apparaissent à la suite d'une telle clause juridique.

À propos de mesure plus strictes, il y a un dernier sujet qui n'a pas été abordé, les collaborations possibles entre les instituts financiers et le fisc. Cela sera la dernière question thématique de la révision fiscale de 1903.

3.1.2.5 Le chef du département des Finances tente une collaboration avec la BCN

Cette dernière thématique de la révision m'est apparue à la fois suffisamment importante qualitativement pour être mentionnée, mais relève en même temps plus de l'anecdote que d'une politique répétée. Le chef du département des Finances, Edouard Droz (je l'ai déjà mentionné) a été un personnage actif dans la réforme de 1903. Or, il se trouve que ce dernier a tenté également, durant la procédure législative, une chose tout-à-fait exceptionnelle. Il a voulu établir une collaboration entre le fisc et certaines institutions financières privées du canton. En effet, à deux reprises, E. Droz va faire cette importante démarche.⁵⁶⁶

Dans une lettre du 30 janvier 1902,⁵⁶⁷ Ed. Droz, en sa qualité de chef du département des Finances, contacte plusieurs organismes financiers : la BCN, la Caisse d'épargne de Neuchâtel et le Crédit foncier neuchâtelois, afin que ces derniers fournissent au fisc des informations sur leurs clients. La demande exacte figurant dans la lettre à la BCN est la suivante : « *Qu'il soit remis au département des Finances, au commencement de chaque année, la liste des débiteurs hypothécaires de la Banque, avec indication de la somme restant due par chacun d'eux.* » Ce à quoi la BCN répond : « *Nous déclarons que nous nous opposons formellement à donner à l'Etat n'importe quel renseignement sur les clients de la Banque, qu'il s'agisse de sommes dues à l'établissement, de dépôts d'espèces ou de dépôts de titres.* » La Banque, bien que cantonale, tient à son indépendance vis-à-vis de l'État et ce n'est pas cette réforme fiscale qui fera changer la politique de l'établissement. Toutes les réponses des autres établissements à Ed. Droz sont pareillement négatives. La Caisse d'épargne précise même assez ironiquement qu'elle : « *ne peut pas se constituer, même indirectement, auxiliaire des agents du fisc.* » Or, pour une raison qui m'échappe,⁵⁶⁸ peut-être en espérant jouer sur des moyens de pression dont je n'ai trouvé la trace, le chef du département des Finances renouvellera sa demande aux mêmes institutions en décembre de la même année. Les réponses, au début de l'année 1903, seront cependant identiques et vont ainsi clore cette seconde tentative de collaboration. Il semble toutefois que durant cette réforme plusieurs projet de collaboration avec les instituts financiers soient menés, car Ed. Girard dit que durant les préparations de la loi de 1903 : « (...) *il fut question, en particulier, d'imposer les établissements financiers sur le montant des dépôts d'argent faits entre leurs mains, mais la résistance de la Banque cantonale et de la Caisse d'Épargne fit renoncer à cette idée, reprise en 1911 sans plus de succès.* »⁵⁶⁹ Cela montre que le fisc se rend compte du pouvoir qu'ont ces établissements. Il se rend compte aussi de ses propres limites pour obtenir des informations sur les fortunes des contribuables. En qu'en ce début de siècle, plusieurs hommes politiques tenteront de défendre les intérêts de l'État face aux instituts financiers avec toutefois, comme on peut le constater, peu de résultats.

⁵⁶⁵ Comme le dit par exemple le journal : *La Tribune Libre*, n°33, du 10 août 1901, p.1. AEN, 1FIN – 228, « Révision de la loi sur l'impôt direct 1892 – 1903 », Dossier n°2 : *Révision de la loi sur l'impôt direct. Appréciations de journaux, critiques et observations concernant le projet.* Il serait intéressant de vérifier si le nombre des fondations a augmenté après l'édification de cet article en 1903, mais cela est en effet très probable.

⁵⁶⁶ D'emblée, je précise que cet aspect mériterait un approfondissement. Il m'a paru toutefois intéressant de donner cette information avec le peu d'éléments dont je dispose déjà, car cela montre en tous cas une chose : le fisc ne dispose pas de toutes les informations nécessaires pour évaluer la fortune des contribuables neuchâtelois.

⁵⁶⁷ Ces différentes lettres datant de janvier 1902, et janvier 1903 dont les extraits qui suivent sont issus, sont toutes conservées dans : AEN, 1FIN – 228 « Révision de la loi sur l'impôt direct 1892 – 1903 », Dossier n°1 : *Impôt direct : Révision de la loi du 27 février 1892 et élaboration de la loi du 30 avril 1903.*

⁵⁶⁸ Voilà notamment pourquoi cette question mériterait un approfondissement de la recherche.

⁵⁶⁹ GIRARD, Ed., « Les principaux impôts de la République neuchâteloise », *Op. Cit.*, p.41.

3.2 LE CONTEXTE DE LA 1^{ÈRE} GUERRE MONDIALE (1903-1918)

Maintenant que j'ai placé les bases du contexte fiscal légal neuchâtelois, au début du XX^{ème} siècle, à travers la présentation de la loi de 1903 et des enjeux qui y ont été liés, il semble essentiel d'évoquer quelques aspects contextuels plus larges, liés aux années d'avant-guerre et de guerre, pour ensuite pouvoir aborder le combat fiscal de la mise en place de la progression. Je commencerai par introduire quelques éléments économiques et fiscaux généraux importants à placer, puis je traiterai dans cette partie contextuelle de deux autres aspects plus spécifiques. D'abord, une certaine radicalisation à l'échelle cantonale du mouvement ouvrier et de leurs représentants politiques, c'est-à-dire essentiellement le PSN. Puis, une présentation des finances publiques du canton avec un certain nombre de modifications fiscales effectives ou projetées, durant ce début de siècle.

3.2.1 INTRODUCTION ÉCONOMICO-POLITIQUE

Pour expliquer la situation générale du canton de Neuchâtel avant et pendant la guerre, il faut distinguer deux types distincts d'informations durant cette période : d'abord les éléments qui peuvent se regrouper autour de la situation économique durant la guerre de la Suisse et du canton ; et ensuite certains enjeux liés à la politique fiscale, toujours au niveau des deux échelles : nationale et cantonale.

3.2.1.1 Quelques aspects économiques et sociaux de la Première Guerre mondiale

À la veille de la PGM le rythme économique de la Suisse s'apparente « à celui des plus grandes nations industrielles. »⁵⁷⁰ La plupart des historiens relèvent, qu'en Suisse, la guerre ne fut pas économiquement négative pour tous. Au contraire, certaines branches de l'économie ont l'occasion de faire d'importants profits, comme l'explique Hans-Ulrich Jost :

*« L'économie privée utilisa sans retenue toutes les libertés économiques et tenta souvent d'écouler dans un des camps des marchandises d'importance stratégique, au plan économique, produites dans l'autre camp. Non sans réaliser des profits considérables. (...) Et pendant ce temps certaines branches économiques s'enrichissaient démesurément, la paysannerie vivait de bonnes années, tandis que d'autres secteurs, ainsi que l'approvisionnement du pays en marchandises de première nécessité, se trouvaient en crise. »*⁵⁷¹

En résumé, à Neuchâtel, la plupart des fabriques du canton vont travailler pour les pays belligérants. L'agriculture va augmenter sa production, ce qui en fera des années assez prospères pour ce secteur. Quant à la viticulture, plus sensible aux conditions météorologiques, les résultats sont plus mitigés : les premières années de guerre ne sont pas très positives, mais cela est compensé par la suite. Certes au début de la guerre, les exportations s'arrêtent, une désorganisation de la production et même un arrêt est observable à l'échelle du pays, mais comme l'économie neuchâteloise parvient à s'adapter aux nouveaux besoins rapidement, et que les commandes des belligérants réenclenchent les rouages de l'économie, rapidement, de nombreuses entreprises font des bénéfices considérables : « on ne tarda pas en effet à s'apercevoir que l'industrie horlogère était parfaitement outillée pour produire massivement les fusées d'obus dont les armées faisaient si grande consommation, tandis que nombre d'usines métallurgiques pouvaient se charger d'autres pièces. En 1915, par ses livraisons, la Suisse a sans doute permis aux puissances de l'Entente de surmonter la grave crise de munitions dont elles étaient menacées. »⁵⁷² Cela fit le bonheur des industriels (industries de guerre, mais aussi traditionnelles : la chimie, les produits alimentaires, les textiles et les constructions mécaniques), alors que du côté ouvrier, le pouvoir d'achat ne cesse de baisser. « De 1915 à 1917, la prospérité règne, comme le soulignent d'innombrables rapports des autorités politiques et des associations patronales qui décrivent l'intense activité économique, le travail abondant et les revenus élevés. »⁵⁷³ De plus, au risque de me répéter, l'horlogerie n'est pas touchée durant les premières années de guerre car elle se reconvertisse rapidement dans une production pour le besoin du conflit.⁵⁷⁴ Au point d'ailleurs que le député radical Paul Mosimann déclarera en mai 1917 que :

⁵⁷⁰ RUFFIEUX, Roland, « La Suisse des radicaux (1848-1914) », *Op. Cit.*, p.21.

⁵⁷¹ JOST, Hans-Ulrich, « Menace et repliement (1914-1945) », in FAVEZ, Jean-Claude (Prés.), *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses. Tome III*, Lausanne : Payot, 1983, pp.121-122.

⁵⁷² VUILLEUMIER, Marc, (et al.), *La Grève générale de 1918 en Suisse*, Genève : Éditions Grounauer, 1977, p.11.

⁵⁷³ PERRENOUD, Marc, « L'évolution industrielle de 1914 à nos jours », in BARRELET, Jean-Marc, *Histoire du Pays de Neuchâtel...*, *Op. Cit.*, 1993, p.147.

⁵⁷⁴ BARRELET, Jean-Marc, « L'essor industriel de 1814 à 1914 », *Op. Cit.*, p.145.

« (...) Lorsqu'on parle à chaque instant de la misère dans laquelle se trouve le peuple de La Chaux-de-Fonds, on exagère singulièrement. Jamais le travail n'a été aussi abondant et aussi rémunérateur qu'en 1916 et en 1917, et s'il est arrivé que l'un ou l'autre soit dans le besoin, la philanthropie s'est toujours largement exercée. L'horlogerie, qui avait subi une crise au début de la guerre, est aujourd'hui en pleine prospérité. La production de l'année 1913, qui était la plus élevée, a été dépassée encore en 1916. A côté de cela, l'industrie des munitions s'est révélée une source de prospérité pour notre ville. Tous ceux qui veulent du travail en trouvent, et les salaires n'ont jamais été aussi élevés. Pourquoi venir aujourd'hui parler de misère ? (...) »⁵⁷⁵

Ce genre de déclaration est particulièrement intéressante. C'est pourquoi j'ai tenu à la citer, mais elle est à nuancer car cela n'empêche pas le coût de la vie d'augmenter, et la population, qui elle ne bénéficie pas directement de la prospérité industrielle, souffre d'une réelle sous-alimentation. De nombreux ouvriers se trouvent tout-de-même au chômage. Il est d'ailleurs logique, qu'à partir de cette restructuration industrielle de l'économie de guerre, arrive une montée importante du chômage.⁵⁷⁶ Les autorités cantonales vont donc être sollicitées à maintes reprises pour intervenir.⁵⁷⁷ Les statistiques permettent en effet de constater que les prix, durant la guerre, font plus que doubler. Ils passent de 100 en 1914 à 229 en 1918.⁵⁷⁸ Les indigents déclarés en Suisse représentent un pourcentage de plus de 17%, et évidemment, « la plus grande partie d'entre eux appartenait à la population ouvrière citadine. »⁵⁷⁹ À une échelle nationale (mais qui ne manque pas de compléter le tableau neuchâtelois), d'autres aspects économiques importants découlent de cette situation de guerre. Il y a par exemple l'interpénétration de l'économie suisse avec l'économie mondiale. Si elle a toujours été importante, à la veille de la guerre, elle atteint un degré presque inégalé et après également.⁵⁸⁰ Il y a aussi la part étrangère de la population en Suisse qui est très élevée. (Elle correspond à 15% de la population totale.)⁵⁸¹

Socialement, la polarisation de la société qui découle de la situation économique crée un mécontentement qui est répercuté au sein des organisations représentant la classe ouvrière, notamment le PS. Politiquement, à l'entrée de la guerre la situation est donc tendue. J'évoquerai cette question capitale plus en profondeur dans le point qui suit. Cela se ressentira notamment durant la séance de novembre 1914 (aspect qui sera abordé dans la dernière partie). Dans cette séance en plus des diverses motions, les interventions qui sont faites sont alarmantes, surtout de la part des socialistes. Par exemple Numa Robert-Waelti s'alarme de la situation de misère dans laquelle se trouve la population de la ville ouvrière : « (...) A La Chaux-de-fonds, plus de 9'000 personnes doivent être secourues. (...) »⁵⁸² L'arrivée de la guerre cristallise la position des socialistes neuchâtelois. Ils se retrouvent constamment dans la position d'un parti d'opposition, face aux libéraux et aux radicaux qui, eux, se rapprochent. Il y a une polarisation politique qui s'observe et les villes ouvrières sont clairement stigmatisées. Un exemple, les sympathies pour l'Entente dans les villes du Haut, vont pousser l'Etat fédéral à occuper militairement par deux fois la ville de La Chaux-de-Fonds.⁵⁸³

En résumé, durant cette période, au niveau strictement économique, même si le début de la PGM, provoque un coup d'arrêt sur les exportations, les diverses industries neuchâteloises arrivent vites à se reconvertir, notamment grâce aux commandes françaises et anglaises.⁵⁸⁴ Ce n'est qu'à la toute fin de la guerre et surtout durant les années qui suivent que l'économie horlogère commence à être touchée véritablement.⁵⁸⁵ Cependant, cela n'empêche pas la population d'être touchée par la guerre, le chômage augmente alors qu'en même temps les prix grimpent. Ce clivage social se ressent politiquement, les tensions sont exacerbées.

⁵⁷⁵ AEN 3GC – 4.83, Paul Mosimann, *Séance du 29 mai 1917*, p.332.

⁵⁷⁶ JOST, Hans-Ulrich, « Menace et repliement (1914-1945) », *Op. Cit.*, p.105.

⁵⁷⁷ PERRENOUD, Marc, « L'évolution industrielle de 1914 à nos jours », *Op. Cit.*, p.147.

⁵⁷⁸ *Statistique de la Suisse en ligne* : section « H : Prix », tableau Excel : H.17. « Indice total des prix à la consommation, de 1811 à 1920 (1890 = 100). » Sources : Projer, 1987 et Muff, 1990. Consulté le 11 décembre 2017 : http://www.fsw.uzh.ch/hstat/hssso/ls_files.php?chapter_var=h&lang=fr

⁵⁷⁹ VUILLEUMIER, Marc, (et al.), *La Grève générale de 1918 en Suisse*, Genève : Éditions Grounauer, 1977, p.12.

⁵⁸⁰ H.-U. Jost donne plusieurs exemples, parmi lesquels, pour les exportations, il y a en tête l'industrie textile (48%), puis l'industrie des machines qui va encore croître ; quant à l'industrie horlogère elle maintient de manière stable un sixième des exportations. En ce qui concerne les importations, je relève uniquement qu'au début de la guerre les matières premières pour l'industrie du textile et les produits alimentaires représente un tiers du total : JOST, Hans-Ulrich, « Menace et repliement (1914-1945) », *Op. Cit.*, pp.92-93.

⁵⁸¹ JOST, Hans-Ulrich, *Ibidem*, p.103.

⁵⁸² AEN 3GC – 4.80, Numa Robert-Waelti, *Séance du 17 novembre 1914*, p.389.

⁵⁸³ Les occupations militaires de La Chaux-de-Fonds durant cette période vont d'ailleurs participer à renforcer le côté « antimilitariste » de la culture neuchâteloise. HENRY, Philippe, « Survol de l'histoire politique et institutionnelle du canton de Neuchâtel (1814-2014) », *Op. Cit.*, p.92.

⁵⁸⁴ PERRENOUD, Marc, « L'évolution industrielle de 1914 à nos jours », *Op. Cit.*, p.146.

⁵⁸⁵ BARRELET, Jean-Marc, « L'essor industriel de 1814 à 1914 », *Op. Cit.*, p.145.

3.2.1.2 Quelques aspects financiers et fiscaux

En Suisse, cette période signifie aussi la croissance du système bancaire, notamment avec l'institutionnalisation de la Banque nationale suisse (BNS) en 1907. En ce début du XX^{ème} siècle, la Suisse occupe peu à peu « *une place financière de poids.* »⁵⁸⁶ C'est important de le mentionner dans ce travail, comme le dit C. Farquet, la Suisse, pendant et surtout au sortir de la guerre, devient un « *havre paisible et discret pour les capitaux de la haute société européenne.* »⁵⁸⁷ Il n'est donc pas possible de comprendre correctement les choix fiscaux des cantons durant cette période sans évoquer ce contexte fiscal et financier national qui tient une place importante internationalement. Fiscalement, plusieurs aspects sont en effet importants à relever. Tout d'abord, si la Suisse devient un centre financier dès la fin du XIX^{ème} siècle,⁵⁸⁸ c'est aussi parce que les banques suisses développent une politique d'évasion fiscale, particulièrement envers la France.⁵⁸⁹ Ce qui, comme mentionné dans la deuxième partie de ce travail, n'est pas un aspect qui échappe aux autorités cantonales de Neuchâtel. Ainsi cette place de « centre financier » à une échelle internationale, s'explique aussi, par le fait que les fiscalités cantonales se font concurrence pour attirer les capitaux et/ou les sociétés. En Suisse, les sociétés jouissent en effet :

« (...) *d'une grande latitude face aux procédures de taxation, (...), ce qui prédispose peut-être les banquiers helvétiques à adopter une attitude laxiste envers la législation étrangère. Les autorités cantonales commencent d'ailleurs à participer elles-mêmes à l'attraction de capitaux étrangers avec l'apparition des premiers privilèges fiscaux pour les sociétés holdings, à Glaris et à Saint-Gall en 1903.* »⁵⁹⁰

Dans le cas de Neuchâtel, on se souvient en effet que le canton met aussi en place les règles juridiques nécessaires pour alléger fiscalement certains types de sociétés et ainsi les attirer dans le canton. La neutralité suisse pendant la guerre permet à ses banques de développer des affaires internationales, de telle sorte que « *la Confédération se transforme en une plaque tournante du capital au centre de l'Europe.* »⁵⁹¹ En plus de la neutralité, la Suisse attire les capitaux, par la stabilité politique et économique intérieure qu'elle entretient, en contraste avec les troubles que connaissent de nombreuses régions de l'Europe à ce moment.⁵⁹² Cela aura aussi pour conséquence de rendre la devise helvétique l'une des plus stable au monde, mais surtout, ce qui est le plus intéressant pour ce travail, la Suisse peut se permettre de garder, contrairement aux autres pays, « *un système d'impôt direct décentralisé et clément, basé pour l'essentiel, comme avant le XIX^e siècle, sur la déclaration volontaire du contribuable.* »⁵⁹³

Dans cette partie sur les aspects fiscaux et financiers généraux de cette période, il faut aussi évoquer ce que les historiens appellent la « course à l'armement ». J'ai en effet pu constater qu'en Suisse et en particulier à Neuchâtel des mesures spéciales sont peu à peu mises en place depuis les premières années du début du siècle. Plusieurs documents sont conservés au département des Finance qui attestent de ces mesures.⁵⁹⁴ Sans rentrer dans les détails du budget de l'armée de l'État de Neuchâtel, il est en tout cas certain que dès 1907, et probablement avant déjà, des réserves de guerre spéciales sont faites dans les finances neuchâteloises et des dépenses extraordinaires sont effectuées pour l'armée fédérale. En plus des budgets qui grossissent pour les besoins de la guerre, durant les hostilités, l'État fédéral prend aussi politiquement de plus en plus d'importance. Pour ces raisons, les différents États européens s'endettent (et c'est donc valable pour Neuchâtel également). Ce qui entraîne aussi des phénomènes d'inflation. « *Tandis que les taux d'impositions sur le revenu s'élèvent dans plusieurs pays à des niveaux qui resteront inégalés au XX^e siècle.* »⁵⁹⁵ Ce qui est certain donc, c'est que d'une manière

⁵⁸⁶ JOST, Hans-Ulrich, « Menace et repliement (1914-1945) », *Op. Cit.*, p.91.

⁵⁸⁷ FARQUET, Christophe, *Op. Cit.*, p.79.

⁵⁸⁸ S. Guex dit aussi que c'est durant la PGM que cette expansion devient très importante, notamment de par l'accueil massif de capitaux attirés, entre autres, par une « *fiscalité clémente* » : GUEX, Sébastien, *La politique monétaire et financière...*, *Op. Cit.*, pp.11-12.

⁵⁸⁹ FARQUET, Christophe, *Op. Cit.*, p.60.

⁵⁹⁰ FARQUET, Christophe, *Ibidem*.

⁵⁹¹ FARQUET, Christophe, *Ibid.*, pp.77-78.

⁵⁹² FARQUET, Christophe, *Ibid.*, pp.82-83.

⁵⁹³ FARQUET, Christophe, *Ibid.*, p.84.

⁵⁹⁴ AEN, 1FIN-27 : Budgets et Comptes II sur les budgets de 1900 à 1913, Document n°2 : « Calcul de l'intérêt de la réserve de guerre pour l'année 1907 », signé par le conseiller d'état, chef du département militaire, Edourad Droz, in dossier *Pièces diverses concernant l'élaboration du Budget pour 1907*. Ou bien : AEN, 1FIN-27 : Budgets et Comptes II sur les budgets de 1900 à 1913, Document n°2 : « Etat de la réserve de guerre des effets d'équipement neufs que les cantons doivent fournir », signé par le conseiller d'état, chef du département militaire, Edourad Droz, in dossier *Pièces diverses concernant l'élaboration du Budget pour 1908*. (Des documents similaires pour les années suivantes existent également.)

⁵⁹⁵ FARQUET, Christophe, *Op. Cit.*, p.9.

générale, cette période est propice aux réformes fiscales de par les besoins croissants des États qui doivent faire face à toutes leurs dépenses. G. Ardant dit bien à ce propos qu'il faut reconnaître : « (...) que les besoins du réarmement, en attendant ceux de la guerre, furent le moteur évident des réformes fiscales de cette époque, comme de bien d'autres. »⁵⁹⁶ Même si ce ne sera qu'au début des années 1920 que le Conseil fédéral élaborera une « véritable stratégie de préservation de l'attractivité fiscale (...) »,⁵⁹⁷ l'augmentation des impôts dans les pays concurrents principaux (France, Allemagne, Royaume-Uni) au sortir de la guerre, avantage encore un peu plus la Suisse. En effet, tous les pays sont dans l'obligation de développer leurs systèmes fiscaux respectifs (c'est-à-dire, principalement, de créer, lorsqu'il n'existe pas, l'impôt direct sur le revenu et la fortune, ou de simplement l'augmenter, lorsqu'il existe). Le coup de la guerre a été porté très fortement par une politique d'endettement, et ce dans tous les pays, c'est pourquoi au sortir de la guerre ils n'ont pas d'autre choix que d'augmenter les recettes fiscales.⁵⁹⁸ D'ailleurs, dans une certaine mesure, c'est aussi ce qui va se passer en Suisse. L'historien H.-U. Jost dit qu'il ne faut pas : « (...) oublier que la guerre donna de nouvelles tâches à l'Etat fédéral et donc le renforça aussi. Afin de financer le coût énorme de la mobilisation – entre 1913 et 1925 la dette publique triplera – le premier impôt fédéral direct fut introduit en 1915. »⁵⁹⁹ Tous les gouvernements se retrouvent donc face à un même dilemme : à la fois, la volonté d'attirer des capitaux étrangers, donc de garder une fiscalité la plus clémente possible et à la fois, le besoin d'augmenter les recettes publiques, notamment pour faire face au remboursement des dettes contractées pendant la guerre. Finalement, chaque pays va devoir adopter un compromis, un équilibre interne, plus ou moins favorable à la finance internationale.⁶⁰⁰

En résumé, on peut déduire de ces observations une « règle générale » de l'éternelle alternative qui se présente aux États qui veulent équilibrer leur budget alors que leurs dépenses augmentent. Soit, ils augmentent leurs recettes et donc en général les impôts, soit ils empruntent de l'argent et s'endettent. À l'examen de la deuxième partie de ce travail, et comme cela sera le cas encore au début du XX^{ème} siècle, Neuchâtel n'échappe bien sûr pas à cette alternative.

Pour terminer, il paraît essentiel de rappeler un dernier aspect, celui des disparités économiques qui existent toujours dans le canton de Neuchâtel. Sans vouloir devancer les débats sur l'impôt progressif, il y a parmi les textes des débats au GC, des statistiques particulièrement intéressantes.⁶⁰¹ Dans ces statistiques, j'ai pu recueillir une information tout-à-fait importante, qui peut être intitulée : la sociologie des contribuables neuchâtelois. Ou autrement dit, le nombre de contribuables par tranche de fortune. On se souvient que, dans la deuxième partie de ce travail, j'ai déjà abordé cette question autour des « 400 plus riches familles neuchâteloises ». Évidemment, il est possible de supposer que cet état de concentration de la richesse, n'a pas changé, il aura même probablement été renforcé. C'est effectivement ce que j'ai pu constater. Dans les statistiques précitées est exposé le nombre de contribuables par catégorie de fortune, basée sur l'année 1913. Voici certains des chiffres qui y figurent.⁶⁰² Sur un total de 50'805 contribuables, 34,5% (soit exactement 17'557 personnes) font partie de la catégorie la plus basse. Ces derniers ne payent en moyenne que fr. 2,5.- d'impôt. Dans la catégorie suivante, il y a 10'697 contribuables qui payent en moyenne fr. 7,50.-. Si l'on additionne, il s'agit déjà là de plus de 55% des contribuables. Ce tableau montre clairement les disparités économiques importantes qui existent au sein des contribuables neuchâtelois. On se souvient des constats similaires faits pour le siècle passé dans la partie précédente. Ces derniers chiffres attestent du fait que la concentration des richesses existe toujours en ce début de siècle et elle est détenue par un faible pourcentage des contribuables. À tous ces aspects économiques, politiques ou fiscaux qui donnent quelques clés de compréhension de cette période surtout à l'échelle nationale, il y a un dernier aspect social d'importance qu'il faut rajouter. Il s'agit de la presque inexistence des protections sociales pour les travailleurs suisses. Il n'y a pas d'assurance chômage à l'échelle nationale (elle ne sera introduit qu'en 1917), il n'y a pas non plus d'assurance maladie et accidents,

⁵⁹⁶ ARDANT, Gabriel, *Histoire de l'impôt...*, Op. Cit., p.426.

⁵⁹⁷ FARQUET, Christophe, Op. Cit., p.61.

⁵⁹⁸ FARQUET, Christophe, *Ibidem*, p.63.

⁵⁹⁹ JOST, Hans-Ulrich, « Menace et repliement (1914-1945) », Op. Cit., p.124.

⁶⁰⁰ FARQUET, Christophe, Op. Cit., p.100.

⁶⁰¹ Quand les projets d'impôt progressif sont proposés en 1917 par le CE, ce dernier fournit aussi aux députés du GC certaines statistiques afin qu'ils puissent mieux débattre et prendre position en connaissance de cause.

⁶⁰² AEN 3GC – 4.83, « Tableau I. Statistique du montant des bordereaux d'impôts payés en 1913 par les contribuables du canton de Neuchâtel. », *Séance du 26 avril 1917*, pp.200-202. (Voir photos reproduites en annexe.)

qui ne sera votée qu'en 1912, mais effectivement appliquée qu'en 1918. Et la seule loi de protection des travailleurs qui existe, la loi sur les fabriques de 1877, est suspendue au niveau fédéral par les autorités, le temps des hostilités.

« *Le service militaire, les licenciements, entraînent rapidement la population laborieuse dans le besoin. L'index du coût de la vie passa, sur la base de 100 en 1914, à 229 à la fin de la guerre ; la perte du salaire réel de larges couches de travailleurs fut de 30% ; malgré cela, le Conseil fédéral n'essaya timidement d'introduire un contrôle de l'approvisionnement alimentaire qu'en été 1917* ». ⁶⁰³ « (...) Lorsque, vers la fin de 1916, la situation générale de ravitaillement se dégrada aussi, des manifestations violentes éclatèrent contre cette situation sociale insupportable. En juin 1918, on dénombrait officiellement 692'000 personnes dans le besoin, soit un sixième de la population. » ⁶⁰⁴

Cette situation de précarité et aussi de révolte pour le travailleur suisse du début du siècle, et plus encore ensuite pendant la guerre, permet d'introduire le point suivant. La radicalisation du mouvement ouvrier neuchâtelois.

3.2.2 QUELLE RADICALISATION DE « L'EXTRÊME-GAUCHE » AVANT ET PENDANT LA GUERRE ?

Dans cette partie, je vais me focaliser sur le mouvement ouvrier neuchâtelois. Et, pour comprendre cette large problématique, je vais me concentrer sur deux aspects spécifiques. À savoir : les mouvements de grèves, notamment celle de 1904 ; et « l'affaire Graber » soit le positionnement politique du PSN pendant les hostilités de la PGM. Il est important de comprendre l'extrême gauche dès lors que cela permettra par la suite de mieux saisir le rôle du PSN dans la réforme fiscale de 1917.

Avant de commencer, gardons à l'esprit que cette « radicalisation » ne doit pas être extraite de son contexte pour être comprise. Un des aspects qui favorise en effet cette tendance à la radicalisation dans le mouvement ouvrier est le fait que « (...) la Suisse devient au tournant du siècle un terrain de plus en plus propice aux idées conservatrices sur les problématiques sociales, une tendance qui s'accroît durant l'entre-deux-guerres. » ⁶⁰⁵ De plus, cette « radicalisation » est à relativiser puisque l'historien Marc Perrenoud, spécialiste du mouvement ouvrier neuchâtelois, montre que : « le souffle anarchiste est retombé progressivement au cours des décennies menant à la Première Guerre, au profit du parti socialiste qui, lui, s'est distingué par une tendance pacifiste spécifique à la région et qui a longtemps marqué les esprits des militants de gauche locaux. » ⁶⁰⁶ On peut donc penser que s'il y a « radicalisation » du PSN, cela sera notamment dû au fait que les branches du mouvement ouvrier traditionnellement plus extrémistes (c'est-à-dire essentiellement les anarchistes) perdent de leur influence au dépend justement du PSN. Si les années d'avant-guerre sont donc des années favorables au PSN, – les élections de Charles Naine et E.-Paul Graber au Conseil national en 1911 et 1912, ou la victoire des élections communales également en 1912 au Locle et à la Chaux-de-Fonds n'en sont qu'une illustration – cela aura pour effet également de rapprocher les radicaux et les libéraux. Un fait allant dans ce sens, très révélateur selon moi, est que pour la première fois dans l'histoire neuchâteloise, le 1^{er} mars 1916, les radicaux et les libéraux vont fêter ensemble l'anniversaire de la République. ⁶⁰⁷ Ils formeront ainsi un « bloc uni » de la bourgeoisie face à la montée de « l'extrême-gauche », comme on l'appelle à ce moment-là, représentante politique du mouvement ouvrier. ⁶⁰⁸

Si avant la guerre le PSN a déjà le vent en poupe, les conditions très pénibles de la guerre pour les familles ouvrières, favorise encore plus la syndicalisation, et ce en tout cas dès juillet 1915. ⁶⁰⁹ Cette situation prend cependant racine bien plus tôt, avant le tournant du siècle, l'historien J. Ramseyer montre combien le mouvement ouvrier s'est radicalisé. ⁶¹⁰ Il évoque le fait que toutes les tendances du mouvement ouvrier en

⁶⁰³ JOST, Hans-Ulrich, « Menace et repliement (1914-1945) », *Op. Cit.*, p.108.

⁶⁰⁴ JOST, Hans-Ulrich, *Ibidem*, p.124.

⁶⁰⁵ FARQUET, Christophe, *Op. Cit.*, p.87.

⁶⁰⁶ HERTZ, Ellen et WOBMANN, Fanny (dir.), *Complications neuchâteloises...*, *Op. Cit.*, p.17.

⁶⁰⁷ C'est symboliquement très fort si l'on se souvient qu'historiquement les libéraux sont issus des monarchistes qui ne voulaient pas de la République. PERRENOUD, Marc, « La vie politique de 1914 à 1945 », *Op. Cit.*, p.67 et J.-M. Barrelet qui dit aussi un peu près la même chose : BARRELET, Jean-Marc, *Histoire du canton de Neuchâtel...*, *Op. Cit.*, 2011, pp.96-97.

⁶⁰⁸ RAMSEYER, Jacques, « La république radicale 1848-1914 », *Op. Cit.*, pp.48-49.

⁶⁰⁹ PERRENOUD, Marc, « Syndicats ouvriers et grèves dans l'horlogerie suisse », *Op. Cit.*, p.251.

⁶¹⁰ RAMSEYER, Jacques, « Les anarchistes de la Chaux-de-Fonds (1880-1914). De la propagande par le fait au syndicalisme révolutionnaire », in ROULET, Louis-Edouard, (prés. Comité de rédaction), *Revue historique neuchâteloise, musée neuchâtelois*, Neuchâtel : Imprimeries Centrales Neuchâtel S.A., n°1 1985, p.14.

profitent, y compris le mouvement anarchiste, qui est assez actif dans les années 1890.⁶¹¹ Cet historien montre cependant également que les divers courants du mouvement ouvrier ont finalement mal su exploiter la crise qui a sévi dans les montagnes à la fin du XIX^{ème} siècle. À ce propos, J. Ramseyer cite le procureur général du canton qui écrit dans une lettre du 6 avril 1885 :

« (...) En raison de la situation critique où se trouve en ce moment notre industrie horlogère sur laquelle pèse une crise intense, les anarchistes auraient eu beau jeu de recruter des adhérents dans nos montagnes durant ces derniers mois. Ils n'y ont même pas songé (...). C'est là un symptôme, à mon avis, excessivement rassurant et qui prouve que chez nos ouvriers dont la situation est cependant terriblement précaire en ce moment, ces funestes doctrines n'ont trouvé aucun écho. »⁶¹²

Il faut évidemment nuancer un tel propos, mais cela indique qu'à la fin du XIX^{ème} siècle les tendances anarchistes et socialistes ont déjà « consommé le divorce »,⁶¹³ selon l'expression de J. Ramseyer. Même si au début du XX^{ème} siècle, les anarchistes neuchâtelois changent de tactique et s'investissent plus dans la lutte syndicale, la montée du PSN, sa participation aux institutions, et son influence au sein du mouvement ouvrier sera sans égal.⁶¹⁴

Il faut aussi dire que le mouvement ouvrier neuchâtelois abrite quelques particularités. Pour comprendre les points qui vont suivre, il convient d'évoquer quelques traits caractéristiques de ce mouvement et notamment le pacifisme. En 1907, une loi militaire fédérale souhaite augmenter les moyens alloués à l'armée. Le contexte international y est clairement favorable, puisque l'ensemble des pays européens rentre dans une véritable course à l'armement. Or, pour faire passer cette loi, fédéralisme suisse oblige, le peuple doit voter. La loi passe au niveau national, mais le canton de Neuchâtel la refuse massivement. Ce résultat peut paraître anecdotique, mais il symbolise néanmoins une organisation du mouvement ouvrier et un certain « antimilitarisme de gauche, teinté de pacifisme »⁶¹⁵ propre au canton, selon cette fois l'expression de l'historien Philippe Henry. Pour l'historien spécialiste du mouvement ouvrier, M. Perrenoud, plusieurs facteurs expliquent ces traits caractéristiques neuchâtelois. L'un des plus importants est certainement le fait que « pour les ouvriers horlogers, une guerre dans le monde apparaissait comme une cause supplémentaire de chômage. »⁶¹⁶

La participation pendant la guerre de Charles Naine et Paul Graber au mouvement de Zimmerwald,⁶¹⁷ opposé à la guerre, confirme également cet élan pacifiste. Pourtant même si cette position politique pacifiste recueille une certaine popularité, elle reste néanmoins minoritaire au sein du PSN, comme on le sait, dans l'ensemble du PSS.⁶¹⁸ Quelques autres anecdotes pourraient être évoquées pour dépeindre l'ambiance et la confiance dont bénéficient les socialistes neuchâtelois durant cette période.⁶¹⁹ L'internationalisme et l'accueil de militants exilés notamment russes, par exemple, a aussi marqué le mouvement ouvrier neuchâtelois du début du XX^{ème} siècle,⁶²⁰ mais c'est à travers l'analyse des deux événements qui vont suivre que l'on peut comprendre le mieux la politique du PSN durant cette période.

⁶¹¹ RAMSEYER, Jacques, « Les anarchistes de la Chaux-de-Fonds (1880-1914). De la propagande par le fait au syndicalisme révolutionnaire », *Op. Cit.*, p.9.

⁶¹² RAMSEYER, Jacques, « Les anarchistes de la Chaux-de-Fonds (1880-1914). De la propagande par le fait au syndicalisme révolutionnaire », *Op. Cit.*, p.6.

⁶¹³ RAMSEYER, Jacques, *Ibidem*, p.10.

⁶¹⁴ RAMSEYER, Jacques, *Ibid.*, pp.14-15.

⁶¹⁵ HENRY, Philippe, « Survol de l'histoire politique et institutionnelle du canton de Neuchâtel (1814-2014) », *Op. Cit.*, p.84.

⁶¹⁶ PERRENOUD, Marc, « La grève des maçons et manœuvres en 1904 à La Chaux-de-Fonds », *Op. Cit.*, p.45.

⁶¹⁷ Je ne vais pas ici décrire ce mouvement de Zimmerwald, auquel participent les militants russes Lénine et Trotsky, et qui incarne à l'échelle internationale, le courant du mouvement ouvrier qui s'oppose à la « guerre impérialiste bourgeoise ».

⁶¹⁸ PERRENOUD, Marc, « La vie politique de 1914 à 1945 », *Op. Cit.*, p.66.

⁶¹⁹ Par exemple, il y a un soutien des socialistes aux mouvements féministes pour le droit de vote des femmes. Le neuchâtelois Charles Schürch qui s'en fait le porte-parole affirme qu'« il n'est pas juste qu'une moitié de l'humanité possède moins de droits que l'autre moitié. La femme paie ses impôts comme l'homme ; elle a les mêmes devoirs ; elle doit avoir les mêmes droits. (...) » : AEN 3GC – 4.82, *Séance du 20 novembre 1916*, p.462. Les socialistes font aussi des interventions au sein du GC en soutien à la Révolution russe : AEN 3GC – 4.83, *Séance du 25 avril 1917*, p.99 : une motion est déposée par le groupe socialiste : « Le Grand Conseil salue la révolution démocratique de Russie et souhaite qu'elle concoure au renforcement de l'esprit des forces démocratiques en Europe. » Elle est cependant rejetée par l'assemblée à 43 voix contre 28 : AEN 3GC – 4.83, *Séance du 20 novembre 1917*, p.675. Mais j'ai choisi finalement de ne pas plus développer ces questions, qui paraissent sommes toutes anecdotiques.

⁶²⁰ PERRENOUD, Marc, « Une valse à trois temps : corporatisme horloger, internationalisme ouvrier et commune socialiste à La Chaux-de-Fonds (1898-1922) », in FAYET, Jean-François (Coord.), *Cahiers d'histoire du mouvement ouvrier*, Lausanne : Éditions d'en bas, 2015, pp.68-73.

3.2.2.1 Les conséquences de la grève de 1904

La grève des maçons et des manœuvres en 1904 marque fortement l'histoire du mouvement ouvrier neuchâtelois.⁶²¹ Avant de rentrer dans le vif du sujet, il convient de rappeler quelques éléments contextuels. J'ai parlé, dans la deuxième partie, du fait que la main-d'œuvre étrangère est un phénomène important dans le canton de Neuchâtel et j'ai tenté de montrer combien les lois fiscales durant la seconde moitié du XIX^{ème} siècle peuvent être lourdes, en fonction des différentes révisions, pour les saisonniers. Or, au début de XX^{ème} siècle, ce phénomène est toujours bien présent. En 1910, sur 38'046 habitants à La Chaux de Fonds, 12% (sans compter les saisonniers) sont étranger.⁶²² Ces phénomènes de venue de main-d'œuvre étrangère sont assurément dû, en partie, au domaine de l'horlogerie, mais la construction est le deuxième secteur qui y participe. Pourquoi la construction ? Le phénomène est simple. Pour le comprendre, je rappelle aussi la croissance démographique. Cette croissance est logiquement accompagnée, au début du siècle (jusqu'en 1909 en tout cas), d'un essor dans le domaine de la construction particulièrement important, notamment dans la ville de La Chaux-de-Fonds. Et comme on peut s'en douter : « pour construire tous ces bâtiments, c'est une main-d'œuvre saisonnière qui est employée. »⁶²³

La grève de 1904 illustre le rapport de force qui existe en ce début de siècle dans le canton. Elle donne également à voir une certaine réalité de ces travailleurs étrangers qui viennent, relativement massivement, trouver du travail à Neuchâtel. Ce que cet événement montre finalement, c'est que les institutions dirigeantes neuchâteloises ont su défendre bien plus les intérêts des patrons que ceux des ouvriers. C'est pourquoi aussi le recours à la grève de la part des ouvriers est passablement fréquent durant cette période, les ouvriers n'ont pas beaucoup d'autres moyens pour faire entendre leur voix et défendre leurs intérêts.

De 1880 à 1914, il y a une soixantaine de grèves uniquement dans la ville de La Chaux-de-Fonds, bastion contestataire.⁶²⁴ Le rapport de force social qui existe entre ouvriers et patrons est reproduit dans le clivage, assez clair, qui s'est cristallisé au sein de l'institution législative cantonale.

Le tableau ci-dessous sur les appartenances socio-professionnelles et politiques des membres du GC, au moment de la grève de 1904, montre bien cet aspect. Quant à l'exécutif, aussi bien au niveau cantonal que dans l'exécutif communal de la Chaux-de-Fonds par exemple, les historiens affirment qu'il y a une prédominance très nette en faveur du parti radical et du milieu des affaires.⁶²⁵

	Radicaux	Libéraux	Socialistes	Total	Pourcentage
Nombre d'élus	62	30	15	107	
Agriculteurs et viticulteurs	7	3	-	10	9,35%
Négociants, commerçants, entrepreneurs et industriels	30	18	1	49	45,8%
Avocats et notaires	10	6	-	16	14,95%
Magistrats et fonctionnaires	7	2	1	10	9,35%
Ouvriers	1	-	11	12	11,2%
Employés	1	-	1	2	1,9%
Divers	3	1	1	5	4,7%
Professions inconnues	3	-	-	3	2,8%

⁶²¹ PERRENOUD, Marc, « La grève des maçons et manœuvres en 1904 à La Chaux-de-Fonds », *Op. Cit.*, p.23.

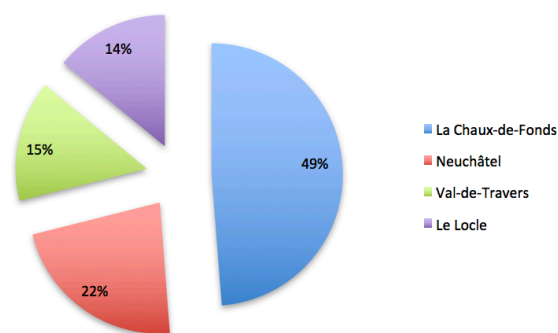
⁶²² SPIRA, Raymond, *La Chaux-de-Fonds 1912-2012...*, *Op. Cit.*, p.121.

⁶²³ PERRENOUD, Marc, « La grève des maçons et manœuvres en 1904 à La Chaux-de-Fonds », *Op. Cit.*, p.25.

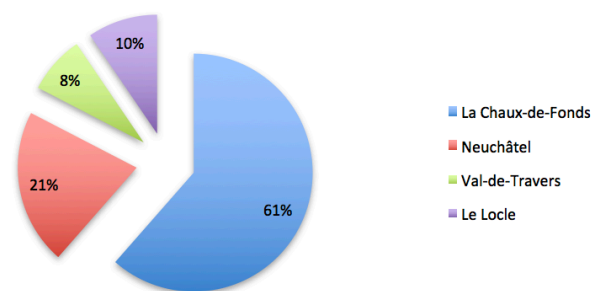
⁶²⁴ Dans les tableaux ci-dessus, il s'agit de pourcentage, mais les chiffres figurent dans le tableau en annexe. D'après E. Gruner, recopié chez : PERRENOUD, Marc, « Economie et société », *Op. Cit.*, p.167

⁶²⁵ PERRENOUD, Marc, « La grève des maçons et manœuvres en 1904 à La Chaux-de-Fonds », *Op. Cit.*, pp.26-27.

Nombre de grèves en % par commune



Nombre total des grévistes en fonction de la commune



Cette partie sur la grève, s'inspire très largement de l'article de M. Perrenoud.⁶²⁶ Cet événement contient certains éléments qui permettent de voir comment l'histoire du mouvement ouvrier neuchâtelois prend forme en ce début de siècle. L'élément essentiel que je tiens à mettre en évidence de la grève de 1904 est que, si le PSN est en proie à différents courants internes et n'a pas encore tranché entre réformisme et parti d'opposition, entre participation aux institutions et mouvement d'agitation plus combatif,⁶²⁷ cet événement est un pas de plus, pour lui, vers le réformisme.

Il faut dire aussi que durant ce début de siècle, s'opère un phénomène qui rapproche les ouvriers de diverses professions au sein du mouvement ouvrier. En effet, « *les nouvelles conditions de production horlogère tendent à remettre en question l'esprit corporatiste si prégnant dans les mentalités ouvrières des Montagnes neuchâtelaises.* »⁶²⁸ La grève de 1904 qui au départ est confinée à des revendications du secteur du bâtiment, va alors se voir être soutenue par des pans entiers du mouvement ouvrier horloger.⁶²⁹ M. Perrenoud, dans son article, qui se base sur les rapports de police et des articles de presse, explique que durant la grève de l'été 1904 (qui dure un mois et demi) il y aura des manifestations quotidiennes et un soutien unanime du mouvement ouvrier neuchâtelois, et même, au-delà des frontières du canton.⁶³⁰ De ce point de vue-là, la grève de 1904 peut être considérée comme une véritable victoire : cet événement symbolise une diminution du corporatisme horloger en faveur d'une conscience de classe plus élevée au sein du mouvement ouvrier neuchâtelois.

Cependant, le clivage qui, au moment des négociations, va se creuser entre les représentants des grévistes (c'est-à-dire les socialistes) et les grévistes eux-mêmes est crucial. Pour résumer, ces premiers acceptent un accord avec le patronat que ces derniers refusent. Le mouvement va dès lors être divisé, et cela va favoriser sa violente répression de la part des autorités.⁶³¹ De plus, à la fin du mouvement de revendication va s'observer une certaine perte de démocratie, puisque l'arrêt de la grève est signé par une délégation qui a carte blanche. La souveraineté de l'assemblée générale est donc abandonnée et le principe de représentants élus sur la base d'un mandat aussi.⁶³² Quant à l'attitude des élus socialistes au sein du GC, elle est aussi selon M. Perrenoud tout-à-fait révélatrice de cette politique de collaboration de classe. Si ces derniers dénoncent et s'offusquent, leur soutien à la grève a des limites claires et s'incarne surtout dans un rôle « tampon » entre ouvriers et autorités.⁶³³ Il est donc possible de voir dans cet événement les prémisses de cette politique de collaboration que le PSN jouera dans les prochaines décennies.⁶³⁴

⁶²⁶ Souhaitant éviter une trop grande paraphrase de cet article, j'y renvoie le lecteur intéressé par plus de détails sur la grève de 1904.

⁶²⁷ PERRENOUD, Marc, « La grève des maçons et manœuvres en 1904 à La Chaux-de-Fonds », *Op. Cit.*, p.27.

⁶²⁸ PERRENOUD, Marc, *Ibidem*, p.29.

⁶²⁹ PERRENOUD, Marc, *Ibid.*, p.30.

⁶³⁰ PERRENOUD, Marc, *Ibid.*, pp.33-34.

⁶³¹ PERRENOUD, Marc, *Ibid.*, pp.37-39.

⁶³² PERRENOUD, Marc, *Ibid.*, p.40.

⁶³³ PERRENOUD, Marc, « La grève des maçons et manœuvres en 1904 à La Chaux-de-Fonds », *Op. Cit.*, p.42.

⁶³⁴ Et qui prend à ce moment déjà aussi une teinte antimilitariste et pacifiste lors de la répression armée : PERRENOUD, Marc, *Ibidem*, p.45.

3.2.2.2 Les pleins pouvoirs aux CE : la lutte des classes peut-elle être suspendue durant la guerre ?

L'affaire Graber, et le PSN sur le chemin du réformisme

Une autre question essentielle qui se pose pour cette période au mouvement ouvrier est : comment se comporter face à la guerre ? À l'échelle internationale on sait que la plupart des partis ouvriers ont choisi de collaborer à la guerre, avec leur bourgeoisie nationale. Et à cette question, les dirigeants suisses du mouvement ouvrier ont aussi répondu par la positive. Dès le début de la guerre, les effets de la loi sur les fabriques sont suspendus, dit-on, pour toute la durée de la guerre.⁶³⁵ De plus, le 3 août 1914, toute la fraction socialiste aux chambres fédérales est unanime pour donner les pleins pouvoirs au Conseil fédéral.⁶³⁶ Ils réalisent donc également l'union sacrée en Suisse.⁶³⁷ Les socialistes suisses sont tous d'accords, exceptés, cependant, les deux conseillers nationaux socialistes neuchâtelois : Charles Naine et E. Paul Graber qui s'abstiennent lors du vote ! Phénomène rare à l'échelle européenne. Cela déstabilisera à peine le Conseil national,⁶³⁸ mais cette dissidence neuchâteloise, n'est pas bien perçue. Et cela permet de se demander si à Neuchâtel le PSN a mené une politique différente. Or si les élus socialistes neuchâtelois ont su se positionner différemment au niveau fédéral, le PSN abdiquera de la même façon que le PSS en donnant les pleins pouvoirs au gouvernement cantonal. En effet, en novembre 1914, le PSN s'allie au reste des députés de l'assemblée du GC pour donner les pleins pouvoirs au CE. À ce moment-là, les socialistes neuchâtelois tiennent des propos plutôt ambigus comme en témoigne cet extrait :

« M. Charles Schürch dit que la députation socialiste votera la prise en considération du projet de décret. Elle se déclare satisfaite du travail accompli par le gouvernement, tout en réservant les diverses questions soulevées par les motions qui viennent d'être développées. Il est regrettable que le Conseil d'Etat ne soit pas entré dans les vues des motionnaires, surtout en ce qui concerne les réductions de traitements. L'orateur exprime le vœu que les pleins pouvoirs que réclame le gouvernement soient exercés d'une façon libérale, qui donne satisfaction au peuple neuchâtelois. »⁶³⁹

Les pleins pouvoirs sont octroyés à l'unanimité de l'assemblée, tous les socialistes sont donc d'accord, même s'ils émettent des regrets, des réserves ou des vœux. « En fait, cette brusque capitulation en un moment décisif, cet oubli des principes qui, officiellement, guidaient l'action du Parti avaient des causes beaucoup plus profondes (...). »⁶⁴⁰ C'est ces causes plus profondes que j'ai voulu ici aborder. Comme déjà évoqué, à l'intérieur du PS plusieurs courants cohabitent. Si la décision officielle et finale est la collaboration de classe, tous, au sein du PSN n'y sont pas favorables et ce phénomène est le même à l'échelle nationale (voire internationale). Pendant la guerre en Suisse, la base du PSS encourage un tournant à gauche du parti, elle est favorable à une critique de l'union sacrée, encouragée bien sûr par le mouvement internationaliste de Zimmerwald déjà évoqué (et lui-même influencé par Lénine et Trotsky). D'ailleurs, lors du congrès à Aarau les 20 et 21 novembre 1915, contre l'avis de la direction nationale, le congrès adhère officiellement au mouvement internationaliste de Zimmerwald. Ensuite, à une forte majorité, à Berne en 1917, le congrès socialiste, à nouveau réunit, vote contre le renouvellement des crédits de guerre.

Ces décisions importantes prises démocratiquement par la base du PSS, ne seront cependant pas respectées par la fraction parlementaire élue. Cette dernière violant son mandat de congrès sous la pression des partis bourgeois, vote, au moment décisif, pour les crédits de guerre. Le clivage entre la direction et la base du PSS indique la situation de crise dans laquelle se trouve la classe ouvrière suisse lors de cette période.⁶⁴¹ Il y a deux tendances opposées : l'une à gauche partisane d'une certaine radicalisation, alimentée par les nombreuses luttes (grèves notamment) du début du siècle, et l'autre, la tendance réformiste, s'orientant vers « une intégration du mouvement ouvrier au système politique suisse. (...) Très tôt, on en arrive au partage des pouvoirs locaux, avec une participation socialiste minoritaire dans les municipalités et même les gouvernements cantonaux. »⁶⁴² Voie, qui à l'échelle nationale sera plus clairement choisie et assumée encore, durant la suite du XX^{ème} siècle, suite à l'expérience de la grève générale en 1918.

⁶³⁵ JOST, Hans-Ulrich, « Menace et repliement (1914-1945) », *Op. Cit.*, p.125.

⁶³⁶ VUILLEUMIER, Marc, (et al.), *La Grève générale de 1918 en Suisse*, Genève : Éditions Grounauer, 1977, p.14.

⁶³⁷ L'union sacrée signifie renoncer, de la part des organisations ouvrières, à continuer le combat contre la bourgeoisie, continuer la lutte des classes, au profit d'un but suprême : la défense nationale et patriotique.

⁶³⁸ PERRENOUD, Marc, « La vie politique de 1914 à 1945 », *Op. Cit.*, p.66.

⁶³⁹ AEN 3GC – 4.80, Charles Schürch, *Assemblée du 16 novembre 1914*, pp.415-416.

⁶⁴⁰ VUILLEUMIER, Marc, (et al.), *La Grève générale de 1918 en Suisse*, Genève : Éditions Grounauer, 1977, p.15.

⁶⁴¹ VUILLEUMIER, Marc, (et al.), *Ibidem*, pp.16-17.

⁶⁴² VUILLEUMIER, Marc, (et al.), *Ibid.*, p.54.

À Neuchâtel, il y a un événement qui, en 1917, va pousser certains socialistes à dénoncer cette situation de pleins pouvoirs gouvernemental. Il s'agit de l'affaire Graber. Le député socialiste Fritz Eymann relève, à cette occasion, et pour la première fois, que les pleins pouvoirs du CE tendent à menotter les actions démocratiques. Lors de cette discussion très animée sur l'affaire Graber, un député radical dans l'assemblée rappelle que : « *le GC doit faire respecter l'ordre légal* ». Cette injonction de langue de bois, fait réagir F. Eymann qui répond : « *Voilà une formule que le gouvernement est impuissant à faire appliquer. (...) On nous dit que le mécontentement peut s'exprimer par le suffrage populaire. A cela, nous répondons que **le suffrage universel est faussé depuis deux ans. Les pleins pouvoirs ont supprimé le régime républicain. La responsabilité de la situation incombe à ceux qui ont conféré un pouvoir absolu au gouvernement et au général.*** (...) Une des causes principales du mécontentement populaire, c'est l'anarchie qui règne dans le domaine économique, où les spéculations, les accaparements, les exportations les plus exagérées ont été favorisées par la bienveillance des autorités fédérales et même du Conseil d'Etat. Il n'y a rien d'étonnant à ce que les classes pauvres, se voyant ainsi exploitées cherchent à se révolter. (...) Ce n'est pas le peuple, **ce sont les autorités qui ont violé l'ordre légal.** Le 3 septembre déjà, vous êtes sortis de la légalité. Vous en sortez de nouveau en faisant interdire les assemblées publiques, en violation de l'article 11 de la Constitution cantonale. D'ailleurs, **il y a longtemps déjà que nos libertés les plus précieuses sont menacées, et que par exemple la censure a supprimé la liberté de la presse. Ose-t-on dire après cela que nous sommes en démocratie ?** (...) Les accapareurs et les grands voleurs sont acquittés, mais on se montre impitoyable pour les défenseurs du peuple. (...) Quand le gouvernement sort de la légalité, il faut savoir l'y faire rentrer. C'est ce que faisaient vos pères en 1831 et en 1848. Vous ne savez pas vous montrer dignes d'eux, vous êtes des démocrates déchus. »⁶⁴³

Ce que cet extrait laisse voir, c'est un ton d'opposition et de dénonciation radical, mais sans une remise en question honnête. Le député socialiste F. Eymann sait pourtant que les socialistes font aussi partie de « *ceux qui ont conféré un pouvoir absolu au gouvernement et au général* », et sont donc responsables de cette situation. Son intervention en fait pourtant totale abstraction. Il est possible d'en déduire et de comprendre que l'enjeu, à ce moment-là pour les socialistes, est de ne surtout pas être associé à la politique de répression du gouvernement et de tenter par tous les moyens de garder un rôle de parti d'opposition.

Cette séance en mai 1917 sur l'affaire Graber est très intéressante. Elle fait tomber tous les voiles sur les rapports de force qui existent au sein de l'assemblée du GC. Durant cette séance, les socialistes vivent pleinement leur position minoritaire de classe au sein de l'institution. Le CE est soutenu par le parti radical comme Albert Matthias, s'en fait le porte-parole : « *au nom de ses collègues radicaux de La Chaux-de-Fonds, et au nom du comité de l'Association patriotique radicale* ». ⁶⁴⁴ Et bien sûr par l'ensemble du parti libéral. La longue intervention d'Albert Calame, chef du département de Justice, est très révélatrice aussi de la façon dont les partis bourgeois vont stigmatiser le PSN. Ce dernier déclare qu'« *il ne croit pas que les chefs socialistes aient prévu d'avance quels seraient le caractère et le résultat de cette manifestation. Ils n'en sont pas moins responsables dans une certaine mesure, car depuis longtemps ils excitent le peuple et provoquent la haine des classes.* »⁶⁴⁵ Ce dernier n'hésitera, de plus, pas à retourner la situation en accusant le peuple, de par le fait d'avoir manifesté dans la rue, d'être responsable de cette situation et de n'avoir pas respecté la « *démocratie* » :

« *Si chacun prétend intervenir, sans se soucier des formes légales, on tombe dans l'anarchie. Si le peuple n'est pas content, il possède l'arme qui lui permet, non seulement de protester, mais d'agir effectivement. Cette arme, c'est le bulletin de vote. Dans quelques mois auront lieu les élections pour le renouvellement du Conseil national. Si le peuple est mécontent de ses autorités, qu'il le dise nettement et qu'il les remplace par d'autres.* »⁶⁴⁶

En fait, il y a une véritable levée de boucliers contre les socialistes. Durant cette discussion deux propositions s'affrontent : appuyer les décisions du CE ou les condamner et retirer des troupes militaires envoyées pour réprimer la population (sur proposition socialiste). Le vote final est alors très clair, 70 voix contre 33.⁶⁴⁷ L'assemblée proposera même davantage de répression puisqu'elle décidera (dans la même proportion : 68 voix contre 33) de poursuivre en justice les fauteurs de trouble.

Il faut rappeler qu'en 1912, les socialistes deviennent majoritaires dans les gouvernements des villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle, mais ils perdent justement cette majorité pendant la guerre : entre 1915 et 1918.⁶⁴⁸ Durant cette période, l'agitation sociale et sa confrontation au gouvernement est plus que latente.

⁶⁴³ AEN 3GC – 4.83, Fritz Eymann, *Séance du 29 mai 1917*, pp.309-311. (Souligné par moi.)

⁶⁴⁴ AEN 3GC – 4.83, Albert Matthias, *Séance du 29 mai 1917*, p.309.

⁶⁴⁵ AEN 3GC – 4.83, Albert Calame, chef du département de Justice, *Séance du 29 mai 1917*, p.306.

⁶⁴⁶ AEN 3GC – 4.83, Albert Calame, chef du département de Justice, *Séance du 29 mai 1917*, p.308.

⁶⁴⁷ AEN 3GC – 4.83, *Séance du 29 mai 1917*, p.332.

⁶⁴⁸ Puis, à partir de 1918, ils récupèrent une majorité, qu'ils réussissent à entretenir jusqu'à aujourd'hui.

On peut dire que l'histoire commence d'abord, le 20 mai 1916, durant lequel il y a un affrontement entre la police et la population dans la ville de La Chaux-de-Fonds, lors d'une manifestation ayant pour revendication de meilleurs salaires. Puis, quelques mois plus tard, le PS convoque à une nouvelle manifestation, mais cette fois, au lieu de la police, c'est de manière crescendo, l'armée qui est envoyée. Enfin, une année plus tard à peine, une nouvelle manifestation est organisée par les mêmes protagonistes, cette fois en défense du rédacteur en chef de *La Sentinelle* (journal du PSN) Paul Ernest Graber, figure importante du parti, qui a été condamné à huit jours de prison pour ses écrits antimilitaristes.⁶⁴⁹

C'est durant cette dernière manifestation particulièrement musclée que ce dernier est libéré de prison, par la force de la foule. Immédiatement après, la ville de La Chaux-de-Fonds est alors occupée par l'armée pendant 8 jours, sous l'ordre du CE.⁶⁵⁰ Cette forte répression va calmer les esprits révoltés et sous cette même pression des autorités, Graber se reconstitue alors prisonnier.

Cette histoire peut paraître anecdotique, il faut cependant comprendre combien il va influencer par la suite la politique du PSN. « L'affaire Graber » est ad finem le seul événement qui amène les socialistes neuchâtelois à interroger le choix, qu'ils ont fait, de donner au CE de plus larges pouvoirs d'actions pour l'urgence de la guerre, et ils finissent par se soumettre. C'est un rapport de force culminant, dans lequel la décision de se rendre est une pleine illustration d'une situation plus générale dans laquelle se trouve le PSN.

« *La montée du socialisme, phénomène socio-politique majeur à Neuchâtel comme en Suisse, accompagne et accentue un changement important dans le jeu des partis. Face aux « rouges », radicaux et libéraux tendent à s'unir, malgré leurs divergences. Le radicalisme du début du XXe siècle n'est plus celui de 1848. Il n'est plus seul à représenter ou à vouloir représenter « le peuple ». Dépassé à gauche, concurrencé à droite, menacé dans son hégémonie, il ne peut que composer.* »⁶⁵¹

Les choix politiques que les partis bourgeois font durant cet événement (notamment de s'unir et de réprimer), ainsi que ceux effectués par le PSN sont loin d'être anodins. Ils sont au contraire emblématiques de ce rapport de force qui prévaut durant ces années-ci. On le voit bien, les représentants politiques du mouvement ouvrier oscillent, entre une volonté de résistance musclée face aux injustices et à la répression : c'est le cas lorsqu'ils appellent à manifester et libère Graber de prison, par exemple ; et une tendance à préférer « faire le dos rond », apaiser au maximum les tensions et accepter de s'adapter au « jeu de la démocratie bourgeoise » : c'est ce que le PSN fera à la fin (et c'est pourquoi Graber purge finalement sa peine).

Il y a là, une tension classique entre les deux courants du mouvement ouvrier : réformistes versus révolutionnaires. Ces deux tendances se trouvent réunies au sein du même parti (voire parfois au sein des mêmes militants), qui un jour se montrent collaboratifs avec les partis bourgeois, et le lendemain crient aux barricades. Ce conflit intérieur et intrinsèque au mouvement ouvrier témoigne donc de la construction politique qui se joue durant ces années-ci au sein du PSN. Le chemin que le PSN est en train de prendre, cet événement l'illustre bien, est celui du réformisme.

3.2.3 SURVOL DES FINANCES DU CANTON DE 1900 À 1918

Dans cette partie sur les finances du canton plusieurs aspects différents vont être croisés. Je vais décrire les situations financières annuelles dans un ordre chronologique, en mentionnant ponctuellement les modifications juridiques qui vont se faire entre la loi de 1903 et celle de 1917, pour avoir un état plus précis des finances du canton durant cette période. Pour ce faire, je me suis basée principalement sur les dix-huit *Rapports du Conseil d'Etat accompagnant les comptes de l'Exercice de 1900 à 1918*.⁶⁵² À l'intérieure de ceux-ci, j'ai utilisé les données chiffrées des budgets et je me suis particulièrement intéressée aux « Considérations générales » qui donnent le point de vue officiel du CE. Ces considérations font en quelque sorte le « point » sur le résultat annuel, mais aussi font une comparaison avec les années précédentes et établissent des prévisions pour les

⁶⁴⁹ Dans *La Sentinelle* : « *Le 17 mars 1917, le journaliste E.-Paul Graber, conseiller national et député au Grand Conseil, a été condamné par le tribunal militaire territorial 2, siégeant à Porrentruy, à la peine de huit jours de prison, pour calomnie envers des officiers du bataillon 19.* » : AEN 3GC – 4.83, « Rapport du Conseil d'Etat sur les mesures prises à l'occasion des événements des 19 et 20 mai 1917, à La Chaux-de-Fonds », Séance du 29 mai 1917, p.300.

⁶⁵⁰ PERRENOUD, Marc, « La vie politique de 1914 à 1945 », *Op. Cit.*, pp.67-68.

⁶⁵¹ HENRY, Philippe, « Survol de l'histoire politique et institutionnelle du canton de Neuchâtel (1814-2014) », *Op. Cit.*, p.80.

⁶⁵² AEN, 18 CE 1900 (à 1918) – *Rapport du Conseil d'Etat accompagnant les comptes de l'Exercice de 1900 à 1918*, Neuchâtel : imprimerie L. – A. Borel, 1901 (à 1919). Pour alléger la lecture je donnerai dorénavant en référence de bas de page la cote des archives, la date et le numéro de page. Pour ce qui concerne les graphiques, les chiffres sont tirés de ces mêmes sources (voir annexes).

années à venir. De plus, un dossier trouvé dans le département des finances vient particulièrement enrichir cette partie sur les finances du canton, il s'agit du dossier intitulé « Budgets et Comptes II (1900-1913) ».

Comme on le voit, grossièrement, dans le graphique ci-dessous, durant ces premières années du XX^{ème} siècle, trois sous-périodes peuvent être distinguées dans les finances cantonales de Neuchâtel. Il y a d'abord une première période qui, en fait, clôture la fin du XIX^{ème} siècle et va jusqu'aux effets de la réforme de 1903 (donc exercice de 1904 compris). Globalement, ces années enregistrent une progression croissante des déficits.

Puis de 1905 à 1908, une deuxième période, plus positive du résultat des exercices, se déroule. Durant cette dernière, les déficits sont de moins en moins importants avec une apogée en 1907 et 1908 qui enregistrent des budgets excédentaires. Cependant, pour obtenir ces résultats le GC et le CE décident des coupes budgétaires dans de nombreux domaines : l'heure est aux économies.

10 mars 1904	Création de la « Ligue des contribuables de La Chaux-de-Fonds » (Association)
30 mai 1905	Arrêté du CE : Adjoint de l'inspecteur des contributions
1905	46 députés déposent une motion pour que le CE se charge d'élaborer une étude concernant l'introduction d'une loi fiscale progressive
7 décembre 1905	Suite à la demande des députés, le chef du département des Finances Ed. Droz envoie une circulaire à tous les Conseils communaux pour qu'ils donnent leur avis sur l'introduction de la progressivité au niveau communal
?	Mais la motion sur la progressivité est retirée car deux autres projets de lois : 1. sur le droit des successions et 2. Sur le droit de timbre
27 avril 1905	Loi sur le droit des successions et timbre
22 & 23 juillet 1905	Rejet à une très forte majorité en votation populaire de la loi du 27 avril
18 novembre 1905	Rejet de la loi sur les patentes d'auberge (considéré par certains comme un impôt indirect)
22 mai 1906	Décret sur les centimes additionnels de l'impôt direct (sur la base d'une motion déposée par le député Louis Brunner)
8 & 9 septembre 1906	Référendum et rejet massif des centimes additionnels (particulièrement au Locle et à La Chaux-de-Fonds)
2 octobre 1907	Julien Junod est engagé en qualité d'adjoint provisoire de l'inspecteur des contributions
16 mars 1908	Décret instituant un poste d'adjoint de l'inspecteur des contributions
20 juin 1908	Julien Junod est engagé en qualité d'adjoint définitif de l'inspecteur des contributions
1910	Projet d'encaissement de l'impôt direct par chèque postaux
1911	Création d'un poste de « contrôleur financier des services administratifs et judiciaires de l'Etat. »
21 juin 1911	Scandale de <i>La Sentinelle</i> qui publie des extraits du registre de l'impôt direct
26 & 27 août 1911	Rejet en votation populaire de l'impôt sur les successions en ligne directe
1912	Julien Junod remplace Lucien Küster à la place d'inspecteur des contributions
9 décembre 1912	Décret portant modification des article 53 et 54 de la loi sur l'impôt direct

Enfin, une dernière période, plus longue, qui démarre en 1909. Elle représente des années à nouveau plus difficiles pour les finances du canton, durant lesquelles les résultats négatifs globalement reprennent et se creusent toujours plus. Cette période se termine avec la réforme de 1917 qui montre un boni pour l'exercice 1918 complètement inattendu et inégalé dans l'histoire fiscale neuchâteloise.⁶⁵³

Ces fluctuations budgétaires sont expliquées par le CE dans la citation ci-dessous en 1910. Cet extrait est intéressant car il résume la période tel que le gouvernement la voit. Ce qui permet aussi de mieux comprendre quelle est sa politique financière :

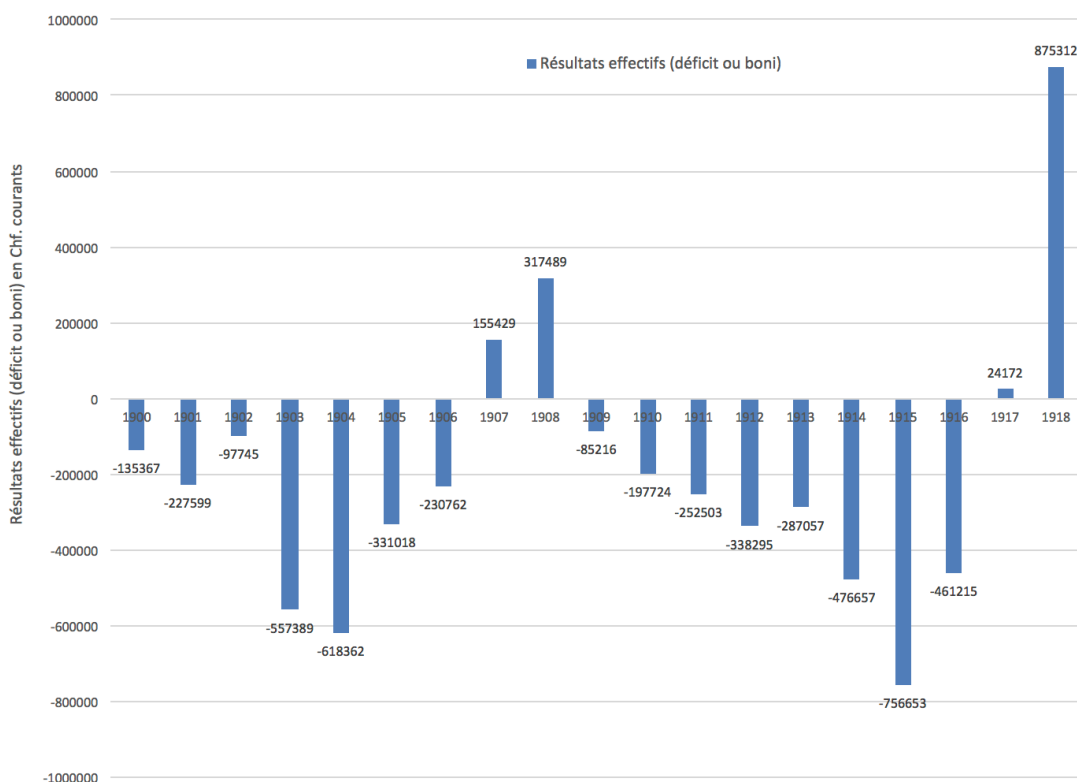
« Tout en visant autant que possible à l'économie, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil ont continué à proposer et à voter les dépenses qui leur paraissaient utiles et justifiées et ont cherché le rétablissement de l'équilibre financier dans la création de nouvelles ressources, droits de succession, timbre et patentes d'auberge. Ensuite de l'échec subi devant le peuple par ces projets, les autorités, voyant les ressources nouvelles sur lesquelles elles avaient compté leur échapper, se sont décidées à entrer résolument dans la voie des économies et à ne plus faire que de l'administration proprement dite ; elles ont renvoyé à plus tard toutes dépenses nouvelles et sabré partout où cela était possible dans les charges du budget. Cette politique financière nouvelle, de l'immobilisation absolue des services publics et des économies à outrance, qui a provoqué la seconde période, a été couronnée par l'adoption des décrets dit suspensifs, par lesquels ont été suspendues ou réduites pour trois ans, de 1908 à 1910, diverses subventions ou allocations, (...) Comme nous l'avions fait prévoir dès le début, une semblable situation ne pouvait être qu'éphémère, car on ne pouvait pas arrêter

⁶⁵³ J'expliquerai plus bas pourquoi les années 1916 et 1917 sont déjà plus positives que les précédentes alors même que la réforme de 1917 n'a pas encore eue lieu.

impunément, pour un délai prolongé, la marche d'un Etat. Bon gré, mal gré, il a fallu finir par se résoudre à voter les dépenses nouvelles qui avaient été suspendues temporairement. »⁶⁵⁴

Avant de rentrer dans le vif du sujet, je renvoie le lecteur à la chronologie ci-dessus pour se repérer, au besoin, dans les pages qui suivent à travers les diverses propositions fiscales qui sont denses. Je rappelle aussi que le taux proportionnel d'impôt direct augmente régulièrement durant la fin du XIX^{ème} siècle, et ce, sur la fortune principalement. En 1887, le taux d'imposition sur le revenu est légèrement augmenté : 1,10% (qui existe depuis 1879), il passe à 1,20%. Il reste ensuite à ce taux jusqu'en 1917. Pour la fortune, en 1887 il passe de 1,70% (taux effectif depuis 1881) à 1,80%. La fortune garde ce taux jusqu'en 1899, date à laquelle il passe à 2%. Ce taux est alors ensuite maintenu jusqu'en 1917. Là, il est augmenté à 2,15% pour une année, car la progressivité est introduite l'année suivante.

Résultats des budgets cantonaux de 1900 à 1918



C'est donc dans l'inquiétude et l'incertitude financière que le canton de Neuchâtel passe le début du siècle : « Continuons à être économes, prudents et prévoyants. Rappelons-nous que le Conseil d'Etat ne doit présenter, et que le Grand Conseil ne doit voter que des dépenses strictement justifiées, car tout crédit voté se traduit par une augmentation de notre dette, par conséquent aussi par une aggravation de nos charges budgétaires pour intérêts et amortissements. »⁶⁵⁵

La stratégie : augmentation des recettes et diminution des dépenses, en empruntant si nécessaire. Cela marche, mais que au début. En 1900, les comptes sont beaucoup moins déficitaires que prévu : de fr. 369'769.- ils passent à fr. 135'367.-, soit une très forte diminution de plus de 50%.⁶⁵⁶ À ce moment, l'inspectat des contributions fonctionne avec un seul inspecteur, assisté par un secrétaire provisoire, et, même si le district du Val-de-Ruz exige un inspecteur supplémentaire, les résultats sont, aux yeux du département des Finances, assez satisfaisants ainsi.⁶⁵⁷

De 1901 à 1902 l'impôt sur les ressources et les revenus diminue de manière assez importante : fr. 175'345,85.- L'explication que donne le CE à ce propos est que : « cette diminution doit être attribuée, pour la plus grande partie,

⁶⁵⁴ AEN, 1FIN-27 : Budgets et Comptes II sur les budgets de 1900 à 1913, Document n°5 : « Rapport du Conseil d'Etat à l'appui du projet de budget pour 1911 », 14 octobre 1910, in dossier *Pièces diverses concernant l'élaboration du Budget pour 1911*, pp.28-29.

⁶⁵⁵ AEN, 18 CE 1900 – « Considérations générales », 15 mars 1901, pp.29-30.

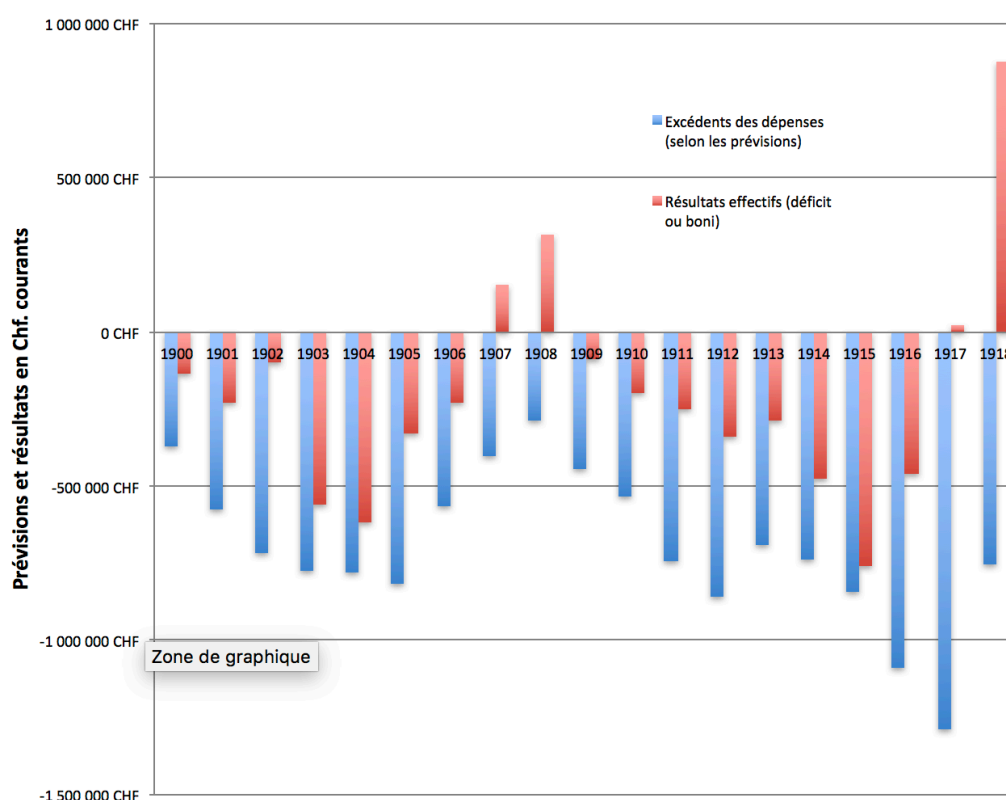
⁶⁵⁶ AEN, 18 CE 1900 – « Considérations générales », 15 mars 1901, p.30.

⁶⁵⁷ AEN, 1FIN-27 : Budgets et Comptes II sur les budgets de 1900 à 1913, « Rapport de la Commission chargée d'examiner les comptes et la gestion du Conseil d'Etat pendant l'exercice 1900 » du 19 avril 1901, in dossier *Comptes de 1900. Mesures prises pour donner satisfaction aux postulats de la Commission des comptes de 1899*, p.9.

au ralentissement des affaires dans les localités industrielles et aussi à la disparition d'un certain nombre de contribuables faisant le commerce dit « boule de neige ». »⁶⁵⁸ Les discussions et la procédure législative commencent à ce moment-là pour réformer la loi. La *Tribune de Genève* qui rend hommage au projet et à son auteur Edouard Droz au printemps 1901, explique qu' : « (...) aujourd'hui, les coffres publics du château de Neuchâtel sont insuffisants à pourvoir à toutes les dépenses cantonales. Les Neuchâtelois ne connaissent pas, comme Genève, les impôts indirects. (...) »⁶⁵⁹ Ce qui n'est pas tout-à-fait juste comme on le sait. Une chose est sûre néanmoins financièrement, lorsque l'État neuchâtelois opère le « tournant » fiscal grâce à la loi de 1903, c'est aussi parce qu'il ne voit pas d'autre moyen pour équilibrer son budget : « La nécessité inéluctable dans laquelle nous nous trouvons, d'augmenter sérieusement nos ressources, devient de plus en plus impérieuse. Nous avons fait, dans cette voie, un pas décisif par l'adoption de la loi sur l'impôt direct du 30 avril 1903, (...) »⁶⁶⁰ Malgré tout, l'année suivante, en 1904, le constat est toujours négatif :

« Aujourd'hui, malgré l'économie la plus stricte, nous arrivons péniblement à atténuer de cent cinquante mille francs le déficit prévu par le budget, et nous restons en face d'un découvert effectif dépassant six cent mille francs, alors même que, par une application stricte de la nouvelle loi sur l'impôt direct, nous avons réalisé de ce chef, comparativement à l'exercice de 1903, une augmentation de recettes de cent dix mille francs. »⁶⁶¹

Prévisions versus résultats effectifs des budgets cantonaux (1900-1918)



Ce n'est que en 1905 que les autorités respirent : les comptes vont vers le mieux.⁶⁶² Le tableau ci-dessus qui indique la différence entre les prévisions et les résultats effectifs montrent que l'exercice de 1905 est nettement meilleur que prévu : « L'exercice de 1905 se caractérise par la marche réjouissante de nos recettes et aussi par la stricte économie qu'ont apportée tous les services de l'Etat dans les dépenses. »⁶⁶³ De plus, en 1905, il y a la création d'un nouveau poste important au sein du fisc, puisque s'ajoute un adjoint des contributions, par un arrêté du

⁶⁵⁸ AEN, 18 CE 1902 – « Considérations générales », 3 avril 1903, p.21.

⁶⁵⁹ *Tribune de Genève*, 7 décembre 1901, in : AEN, 1FIN – 228 « Révision de la loi sur l'impôt direct 1892 – 1903 », Dossier n°2 : *Révision de la loi sur l'impôt direct. Appréciations de journaux, critiques et observations concernant le projet.*

⁶⁶⁰ AEN, 18 CE 1903 – « Considérations générales », 1904, p.31.

⁶⁶¹ AEN, 18 CE 1904 – « Considérations générales », 1^{er} avril 1905, p.30.

⁶⁶² AEN, 18 CE 1905 – « Considérations générales », 20 mars 1906, pp.31-34.

⁶⁶³ AEN, 18 CE 1905 – « Considérations générales », 20 mars 1906, p.31.

CE du 30 mars 1905. Il est d'abord à l'essai pendant deux ans (jusqu'au 2 octobre 1907). Puis il est engagé définitivement le 20 juin 1908, il s'agit du dénommé Julien Junod. Cela joue-t-il un rôle dans la bonne marche de la levée de l'impôt ? Il est plus que probable que ça n'ait en tout cas pas une influence négative, car l'année suivante la dynamique positive se poursuit. Le CE se réjouit : « *Nos recettes ont naturellement bénéficié de la situation générale prospère du pays, et ont atteint des chiffres remarquablement élevés. En ce qui concerne spécifiquement l'impôt direct, nous nous sommes appliqués à en améliorer dans la mesure du possible le rendement, et nous avons obtenu à cet égard des résultats satisfaisants.* »⁶⁶⁴ Le CE termine l'analyse de l'année 1906 en admettant que le GC a fait toutes les économies possibles, mais regrette que le peuple ait repoussé le décret du GC sur les centimes additionnels à l'impôt direct qui aurait permis de couvrir les déficits passés et présent.⁶⁶⁵ À ce propos, la commission du GC chargée d'examiner le budget à voter pour 1907 n'est pas si confiante, et surtout dénonce la fraude fiscale comme étant un élément participant aux difficultés budgétaires de l'État :

« (...) Cette situation est sérieuse : elle réclame la plus grande prudence dans les dépenses ; elle exige des ressources nouvelles (...) On a dit et répété depuis des mois que les l'équilibre de nos finances doit se trouver dans les économies et rien que là. C'est peu connaître la situation, car nous avons poussé aussi loin que possible les réductions des dépenses et nous aboutissons quand même à un déficit. (...) Le peuple n'a pas voulu des projets qu'on lui a offert ; à plus d'une reprise, il a manifesté son refus. (...) Nous aimons à croire, en particulier, que l'impôt direct produira de plus en plus. Il suffira pour cela que les déclarations des contribuables soient de plus en plus conformes aux prescriptions de la loi, qu'elles se rapprochent de plus en plus de la réalité. Le fisc est souvent désarmé dans ses investigations ; il ne peut pas facilement obtenir un inventaire complet, ni un relevé de compte de profits et pertes, ni la justification de dettes affirmées ; il doit le plus souvent s'en remettre à la conscience du citoyen. Beaucoup pensent que si chacun déclarait scrupuleusement sa fortune et ses ressources, il y aurait pléthore dans les caisses de l'Etat. C'est peut-être exagéré ; par contre, il est certain que le déficit serait moins sensible, sinon nul. »⁶⁶⁶

Le déficit est le résultat de la fraude sous-entend cette commission du GC. D'ailleurs l'année suivante, une même commission du GC aura un discours proche. Il faut néanmoins, cette fois, lire entre les lignes car le ton est moins explicite. En cette année excédentaire, la commission du budget aborde la question de la fraude en disant que : « *le vœu que l'application aussi stricte que possible de la loi d'impôt fournisse encore davantage de ressources à la caisse de l'Etat.* »⁶⁶⁷ Mais l'année 1907 la question disparaît, car c'est une année excédentaire, et les budgets sont salués par le CE (il n'y a plus eu de boni depuis 1899). Il est d'ailleurs significatif de voir à quoi ce dernier attribue ce positif résultat : « *la fabrique et le négoce [qui] ont fait un suprême effort* », mais aussi « *les bénéfices réalisés par la Banque Cantonale* »⁶⁶⁸ Si le CE déclare : « *recettes brillantes, stricte économie dans les dépenses, tel est donc le bilan de l'exercice 1907, et nous enregistrons avec plaisir le résultat obtenu.* »⁶⁶⁹ Il n'en demeure pas moins prudent. Il confie qu'un tel résultat ne peut demeurer, car des dépenses qui sont repoussées depuis longtemps sont prochainement prévisibles. De plus, il alarme sur le fait que « *Nous entrons dans une période de crise industrielle et commerciale dont la durée ne peut être prévue, (...) [c'est pourquoi] nous persistons à dire que la création de nouvelles ressources doit rester à l'ordre du jour (...).* »⁶⁷⁰

Les propositions qui sont faites par le CE à garder une certaine prudence n'a cependant rien à voir avec une augmentation des recettes. Il propose uniquement de créer des revenus « stables » par la création de « fonds spéciaux » qui consiste à prélever un montant de recette identique chaque année, (basée sur une moyenne effectuée sur dix ans). Ceci ayant pour but de ne pas dépendre chaque année des aléas conjoncturels. (Notamment en ce qui concerne les droits sur les lods ou sur les successions.)⁶⁷¹ Cette « solution » est reconduite l'année suivante.⁶⁷² Les considérations générales de 1908, confirment celles de 1907, même si l'année enregistre encore une fois un excédent des recettes : « *la période de prospérité extraordinaire, industrielle et commerciale, dont*

⁶⁶⁴ AEN, 18 CE 1906 – « Considérations générales », 12 mars 1907, p.28.

⁶⁶⁵ AEN, 18 CE 1906 – « Considérations générales », 12 mars 1907, pp.30-31.

⁶⁶⁶ Je souligne ici cet aspect dès lors qu'il ressort dans les sources, mais j'ai déjà développé cette thématique pour dans les points qui précèdent et je vais le faire encore ci-dessous pour la réforme de 1917. AEN, 1FIN-27 : Budgets et Comptes II sur les budgets de 1900 à 1913, Document n°23 : « Rapport de la commission du budget pour l'exercice 1907 », 12 novembre 1906, in dossier *Pièces diverses concernant l'élaboration du Budget pour 1907*, pp.1-3.

⁶⁶⁷ AEN, 1FIN-27 : Budgets et Comptes II sur les budgets de 1900 à 1913, Document n°21 : « Rapport de la commission du budget pour l'exercice 1908 », 7 novembre 1907, in dossier *Pièces diverses concernant l'élaboration du Budget pour 1908*, p.3.

⁶⁶⁸ AEN, 18 CE 1907 – « Considérations générales », 3 avril 1908, p.29.

⁶⁶⁹ AEN, 18 CE 1907 – « Considérations générales », 3 avril 1908, p.30.

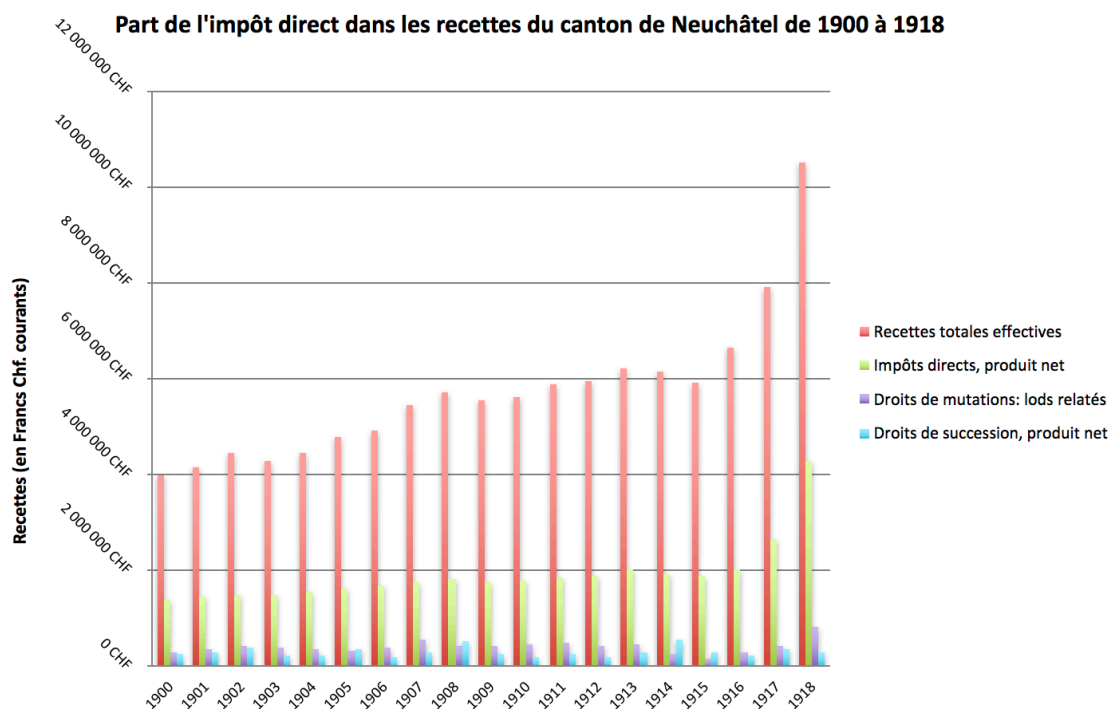
⁶⁷⁰ AEN, 18 CE 1907 – « Considérations générales », 3 avril 1908, pp.31-32.

⁶⁷¹ AEN, 18 CE 1907 – « Considérations générales », 3 avril 1908, pp.32-33.

⁶⁷² AEN, 18 CE 1908 – « Considérations générales », 6 avril 1909, p.32 et 36.

a bénéficié notre pays, a pris fin pendant les derniers mois de l'année 1907 et s'est transformée dès lors en une crise extrêmement intense et générale, qui a frappé d'une façon toute particulière notre industrie horlogère. »⁶⁷³ Aussi comme chaque année : diminution des dépenses et augmentation des recettes reste la ligne tracée par le CE, aucune proposition particulière n'est cependant véritablement proposée.

Comme prévu l'année 1909 est déficitaire, cependant le CE est satisfait de constater que le résultat est nettement moins pire que prévu. Il prévoit néanmoins, pour les années à venir, que les dépenses risquent nécessairement d'augmenter, notamment car : « la crise intense que nous venons de traverser, nous imposera à bref délai le devoir d'organiser à titre permanent une caisse de secours en cas de chômage, afin d'être prêts à faire face à la situation difficile qui sera faite à la population ouvrière, lors de crises futures, qui ne manqueront pas de se produire à des intervalles plus ou moins éloignés. »⁶⁷⁴ C'est pourquoi, cette fois le CE est dans : « la nécessité inéluctable (...) de [se] procurer sans plus tarder de nouvelles et importantes ressources. La première tâche des autorités qui seront nommées pour la prochaine législature devra donc être de s'attaquer à cette question et de mettre sous toit le projet de révision de la loi concernant les droits de succession, pendant depuis assez longtemps déjà devant le Grand Conseil. »⁶⁷⁵ Et cela même s'il est bien conscient du « peu d'enthousiasme [que cela] inspire aux pouvoirs publics et aux contribuables. »⁶⁷⁶ La commission du GC s'y attèle alors un mois plus tard.⁶⁷⁷



De manière assez similaire les années 1910, 1911 et 1912 confirment les pronostics du CE, même si les résultats sont chaque année moins grave que prévu, les déficits se creusent. En 1910, le CE relance l'idée d'un impôt sur les successions qui n'a pas encore été discuté par le GC.⁶⁷⁸ Le projet traîne, mais les 26 et 27 août 1911, en votation, le peuple refuse ce nouvel impôt.⁶⁷⁹ Même si pour ce travail, j'ai choisi de me focaliser sur l'imposition directe du revenu et de la fortune en laissant de côté l'analyse des autres types d'impôt que le

⁶⁷³ AEN, 18 CE 1908 – « Considérations générales », 6 avril 1909, p.30.

⁶⁷⁴ AEN, 18 CE 1909 – « Considérations générales », 18 mars 1910, p.32.

⁶⁷⁵ AEN, 18 CE 1909 – « Considérations générales », 18 mars 1910, p.33.

⁶⁷⁶ AEN, 1FIN-27 : Budgets et Comptes II sur les budgets de 1900 à 1913, Document n°17 : « Rapport du CE au GC à l'appui du projet de Budget pour 1909 », 13 octobre 1908, in dossier *Pièces diverses concernant l'élaboration du Budget pour 1909*, p.20.

⁶⁷⁷ AEN, 1FIN-27 : Budgets et Comptes II sur les budgets de 1900 à 1913, Document n°20 : « Rapport de la commission chargée de l'examen du projet de décret budget de l'Etat pour l'année 1909 », 6 novembre 1908, in dossier *Pièces diverses concernant l'élaboration du Budget pour 1909*, p.6.

⁶⁷⁸ AEN, 18 CE 1910 – « Considérations générales », 27 mars 1911, p.30.

⁶⁷⁹ AEN, 18 CE 1911 – « Considérations générales », 2 avril 1912, p.29.

canton de Neuchâtel met en place. Il faut bien préciser que pour les acteurs contemporains, lorsqu'il s'agit « d'augmenter les recettes », il n'y a évidemment pas que l'impôt direct qui peut être réformé. L'impôt direct n'est même d'ailleurs pas le premier impôt auquel le CE pense en ce début de siècle (il est même plutôt le dernier). À plusieurs reprises, comme déjà évoqué plus haut, ce dernier encourage le GC à discuter et mettre en place un impôt sur les successions en ligne directe qui n'existe pas dans le canton de Neuchâtel (le produit des « droits de succession », en bleu dans le graphique ci-dessus, concerne les successions en lignes collatérales uniquement). J'ai voulu mentionner cet impôt spécifiquement dès lors qu'il occupe en effet une certaine place dans les débats du GC. De plus, le projet avorté de ce nouvel impôt précédant de peu la mise en place de la réforme de 1917, laisse penser que son échec joue aussi un rôle dans l'élaboration d'un nouveau projet d'impôt direct. La corrélation est du moins présumée forte.

Le projet d'impôt sur les successions, en dépit du fait qu'il soit appuyé par tous les partis politiques, y compris l'extrême gauche, est rejeté par le peuple, comme on vient de le voir.⁶⁸⁰ Ce refus populaire va donc probablement encourager un peu plus le GC à se tourner vers un impôt direct progressif. Si les autres types d'impositions comptent aussi, le tableau qui précède permet de mesurer la part de l'impôt direct dans les recettes de l'État. On le voit bien, le produit le plus important dans les recettes du canton de Neuchâtel est celui de l'impôt direct.

Puisque l'impôt sur les successions, sur lequel le GC comptait pour rééquilibrer ses finances a été refusé, en 1913, une solution temporaire est alors trouvée. Le canton décide de vendre, finalement, leur ligne de chemin de fer du Jura Industriel au C.F.F. cette opération a, à la fois, l'avantage de diminuer les dépenses et d'augmenter les recettes ce qui procure momentanément une baisse du déficit. Aussi le GC charge en 1912 le CE de mener à bien cette opération :

*« La section relative aux chemins de fer appartenant à l'Etat est l'ombre au tableau de l'administration. Le Jura Neuchâtelois accuse toujours un énorme déficit et devient une obsession constante pour les finances cantonales. Nous nourrissons l'espoir que le Conseil d'Etat mènera à bonne fin les tractations entamées pour le rachat de ce réseau et qu'en attendant cette solution notre pouvoir exécutif examinera la réduction des frais d'administration et d'exploitation de ce chemin de fer. »*⁶⁸¹

Et en effet en 1913 la commission du budget du GC approuve ces démarches et conseille au GC d'en faire autant :

*« (...) Nous nous bornons donc à enregistrer avec satisfaction l'aboutissement des longs pourparlers entrepris avec la Confédération pour l'adoption de l'enfant de douleur du canton de Neuchâtel. Sans doute, le rachat n'apportera dans l'équilibre de notre budget cantonal aucune modification sensible, ni en bien, ni en mal. Mais il débarrassera pour l'avenir l'horizon budgétaire d'un certain nombre de points noirs. Le rachat, sans être une opération brillante, met un terme à une situation délicate et sans préjuger le débat qui se produira devant le Grand Conseil, nous nous permettons de vous recommander la ratification des ententes intervenues. »*⁶⁸²

Avant la guerre, au niveau communal, la situation est aussi parfois très difficile. Même si j'ai choisi d'écarter la question des finances communales, il est important de faire une parenthèse sur cette question. Il faut en effet garder à l'esprit que les diverses communes peuvent abriter des situations financières parfois très différentes et que leurs situations financières a un impact au niveau cantonal. À La Chaux-de-Fonds, par exemple, les socialistes fraîchement élus (en 1912) se débattent pour appliquer leur programme d'amélioration des conditions de vie des ouvriers et donc trouver des solutions fiscales qui ne font pas porter tout le poids des dépenses communales nécessaires sur le dos des travailleurs :

« Il sera difficile de trouver de nouvelles recettes pour les travaux à faire : construction d'une maison du peuple, d'un marché couvert. De bains publics. L'impôt sur les ressources ne peut être augmenté ; la classe ouvrière est lourdement frappée par les impôts et la vie chère (...) Un seul moyen nous reste : augmenter l'impôt sur la fortune ; l'orateur regrette

⁶⁸⁰ AEN, 3GC – 4.83, Gottfried Scharpf, *Séance du 6 novembre 1917*, p.575. Il ne sera d'ailleurs pas accepté avant 1935 : COURVOISIER, Jean, *Op. Cit.*, pp.165-166. Ed. Girard résume bien aussi l'histoire du droit des successions : GIRARD, Ed., « Les principaux impôts de la République neuchâteloise », *Op. Cit.*, pp.48-51.

⁶⁸¹ AEN, 1FIN-27 : Budgets et Comptes II sur les budgets de 1900 à 1913, Document n°4 : « Rapport de la commission chargée de l'examen du projet de décret portant budget de l'Etat pour 1912 », 10 novembre 1911, in dossier : *Pièces diverses concernant l'élaboration du Budget pour 1912*, pp.2-3.

⁶⁸² AEN, 1FIN-27 : Budgets et Comptes II sur les budgets de 1900 à 1913, Document n°9 : « Rapport de la commission du budget pour l'exercice 1913 », in dossier : *Pièces diverses concernant l'élaboration du Budget pour 1913*, p.5.

que la loi cantonale ne permette pas de dégrever le petit capital et d'opérer une déduction plus élevée pour frais de ménage (...) Il est regrettable aussi que nous n'ayons pas l'impôt progressif (...) »⁶⁸³

Les communes restent cependant soumises au cantonal. En ce qui concerne La Chaux-de-Fonds, il faut dire que la crise horlogère d'avant-guerre a obligé les autorités à gérer de fortes dépenses extraordinaires. Ce qui leur fait augmenter l'impôt sur la fortune. Les socialistes décident néanmoins de conserver le même taux de l'impôt sur les ressources. À la veille de la guerre, la dette communale arrive ainsi à 15 millions.

En août 1914 la guerre éclate et les dépenses extraordinaires cantonales qui en découlent, augmentent de nouveau le déficit.⁶⁸⁴ Le CE, prit de court, s'il prévoit que les années suivantes vont suivre le même chemin, ne prévoit pas d'autres solutions. Ceci, notamment, par le fait que l'impôt fédéral de guerre va déjà devoir être levé en 1915 et va donc exiger un effort de la part des contribuables. C'est pourquoi, le gouvernement neuchâtelois conclue l'exercice de l'année 1914, avec comme ligne politique provisoire de statu quo et donc de ne pas prévoir de projet fiscal :

« Un programme de politique financière serait singulièrement difficile à établir dans le moment actuel, nous ne nous y essaierons pas. De même, nous jugeons qu'il serait hors de propos, à l'heure où la perception des impôts ordinaires doit se plier aux nécessités d'une situation troublée, d'esquisser le moindre projet fiscal. À chaque jour suffit sa tâche. »⁶⁸⁵

Seulement l'année suivante, en 1915, la situation s'aggrave. Le déficit dépasse l'amortissement de la dette, et cela alarme le CE, d'autant que les comptes ne comprennent même pas les dépenses extraordinaires dues à la guerre (qui sont enregistrées dans un compte extrabudgétaire).⁶⁸⁶ Le gouvernement espère alors que :

« Les suppléments de recettes que procurerait l'entière application des deux décrets portant augmentation des taux de l'impôt direct et des prix des sels apparaissent indispensables en présence de la situation inquiétante révélée par les comptes de 1915 et l'état actuel de la fortune de l'Etat. Il faut espérer que le peuple, conscient de la gravité de la situation, ne se laissera influencer ni par des considérations d'égoïsme, ni par des préférences pour tel ou tel système fiscal et ratifiera l'œuvre de ses mandataires. L'essentiel est d'assurer la continuation des services publics en rapport avec les besoins réel de la population du canton. »⁶⁸⁷

Ed. Girard résume ainsi cette période délicate : « De 1899 à 1915, trois exercices seulement (1899, 1907, 1908) soldèrent par un boni. La moyenne annuelle des déficits était de deux cent trente-cinq mille sept cents francs et leur total de quatre millions de francs. Une réforme du système d'impôt était devenue nécessaire. »⁶⁸⁸

Comme on le voit sur le graphique qui compare les prévisions avec les résultats effectifs, au lieu de finir l'exercice avec un déficit qui dépasse largement le million, l'année 1917 se clôture avec des comptes excédentaires. Le gouvernement attribue aussi ce résultat inattendu « à la prospérité industrielle et à l'intensité des affaires »⁶⁸⁹ qui ont repris. Et pour ce qui concerne l'impôt direct cela « provient aussi du travail accompli par les organes du fisc qui ont fait rentrer en outre en 1917 la somme considérable de 300'000 fr. du chef des amendes et des suppléments d'impôts exigés de contribuables en défaut. »⁶⁹⁰ Cela dit, le CE se justifie quant au décret sur l'impôt progressif qui vient d'être accepté en disant que le résultat de 1917 a somme toute été possible grâce à des conditions exceptionnelles. Les dépenses prévues pour 1918 quant à l'augmentation des fonctionnaires justifient donc en soit l'application du principe de progression pour les années à venir et le gouvernement continue de dire que « la prudence s'impose plus que jamais ».

L'année suivante, en 1918, les comptes sont davantage positifs que ce qu'il était prévu. Cette fois, évidemment, l'introduction du nouveau système d'imposition en est la principale raison, même si la prospérité économique toujours en marche y participe également. Le CE se réjouit donc de pouvoir reprendre tous les travaux publics qui ont dû être suspendus jusqu'à lors.⁶⁹¹ À Neuchâtel, c'est dans un élan de croissance économique et de finances publiques assainies que se termine donc la guerre, et avec elle, la période que j'étudie.

⁶⁸³ Procès-verbal du Conseil général de La Chaux-de-Fonds, 14 décembre 1912, pp.167-168, in « Finances communales et diversification économique », SPIRA, Raymond, *La Chaux-de-Fonds 1912-2012...*, Op. Cit., p.101.

⁶⁸⁴ AEN, 18 CE 1914 – « Considérations générales », 23 avril 1914 (?), p.33. (Je crois qu'il y a une erreur de frappe et qu'il s'agit du 23 avril 1915.)

⁶⁸⁵ AEN, 18 CE 1914 – « Considérations générales », 23 avril 1914 (?), p.35.

⁶⁸⁶ AEN, 18 CE 1915 – « Considérations générales », 20 avril 1916, p.27.

⁶⁸⁷ AEN, 18 CE 1915 – « Considérations générales », 20 avril 1916, pp.33-34.

⁶⁸⁸ GIRARD, Ed., « Les principaux impôts de la République neuchâteloise », Op. Cit., p.42.

⁶⁸⁹ AEN, 18 CE 1917 – « Considérations générales », 20 avril 1918, p.27.

⁶⁹⁰ AEN, 18 CE 1917 – « Considérations générales », 20 avril 1918, p.27.

⁶⁹¹ AEN, 18 CE 1918 – « Considérations générales », 10 avril 1919, pp.36-30.

3.3 LA MISE EN PLACE D'UN IMPÔT DIRECT PROGRESSIF (1913 - 1917)

Cette dernière partie aurait pu s'appeler « le combat pour la progression, mais quelle progression ? » Car le système progressif n'est pas une donnée acquise en soit. Il s'agit d'un principe que l'on peut décliner. Autrement dit, l'enjeu se situe moins dans le fait de mettre en place ce principe que de déterminer *comment* le principe de la progression va être appliqué. Si en 1917, on applique en effet un système progressif pour l'impôt direct sur la fortune et le revenu, les taux d'imposition ne sont en revanche pas très élevés.⁶⁹² La question qui s'ensuit logiquement est donc : pourquoi ces taux sont-ils si bas ? Pour comprendre le pourquoi du comment, je vais d'abord retracer la procédure législative de la révision. Puis, à partir des débats qui en sont issus, je développerai les questions thématiquement les plus intéressantes. Ces thématiques sont, comme pour les révisions précédentes, les principales préoccupations des députés du GC lorsqu'il s'agit de procéder à une réforme fiscale, soit la question de la fraude et celle de la fuite des capitaux.

Bien sûr, le contexte évoqué dans les deux parties qui précèdent, est très présent dans les discours et possède un fort impact sur les événements. Partout, la guerre amène une pression fiscale accrue. Les besoins pour les finances du canton deviennent énormes, et ce, même si Neuchâtel est restée neutre, à l'instar du reste de la Suisse. « *Pour l'histoire de l'impôt, comme pour l'histoire générale, le XX^e siècle commence en 1914.* »⁶⁹³

Quand les dépenses augmentent alors même qu'on tente de les réduire au maximum, l'alternative est toujours la même : augmenter les recettes ou emprunter. Voilà pourquoi le canton ne pourra pas échapper longtemps à l'introduction de l'impôt progressif sur le revenu. Mais avant d'en arriver là, les autorités essayeront d'instaurer d'autres formes d'imposition. Leurs échecs populaires forceront néanmoins le gouvernement et les législateurs à ré-envisager une loi progressive. C'est ce processus que je vais expliquer ici.

3.3.1 HISTORIQUE AVANT LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE DE RÉVISION

Les propositions, les motions, les interpellations, les allusions allant dans le sens de mettre en place un impôt progressif dans la législation neuchâteloise ont été pendant plus de quarante ans régulières et ponctuelles dans l'assemblée législative du canton. Si durant une certaine période cette idée n'est plus proposée concrètement, parce qu'elle a essuyé un refus populaire en 1876, elle n'en demeure pas moins un objectif en toile de fond pour un certain nombre de députés, notamment radicaux. On se souvient que la question de la progressivité n'est pas retenue durant l'élaboration de la réforme fiscale de 1903, elle n'en est pas moins évoquée au cours des débats. D'ailleurs deux ans plus tard, en 1905, un nombre très important de députés charge le CE de reprendre l'étude de la question de l'introduction de l'impôt progressif. Cependant, de toutes ces tentatives, il n'y a pas de projet législatif concret à proprement parler qui est engagé avant 1917. En fait, la discussion sur la réforme des articles 1, 2, 3 et 16 de la loi sur l'impôt direct sera conduite au pas de charge : en moins d'un mois.⁶⁹⁴ Et, j'ose le dire : en dernier recours. En dehors de ce dernier mois de débats législatifs, c'est donc aussi toute la procédure qui mène à la finalité du décret du 29 novembre 1917 qui est intéressante à comprendre et qui fera donc l'objet de cette partie. Pour une meilleure compréhension, les points qui suivent, figurent aussi résumé dans la chronologie ci-dessous.

3.3.1.1 Les motions radicales et socialistes de 1913 : une façon de relancer le débat

Si « l'histoire de l'impôt commence en 1914 », il faut pour le cas de Neuchâtel, la faire démarrer à partir des deux motions déposées lors de l'Assemblée du GC du 21 mai 1913.⁶⁹⁵ Elles marquent en effet un « nouveau début » d'une procédure législative pour une loi progressive. À ce moment, l'idée de progression n'est pas évoquée, mais l'une et l'autre des motions vont dans le sens d'alléger fiscalement les petits contribuables ce qui relance, au sein de l'assemblée législative, la discussion sur une éventuelle réforme du système fiscal cantonal. Notons au passage que les deux motions portent essentiellement sur une même revendication : l'augmentation de l'exonération pour frais de ménage et pour l'entretien des enfants qui ne correspondent plus,

⁶⁹² Voir conclusion sur les taux peu progressifs.

⁶⁹³ ARDANT, Gabriel, *Histoire de l'impôt...*, Op. Cit., p.479.

⁶⁹⁴ La discussion du projet commence le 5 novembre 1917 et le 29 le décret est adopté.

⁶⁹⁵ Cela dit si elles sont déposées en 1913, comme pour donner raison à G. Ardant, c'est vrai, qu'elles ne seront discutées qu'en 1914.

selon les motionnaires, à la charge réelle des dépenses engagées par les ménages.⁶⁹⁶ La première motion, signée par cinq radicaux,⁶⁹⁷ propose que cette augmentation soit compensée par une révision (étudiée par le CE) de la loi sur les impôts et notamment par une augmentation du taux d'imposition sur la fortune.⁶⁹⁸

Alors que la seconde, signée par les 33 députés socialistes de la législature,⁶⁹⁹ n'établit pas de proposition sur la façon de compenser cette dépense, mais exige que les taux soient augmentés précisément à fr. 1'000.- pour les frais de ménage (au lieu de fr. 600.-) et à fr. 300.- pour chaque enfant en dessous de 18 ans (au lieu de fr. 200.-).⁷⁰⁰ Les deux motions sont donc complémentaires. Peut-on y voir une alliance entre les radicaux et les socialistes ? C'est une question sur laquelle je reviendrai.

Comme ces deux motions se complètent, les députés décident de discuter de ces motions en même temps.⁷⁰¹ Cependant cette discussion est repoussée à la séance du 18 mai 1914, soit un an plus tard.

Il convient ici, avant de rentrer dans le vif du sujet, de soulever un aspect qui est régulièrement ressorti dans les révisions précédentes et qui paraît être un véritable obstacle à l'introduction de l'impôt progressif. Il s'agit de la peur d'aller trop loin. En définitive, beaucoup d'opposants à ce système⁷⁰² ne s'opposent pas au principe d'imposer plus les grandes fortunes. S'ils s'opposent, c'est parce qu'ils craignent qu'une fois la barrière de la progressivité atteinte, il n'y ait plus de garde-fou contre une imposition toujours plus forte. G. Ardant observe ce phénomène également au travers de ses recherches : « *De telles citations – que nous pourrions aisément multiplier – montrent que l'abandon de la proportionnalité à l'orée du XX^e siècle pouvait avoir pour effet d'inquiéter les capitalistes, moins par les tarifs eux-mêmes que par la possibilité d'extension qu'ils compotaient pour l'avenir.* »⁷⁰³

21 mai 1913	Dépôt des motions radicale et socialiste sur les déductions pour l'impôt direct
18 & 19 mai 1914	Discussion prévue sur les deux motions ci-dessus + sur « l'impôt d'assistance »
16 novembre 1914	Dépôt en masse de motions socialistes, mesures diverses en faveur des plus démunis
16 & 17 novembre 1915	Deux décrets adoptés par le GC pour augmenter les recettes : augmentation du prix du sel et augmentation du taux proportionnel de l'impôt direct + abandon de l'impôt d'assistance
Janvier 1916	Dépôt du Référendum par les socialistes (6'902 signatures) contre les deux décrets ci-dessus des 16 & 17 novembre 1915
13 mars 1916	Votation populaire sur les deux décrets → Repoussée (car mobilisation des troupes de l'armée)
Mi-mai 1916	Séances de discussion au GC avec notamment impôt progressif relancé par une motion radicale
26 janvier 1917	Décret portant pour 1917 de fr. 2 à fr. 2,15% le taux de l'impôt direct sur les fortunes
31 mai 1917	Décret portant révision de l'article 16 de la Constitution cantonale (référendum)
2 & 3 juin 1917	Triple votation populaire (entre temps s'est rajouté un autre référendum sur la réforme de la loi sur l'enseignement) → Repoussée à juillet (car occupation militaire de La Chaux-de-Fonds : Affaire Graber)
14 & 15 juillet 1917	Finalemnt triple votation à lieu, mais : tout est rejeté !
21 & 22 juillet 1917	Votation populaire pour le changement de l'article 16 de la Constitution : acceptation massive !
5 novembre 1917	Début des discussions sur la révision de la loi sur l'impôt direct
29 novembre 1917	Adoption par le GC du décret portant révision de la loi sur l'impôt direct (introduisant le principe de la progression)

⁶⁹⁶ Je rappelle qu'il s'agit d'une revendication de longue date. Dans la dernière réforme en date, celle de 1903, un certain nombre de députés veulent augmenter ces sommes, mais cela est finalement écarté.

⁶⁹⁷ Il s'agit de : Paul-C. Jeanneret ; Dr Alf. Benoit ; Adrien Schwob ; Muller ; Ch. Colomb.

⁶⁹⁸ La motion demande exactement : « *au CE de bien vouloir étudier une révision de la loi cantonale sur les impôts en examinant la possibilité d'une majoration de l'exonération fixée pour frais de ménage et par enfant, la diminution de recettes étant compensée par une modification de taux de l'impôt sur la fortune.* » : AEN 3GC – 4.79, Séance du 21 mai 1913, p.40.

⁶⁹⁹ W. Fatton ; A. Ischer ; E. Blanchod ; J. Blaser ; Jacques Bourquin ; Jules Höchner ; Francis Gigon ; Alf. Berthoud ; Emile Rutscho ; Ch. Schürch ; Jean Sunier ; M. Maire ; F.-A. Gygax ; Aug^{te} Veuve ; Otto Graber ; J.-Ulysse Ducommun ; Fritz Bachmann ; C^t Gentil ; H. Hertig ; A. GrosPierre ; Paul Sandoz ; Ernest Rosselet ; Gottlieb Rohr ; D. Liniger ; V. Tripet ; Aug. Petitpierre ; M. Grandjean ; M. Magnenat ; Adamir Sandoz ; Breguet ; Robert-Waelti ; Rub-Wyss ; G. Sandoz.

⁷⁰⁰ La motion demande exactement : « *d'étudier la révision de la loi d'impôt direct, pour arriver à ce que la déduction pour frais de ménage soit portée de fr. 600 à fr. 1'000 et celle pour chaque enfant en dessous de 18 ans de fr. 200 à 300.* » : AEN 3GC – 4.79, Séance du 21 mai 1913, pp.40-41.

⁷⁰¹ AEN 3GC – 4.80, Séance du 18 mai 1914, pp.29-59.

⁷⁰² C'est-à-dire en grande partie les libéraux, j'y reviendrai, et je donnerai à lire encore des citations qui confirment cette position des libéraux, et dans une moindre mesure une partie des radicaux.

⁷⁰³ ARDANT, Gabriel, *Histoire de l'impôt...*, Op. Cit., p.359.

3.3.1.2 En 1914, la pression augmente et les événements s'enchaînent

La discussion sur les motions évoquées ci-dessus, se mène effectivement au printemps 1914. Mais durant l'été, la guerre éclate. La discussion est alors aussitôt réenclenchée « de force » par les socialistes et la gauche radicale qui ne proposent pas moins de sept motions consécutives dans la 1^{ère} séance régulière de novembre 1914. De plus, arrive aussi le temps de voter le budget 1915 et sachant que le budget de 1914 se solde par un déficit sérieux,⁷⁰⁴ les députés portent sur eux une certaine pression, la période est tendue.

La discussion sur les motions, sur la progression, mais aussi sur « l'impôt d'assistance »

Dans la discussion du printemps 1914, qui démarre le 18 mai, les motions de 1913 sont donc défendues. C'est le radical Jeanneret qui défend le premier sa motion, et s'indigne contre la faiblesse des dégrèvements des frais de ménages et d'entretien des enfants. Il rappelle à l'assemblée que ces déductions sont déconnectées du prix de la vie actuelle qui s'est considérablement accru. En 1849, la première loi d'impôt direct avait créé cette déduction de fr. 400.- pour frais de ménage et fr. 150.- de dégrèvement par enfant.⁷⁰⁵ Or, 29 ans plus tard, en 1878, les déductions sont finalement augmentées à respectivement, fr. 600.- et 200.-. Mais il s'offusque que 36 ans après, les législateurs n'aient toujours pas accepté une nouvelle augmentation pourtant nécessaire.⁷⁰⁶

Les socialistes vont dans le même sens. Au cours de cette séance, le principal porte-parole de ces derniers, le député Daniel Liniger, insiste sur le fait qu'il s'agit là du « *désir unanime de la classe ouvrière* ». ⁷⁰⁷ Il rappelle aussi les démarches des socialistes déjà entreprises dans cette direction, ainsi, par exemple, leur camarade Adamir Sandoz demandait en 1901, lors de la discussion sur le projet d'impôt, l'000.- pour frais de ménage ; et en 1903, Emile Neuhaus⁷⁰⁸ disait que 400.- et 600.- étaient des sommes insuffisantes. Il rappelle également que, dans son rapport de 1901, le gouvernement reconnaissait déjà que 600.- ne suffisaient pas à assurer les frais d'entretien d'un ménage. Cependant il s'indigne que le choix du GC de l'époque fût, au lieu d'augmenter ces déductions, de simplement changer le nom « déduction pour frais de ménage » en « déduction autorisée », afin que ne puisse plus être utilisé l'argument qui consiste à dire que cela ne représente plus les frais véritables d'un ménage. Et enfin il termine en disant qu'« *il est évident que l'augmentation graduelle et constante du prix de presque toutes les denrées alimentaires pendant ce laps de temps donne à la déclaration du Conseil d'Etat de 1901 le caractère et la force d'une vérité indiscutable.* »⁷⁰⁹

Ce rappel justifie, pour les socialistes et une partie des radicaux, l'adoption de cette motion. Or, si globalement, les députés se montrent finalement en majorité favorables au principe de l'augmentation de ces déductions, c'est surtout le moyen de compenser cette dépense qui fait débat. Les socialistes en profitent pour dénoncer la fraude fiscale⁷¹⁰ et s'indignent sur le fait qu'il serait facile de financer cette motion si tous payaient l'impôt comme il se doit. Augmentation du taux de l'impôt proportionnel sur la fortune, ou impôt progressif, les positions et propositions varient. Mais les premiers qui, à ce moment, proposent et défendent la progressivité sont les socialistes :

« (...) *Nous ne nous faisons pas d'illusions, et nous ne cherchons pas à tromper sur la portée de notre motion. Si elle est acceptée, elle entraîne avec elle une refonte complète de notre loi d'impôt et non pas seulement la modification du taux de l'impôt sur la fortune, comme le prévoit la motion déposée par quelques députés radicaux. Et puisque cette refonte de la loi est un corollaire de notre motion, vous nous permettrez d'indiquer brièvement dans quel esprit nous désirons que la loi soit transformée.* »⁷¹¹

Cette citation le montre, les socialistes jouent « cartes sur table ». La progression qui est proposée lors de cette séance du 18 mai, est plus forte que ce qui se fera finalement adoptée trois ans plus tard, puisque la proposition est de passer de 1% à 6% pour le revenu et de 1‰ à 6‰ pour la fortune.⁷¹²

La discussion devient tendue, elle prend un tour très politique, voire idéologique comme le démontre l'intervention du député libéral Paul Bonhôte.

⁷⁰⁴ AEN 3GC – 4.80, P.-C. Jeanneret, *Assemblée du 18 mai 1914*, p.30.

⁷⁰⁵ Si parfois certains députés tentent de les élever, elles perdurent dans les lois de : 1850, 1853, 1860, 1863, 1867.

⁷⁰⁶ AEN 3GC – 4.80, P.-C. Jeanneret, *Assemblée du 18 mai 1914*, p.32.

⁷⁰⁷ AEN 3GC – 4.80, Daniel Liniger, *Assemblée du 18 mai 1914*, p.35.

⁷⁰⁸ Je n'ai pas trouvé d'indications biographiques sur le socialiste Emile Neuhaus.

⁷⁰⁹ AEN 3GC – 4.80, Daniel Liniger, *Assemblée du 18 mai 1914*, p.36.

⁷¹⁰ Ces arguments seront repris dans le point spécifique 3.3.3.1 sur ce sujet important.

⁷¹¹ AEN 3GC – 4.80, Daniel Liniger, *Assemblée du 18 mai 1914*, p.39.

⁷¹² AEN 3GC – 4.80, Daniel Liniger, *Assemblée du 18 mai 1914*, p.41.

« Parmi les nouveaux impôts préconisés du côté socialiste figurent l'impôt sur le revenu et l'impôt progressif. L'impôt sur le revenu, tel qu'on paraît le comprendre à l'extrême-gauche, est d'une application très difficile. Il suppose une véritable inquisition, dont ne saurait s'accommoder le caractère ombrageux du Neuchâtelois. En prenant certaines mesures draconiennes, on causerait un grand mécontentement, qui ne serait pas dans l'intérêt général. Quant à l'impôt progressif, il n'a pas sa raison d'être dans un pays comme le nôtre, où les grosses fortunes sont en réalité peu nombreuses. En les frappant d'une manière excessive, on les engagerait certainement à quitter notre canton, et le fisc y perdrait bien davantage. »⁷¹³

On comprend ici que la position des uns et des autres se cristallise : l'impasse pointe son nez. L'argument classique de la fuite des capitaux est brandi par les libéraux. Ce qu'il y a cependant d'intéressant dans cette remarque, c'est que le député Bonhôte différencie l'impôt progressif de l'extrême-gauche, d'un autre impôt progressif plus général. Ce dernier fait donc forcément référence à une position radicale. Et cela signifie aussi que les libéraux sont seuls à s'opposer en bloc sur ce principe (les radicaux étant partagés). Cependant, pour qu'une majorité se détache en faveur de la progression, il y a encore deux questions qui ne sont pas tranchées : quel est le pourcentage des radicaux qui serait pour la progressivité ? Et surtout est-il possible qu'ils trouvent un terrain d'entente avec les socialistes dans un projet concret basé sur ce principe ?

Mais le 18 mai, est alors proposé un autre projet de décret conçu par le CE, qui fait évoluer la discussion dans une nouvelle direction. Et surtout qui permettra de tourner le dos aux motions que nous venons de voir. Il s'agit de créer un « complément d'impôt » : un impôt d'assistance qui permettrait d'aider les plus démunis. La proposition d'étudier les deux objets (les motions et le décret) en même temps est donc finalement acceptée par les motionnaires et est repoussée au lendemain.⁷¹⁴ Ce qui se passe en réalité, c'est que le libéral Edouard Droz, chef du département des Finances, propose en fait, au nom du CE, de fondre les deux motions et de les adjoindre à la proposition d'un impôt d'assistance. Il se prononce de plus clairement contre l'introduction d'un impôt progressif car selon lui : « Si l'on désire sincèrement arriver à un résultat pratique, il faut savoir se contenter de réformes plus modestes. »⁷¹⁵ Cette nouvelle proposition de l'impôt d'assistance est donc une façon de contourner (voire d'écarter) la question de la progression. Les socialistes ne sont pas dupes et maintiennent alors leur proposition, puisque le socialiste Maurice Maire estime :

« (...) que la compensation nécessaire doit être cherchée dans l'institution de l'impôt progressif, (...) [et] une autre réforme consistera dans l'institution de l'impôt sur le revenu. » (...) « M. le chef du département des finances voudrait que l'on examinât tout d'abord la question de l'impôt d'assistance. Tel n'est pas notre avis. (...) Ce que l'on voudrait en somme, côté gouvernemental, c'est diminuer la portée des motions ; on aimerait les transformer en une simple motion d'études, analogue à la motion Schweizer qui depuis de longues années est restée à l'état de vœu pieux. Or, cela ne saurait nous satisfaire. »⁷¹⁶

Cependant, au terme de la discussion, les socialistes sont totalement isolés et minorisés (60 voix contre 30).⁷¹⁷ L'alliance n'est donc pas faite entre les socialistes et les radicaux, mais plutôt entre les libéraux et les radicaux. Le 19 mai, c'est donc l'impôt d'assistance qui est discuté.

Dans son rapport, le CE développe plusieurs arguments pour justifier l'impôt d'assistance. Il explique qu'avant la loi sur les communes du 5 mars 1888, l'État ne pourvoit pratiquement aucun budget pour les charges d'assistance. Cette loi, ainsi que celle sur l'assistance publique du 23 mars 1889, prévoient en commun entre l'État et les Communes d'améliorer le système d'assistance dans le canton, notamment en soulageant financièrement les Communes qui sont jusqu'alors presque seules à porter cette responsabilité.⁷¹⁸ Ensuite le 21 mai 1891, le GC décrète la création d'un « Hospice cantonal des incurables ». ⁷¹⁹ C'est les recettes de l'impôt

⁷¹³ AEN 3GC – 4.80, Paul Bonhôte, *Assemblée du 19 mai 1914*, pp.85-86.

⁷¹⁴ La proposition est faite par les radicaux : AEN 3GC – 4.80, P.-C. Jeanneret, *Assemblée du 18 mai 1914*, p.34. Puis elle est appuyée par les libéraux car, selon ces derniers, il faut discuter des motions et de l'impôt d'assistance en même temps, dès lors que les propositions concernent toutes la fiscalité du canton et qu'elles s'influencent éventuellement : AEN 3GC – 4.80, P.-C. Paul Bonhôte, *Assemblée du 18 mai 1914*, p.82.

⁷¹⁵ AEN 3GC – 4.80, Edouard Droz, *Assemblée du 19 mai 1914*, pp.53-54.

⁷¹⁶ AEN 3GC – 4.80, Maurice Maire, *Assemblée du 19 mai 1914*, p.56.

⁷¹⁷ AEN 3GC – 4.80, Daniel Liniger, *Assemblée du 19 mai 1914*, pp.58-59.

⁷¹⁸ AEN 3GC – 4.80, « Rapport du CE à l'appui d'un projet de décret instituant un impôt d'assistance », *Assemblée du 19 mai 1914*, p.70.

⁷¹⁹ AEN 3GC – 4.80, « Rapport du CE à l'appui d'un projet de décret instituant un impôt d'assistance », *Assemblée du 19 mai 1914*, p.71.

sur la consommation de l'alcool qui financent ces charges, mais le produit de cet impôt indirect ne suffit plus depuis quelques années pour couvrir les frais de l'assistance.⁷²⁰ C'est pourquoi le CE pense désormais que : « Dans les circonstances actuelles, la corrélation qui avait été établie, lors de l'élaboration de la loi sur les communes, entre la recette du monopole de l'alcool et les versements de l'Etat au Fonds de réserve des communes ne rime plus à rien, et il paraît indiqué de disjoindre ces deux notions de faire rentrer le monopole de l'alcool dans les recettes générales de l'Etat, et de couvrir les subventions au Fonds de réserve et de secours des communes par un impôt spécial d'assistance. »⁷²¹

La lutte contre la tuberculose qui sévit dans ces années-ci, n'est qu'un argument de plus en faveur de cet impôt.⁷²² À partir de là, la question qui se pose aux législateurs est de déterminer par quelles catégories sociales cet impôt supplémentaire devrait être porté. À ce propos, le discours du CE, toujours à travers Edouard Droz, anticipe et apporte déjà un positionnement politique :

« A première vue, il semble que c'est la fortune acquise qui devrait fournir exclusivement les ressources nécessaires dans ce but, **les gens qui possèdent paraissent tout désignés pour sacrifier à l'existence des malheureux une faible part des revenus de leur fortune. Toutefois**, en y regardant de plus près, on ne tarde pas à se rendre compte qu'un homme en pleine santé, qui sans posséder de fortune, a cependant des gains suffisants pour pouvoir vivre largement est mieux à même de participer à l'assistance qu'un vieillard ne pouvant plus travailler régulièrement ou une veuve, qui doit vivre au moyen du produit d'un petit capital servant à peine à son entretien et à celui de sa famille. »⁷²³

Cette argumentation signifie que selon le CE, les fortunes (c'est-à-dire l'impôt direct sur les fortunes) ne devraient pas être sollicitées pour financer l'impôt d'assistance. En revanche, le travailleur « en pleine santé », bénéficiant donc d'une force de travail active, susceptible de rapporter un revenu pendant de nombreuses années (impôt direct sur les revenus), serait bien plus indiqué pour participer aux charges de l'impôt d'assistance. Ici, les intérêts des grandes fortunes sont explicitement défendus par le CE. Un peu plus loin, le rapport du CE précise qu'il faudrait néanmoins exonérer de cet impôt supplémentaire les communes étant déjà suffisamment chargées, ainsi que les contribuables « externes », propriétaires d'immeubles (i.e. les étrangers fortunés) payant déjà un impôt, et enfin, également les plus pauvres : « pour ne pas s'exposer eux-mêmes à recourir à l'assistance ». ⁷²⁴ Pour le CE, c'est la classe laborieuse qui serait ici visée par cet impôt.

La discussion qui s'ensuit est bien sûr dense et sont repris beaucoup des arguments classiques déjà évoqués dans les débats sur l'imposition directe. Au terme des débats, le projet d'un impôt d'assistance est accepté pour examen à une commission de 11 membres.⁷²⁵ Il y a 60 voix pour et 30 contre. Ce tiers qui est opposé représente toujours le groupe socialiste, opposé à cet impôt d'assistance en général. C'est d'abord Adolphe Ischer qui déclare, au nom du parti, que les socialistes ne se rallieront à aucun impôt supplémentaire pour le moment.⁷²⁶ Et Adamir Sandoz appuie par un discours plus étayé cette position qui est systématiquement, comme déjà évoqué, minorisée dans l'assemblée législative :

« Adamir Sandoz insiste sur la nécessité d'une réforme complète de notre système fiscal. Tant que cette réforme n'aura pas été accomplie, tant qu'on n'aura pas introduit chez nous l'impôt progressif, les socialistes s'opposeront à tout nouvel impôt. Gardons-nous surtout de nous engager dans la voie des impôt indirects, qui sont injustes et vexatoires. Il a longtemps que l'on se plaint de l'accroissement des charges d'assistance. La misère augmente, mais le capital aussi augmente dans de fortes proportions. Donc, soyons logiques, et, pour soulager la misère, tapons sur le capital ! Naguère le parti radical était de cet avis, et soutenait l'impôt progressif. Aujourd'hui les radicaux sont revenus en arrière et ont abandonné leurs anciens principes. (...) M. Adamir Sandoz admet que le projet du Conseil d'Etat est bien inspiré, mais l'opposition du groupe socialiste est une opposition de principe. Nous voulons nous en tenir à l'impôt direct et d'autre part nous n'examinerons aucune réforme fiscale tant que subsistera le budget des cultes. »⁷²⁷

⁷²⁰ AEN 3GC – 4.80, « Rapport du CE à l'appui d'un projet de décret instituant un impôt d'assistance », *Assemblée du 19 mai 1914*, pp.70-72.

⁷²¹ AEN 3GC – 4.80, « Rapport du CE à l'appui d'un projet de décret instituant un impôt d'assistance », *Assemblée du 19 mai 1914*, p.74.

⁷²² AEN 3GC – 4.80, « Rapport du CE à l'appui d'un projet de décret instituant un impôt d'assistance », *Assemblée du 19 mai 1914*, p.75. Je ne décrirai cependant pas plus les détails du projet de l'impôt d'assistance. Aller voir pour plus d'informations sur ce sujet : AEN 3GC – 4.80, « Projet de décret instituant un impôt d'assistance », *Assemblée du 19 mai 1914*, p.80.

⁷²³ AEN 3GC – 4.80, « Rapport du CE à l'appui d'un projet de décret instituant un impôt d'assistance », *Assemblée du 19 mai 1914*, pp.76-77. (Souligné par moi-même.)

⁷²⁴ AEN 3GC – 4.80, « Rapport du CE à l'appui d'un projet de décret instituant un impôt d'assistance », *Assemblée du 19 mai 1914*, p.77.

⁷²⁵ Il s'agit de : MM. Auguste Leuba, Albert Maire, Charles Borel, Charles Wuthier, Louis Brunner, Paul Bonhôte, Alfred Nicole, H.-U. Lambelet, Otto Graber, Francis Gigon et Georges Sandoz : in AEN 3GC – 4.80, *Assemblée du 19 mai 1914*, p.97.

⁷²⁶ AEN 3GC – 4.80, Adolphe Ischer, *Assemblée du 19 mai 1914*, p.86.

⁷²⁷ AEN 3GC – 4.80, Adamir Sandoz, *Assemblée du 19 mai 1914*, pp.93 et 94.

Cette répartition politique de l'assemblée législative, qui se met en place sur les questions fiscales lors de cette discussion fiscale, est importante à comprendre, car elle va se poursuivre et se renforcer pendant les trois années de guerre qui vont suivre.

Le sort de la commission élue pour évaluer le projet, ainsi que le projet de décret d'impôt d'assistance ne va plus refaire surface. Les impératifs du contexte de guerre vont noyer ces propositions qui tombent dans l'oubli. Par la suite, en novembre 1915, l'impôt d'assistance semble être « troqué » contre les deux décrets adoptés par le GC pour augmenter les recettes, soit l'augmentation du prix du sel et l'augmentation du taux proportionnel de l'impôt direct.⁷²⁸ L'idée d'un impôt d'assistance ne reviendra donc plus en discussion. À ce stade des débats, on constate que, soit par le biais des impôts indirects (augmentation de l'impôt sur le sel), soit par celui des impôts direct (augmentation du taux proportionnel ou impôt d'assistance), le CE appuyé par la majorité du GC fait porter l'accroissement de ses recettes essentiellement sur la classe laborieuse. On retiendra enfin que cette proposition avortée aura permis de se détourner de la proposition de la progression par les socialistes.

Les motions de novembre

Les socialistes continuent de mener une politique particulièrement offensive au sein du parlement et, d'autant plus avec le début de la guerre. Cette question est approfondie au prochain point, mais il faut bien dire que les échanges avec les autres partis deviennent de plus en plus tendus.⁷²⁹

Lors de l'importante session du 16 novembre 1914, sept motions sont alors déposées. La plupart viennent des socialistes, mais les radicaux de gauche en proposent aussi. Comme certaines de ces motions exigent la « clause d'urgence », elles sont donc directement discutées le lendemain.⁷³⁰ Ces sept mesures d'urgence que l'on peut facilement qualifier de sociales visent à aider la population à vivre durant cette crise économique et suite aux premières difficultés dues à l'entrée en guerre. La première mesure proposée par le radical Jeanneret, est de supprimer les indemnités des membres du GC pour cette session. C'est l'une des seules propositions qui sera d'ailleurs acceptée (et de plus à l'unanimité) : « *Les députés au Grand Conseil déclarent faire abandon du jeton de présence d'une journée de la présente session, en faveur des bureaux de travail et de secours.* »⁷³¹ Je ne vais pas passer en revue ici toutes les motions qui sont faites⁷³² ainsi que les discussions qu'elles ont provoquées. En résumé, les socialistes proposent des mesures que le reste de l'assemblée refuse en bloc, comme le fait de réduire les salaires des magistrats et des fonctionnaires pour reverser les économies au département de l'Industrie et de l'Agriculture, soit pour être précise : « *aux bureaux de travail et de secours créés en faveur des ouvriers atteints de chômages* ». Le socialiste F. Bachmann⁷³³ argumente en faveur de cette mesure de la manière suivante : « *Ensuite de la guerre européenne qui sévit actuellement, paralysant les affaires, et surtout notre industrie horlogère, la principale du canton, nous avons pensé qu'il était du devoir de chaque citoyen en mesure de le faire de soutenir le grand nombre de chômeur de notre petit pays. (...) Nous avons pensé exonérer les traitements jusqu'à trois mille francs, et au-dessus établir la progression, ce qui nous paraît juste. Nous estimons que cet abandon de traitement, qui sera un sacrifice pour quelques-uns de ces messieurs, pourra être accepté par les intéressés avec résignation, en pensant qu'ils soulageront un grand nombre de chômeurs. Ce sera un beau geste de solidarité, qui, nous l'espérons, pourra être suivi dans notre canton.* »⁷³⁴

Ce qui est intéressant, c'est que le principe de progression est remis sur la table. De plus, le socialiste rallie dans son discours, le principe de progression aux notions de justice et de solidarité. D'une manière générale, les socialistes continuent d'amener l'idée de progression dès qu'ils en ont l'occasion.

M. Charles Perrier, opposant à la motion, apporte l'un des arguments les plus intéressants : « *La proposition socialiste vise à frapper d'un impôt excessif les ressources des seuls fonctionnaires. Or, il y a des contribuables dont les*

⁷²⁸ Je reparle de ces deux impôts plus loin, mais à mon avis, si le nouveau chef du département des Finances Alfred Clottu abandonne ce projet lors de cette séance, c'est aussi une « question de personnalité ». En effet, Edouard Droz est décédé au mois de février 1915 et est remplacé en court de législature par Alfred Clottu. Même si ce dernier est membre du parti libéral également, il est possible, n'ayant pas été à l'origine du projet de la même manière, qu'il ait vu dans les projets de décrets ci-dessus une meilleure solution pour augmenter les recettes de l'État. Je n'ai cependant pas trouvé de plus amples explications dans les sources.

⁷²⁹ Et la situation décrite au point précédent atteste de cette situation également.

⁷³⁰ AEN 3GC – 4.80, *Séance du 16 novembre 1914*, pp.285-290.

⁷³¹ AEN 3GC – 4.80, Proposition de Jeanneret, voté à l'unanimité, *Séance du 17 novembre 1914*, p.379.

⁷³² La vieille revendication socialiste de pouvoir garder son droit de vote même si un contribuable ne s'est pas acquitté de son impôt est à nouveau proposée, mais rejetée, par exemple.

⁷³³ Je n'ai pas pu effectuer de note biographique sur ce personnage.

⁷³⁴ AEN 3GC – 4.80, Fritz Bachmann, *Séance du 17 novembre 1914*, pp.383-384. (Souligné par moi.)

revenus sont bien plus élevés, et qui ne seront frappés d'aucune charge supplémentaire. C'est à la fortune qu'il faut demander le supplément des ressources dont l'Etat a besoin. Un impôt de guerre établi sur la base de la progression, voilà où se trouve la solution du problème. »⁷³⁵ Cette proposition, comme cette citation en témoigne, ne vient pas du camp socialiste, mais radical. Cela signifie donc bien, d'une part que les radicaux défendent en partie l'intérêt des « classes moyennes » et surtout, que l'idée d'un impôt progressif, n'est pas la chasse gardée des socialistes. Sans le savoir, cette intervention de Charles Perrier prépare le terrain au débat qui va se mener durant encore trois ans : celui de l'introduction de la progressivité pour l'impôt direct. Finalement cette deuxième proposition est rejetée, mais de manière particulièrement serrée : avec 47 voix contre 50 (dont 2 abstentions et 13 absents).

Il y a une proposition particulièrement qui va relancer le débat sur la progression. Il s'agit de la motion portée par le député socialiste D. Liniger. Cette motion est proche de ce qui précède puisqu'elle propose un calcul de l'impôt pour 1915 sur une base progressive.

« Daniel Liniger dit que cette motion ressemble fort à celle que le groupe de l'extrême-gauche a présentée au printemps dernier (voir séance du 21 mai 1913), et qui a été renvoyée à l'examen du Conseil d'Etat. Les arguments que nous avons fait valoir en faveur de l'impôt progressif doivent encore être présents à toutes les mémoires. Notre loi fiscale présente une double injustice : la somme à déduire pour frais de ménage est insuffisante, et le taux unique a le défaut d'obliger les uns à prélever l'impôt sur leur nécessaire, tandis que d'autres ne paient que sur leur superflu. Lorsque nous avons présenté notre dernière motion, on nous a reproché d'aller trop loin dans la voie de la progression. Nos propositions actuelles sont plus modérées puisque nous nous arrêtons à un taux de 2,5% sur les ressources et à 3‰ sur la fortune. »*⁷³⁶

Les socialistes prennent donc en compte les critiques à l'origine du refus de leur dernière proposition et mettent de l'eau dans leur vin. On le sent, ils sont prêts à beaucoup pour faire passer la progression. Cette politique de compromis semble fonctionner et être bien reçue par le camp adverse puisque la motion n'est pas rejetée, mais est renvoyée à une session ultérieure.⁷³⁷ La négociation a démarrée.

3.3.1.3 Deux votations populaires en juillet 1917 qui orientent la suite

Après les discussions de novembre 1914, il n'y a plus de discussions fiscales durant un an, jusqu'en novembre 1915. Plusieurs choses expliquent cette suspension du sujet fiscal au sein du parlement. Il y a bien sûr l'entrée en guerre, mais surtout, il y a le décès du chef du département des Finances, Edouard Droz, en février 1915. Ayant été l'une des personnalités qui a le plus porté de changements fiscaux depuis une quinzaine d'années, cet événement gèle cette question pendant quelques mois. Son successeur, Alfred Clottu, président du groupe libéral et élu au GC, le remplace en cours de législature à partir de mi-avril. Or, six mois plus tard, le budget pour 1916 doit être voté et cela suffit pour relancer la question fiscale.⁷³⁸

Deux décrets vont alors être adoptés par le GC pour augmenter, dans l'urgence, les recettes de l'État. Le premier est une augmentation du prix du sel et le second prévoit une augmentation du taux proportionnel de l'impôt direct.⁷³⁹ Pendant cette séance, fin novembre 1915, les socialistes s'opposent et maintiennent leur position sur le fait qu'ils ne veulent pas de nouvel impôt en dehors de la mise en place de la progression. Cependant, le rapport de forces au sein de l'assemblée est désormais très clair et ils sont encore une fois minorisés. Les socialistes utilisent cependant cette fois une autre arme : le référendum. Ils déposent en effet le nombre suffisant de signatures en janvier 1916, pour s'opposer à cette nouvelle loi. Le CE est alors forcé d'organiser une votation populaire. D'abord prévue pour le 13 mars 1916, elle est repoussée pour cause de mobilisation de l'armée.⁷⁴⁰ Or, en janvier 1917, la votation n'ayant toujours pas eu lieu, le GC, toujours dans l'urgence, décrète que pour l'imposition de l'année en cours (1917) le taux de l'impôt sur la fortune sera élevé de fr. 2 à 2,15%. S'agissant

⁷³⁵ AEN 3GC – 4.80, Charles Perrier, *Séance du 17 novembre 1914*, p.388. (Souligné par moi.)

⁷³⁶ AEN 3GC – 4.80, Daniel Liniger, *Séance du 17 novembre 1914*, p.402. (Souligné par moi.)

⁷³⁷ AEN 3GC – 4.80, *Séance du 17 novembre 1914*, p.405.

⁷³⁸ En cette fin d'année 1915, les finances ne sont pas bonnes pour l'État neuchâtelois. J'aborde plus en détail cette question dans le point précédent sur les finances du canton, je n'y reviens donc pas.

⁷³⁹ AEN 3GC – 4.83, « Rapport du Conseil d'Etat sur le résultat de la votation populaire des 14 et 15 juillet 1917, concernant divers actes législatifs », *Séance du 5 novembre 1917*, p.455.

⁷⁴⁰ C'est ce que signale le CE dans son rapport : « ensuite de la mobilisation des troupes de la II^{me} division, elle a dut être ajournée. » AEN 3GC – 4.83, « Rapport du Conseil d'Etat sur le résultat de la votation populaire des 14 et 15 juillet 1917, concernant divers actes législatifs », *Séance du 5 novembre 1917*, p.456.

d'une disposition provisoire, les socialistes ne s'y opposent pas et ce décret ne fait donc l'objet d'aucun référendum.

La votation qui permettrait d'obtenir une augmentation des recettes sur un plus long terme, (sur le prix du sel et le taux de l'impôt direct) est alors ensuite fixée à l'été 1917 (les 2 et 3 juin). Cependant, la votation est à nouveau repoussée. Cette fois, la raison en est que les troupes de l'armée occupent La Chaux-de-Fonds. La population de la ville s'est en effet mobilisée, comme évoquée plus haut, pour faire sortir le socialiste Graber de prison. Or selon les socialistes justement, il n'est pas possible de faire campagne démocratiquement dans de telles conditions, ce qui leur est accordé. C'est donc un mois plus tard, que la votation a finalement lieu : soit les 14 et 15 juillet 1917.⁷⁴¹ Or, bien que les radicaux et les libéraux se soient alliés pour faire passer ces décrets et que seuls les socialistes s'y opposent,⁷⁴² contre toute attente, le peuple refuse toutes les propositions en votation. Bien sûr ce résultat⁷⁴³ va redonner une certaine force au PSN.

Ce refus, porté et guidé par le parti socialiste, lui fournit en effet une véritable victoire politique sur les partis bourgeois. Ce refus en votation, laisse penser effectivement que le reste de l'assemblée législative doit compter avec l'accord des socialistes. C'est ainsi que « seuls contre tous », les socialistes savourent cette victoire. La une de leur journal parle d'elle-même, tellement ces derniers fanfaronnent de ce résultat. Graber, qui écrit cet article est en effet très enthousiaste :

« Humiliante défaite du Conseil d'Etat neuchâtelois. Tous les projets sont repoussés ! Cette fois le peuple a parlé.

Ce n'est pas une triple défaite, c'est une triple déroute. Le peuple neuchâtelois a eu un geste qui semble être un geste où le mécontentement et même la colère éclatent avec une éloquence qui ne laisse aucun doute. Quelle était la situation à la veille des votations ? L'impôt sur le sel était recommandé au peuple par la majorité du Grand Conseil, par les organes radicaux, le "National Suisse" et le "Neuchâtelois", par l'organe libéral, la "Suisse libérale", les assemblées générales des deux partis bourgeois s'étaient montrées favorables. Seul le parti socialiste s'y est opposé, dénonçant l'injustice des impôts directs. Seule, l'affiche bleue recommandait de voter non et le projet est repoussé par 7'033 non contre 2'976 oui. L'augmentation du taux d'impôt direct se présentait de la même manière. Les partis et les organes bourgeois étaient unanimes pour les recommander, et c'est par 5'517 non contre 2'632 oui qu'elle échoue piteusement. C'est une véritable déroute. Ce langage si clair répond avec la force du souffle populaire aux lamentations de M. Philippe Godet dans la "Gazette de Lausanne" et à celles de la "Suisse libérale". Le "National", lui-même, doit commencer à comprendre que dans le peuple, l'idée de la restitution du capital spolié par les riches fait du chemin. Nous ne doutons pas que dimanche prochain les ouvriers neuchâtelois feront comprendre qu'ils ne sont pas de bénévoles négateurs en matière de votation sur les impôts et qu'ils iront en masse voter oui afin que notre canton voie enfin triompher le si juste impôt progressif qui veut que ceux qui ont le plus paient le plus et que ceux qui ont le moins paient le moins. Nous ne sommes plus à l'heure où le peuple s'oppose à tout projet fiscal.⁷⁴⁴ Ce qu'il veut puisqu'il sait qu'il faut de l'argent à l'État pour faire face à ses dépenses, c'est que le système d'impôt soit juste et tienne compte des grosses fortunes. Les libéraux attendaient avec une certaine anxiété le résultat d'hier. Ils espéraient qu'un vote d'hésitation pourrait être interprété par leur habile directeur cantonal des finances, comme favorable à un impôt progressif mitigé. Ils doivent comprendre leur erreur. M. Clottu et M. Matthias, qui ont fait une sorte d'alliance pour un impôt progressif modéré, modeste, plein de ménagements pour les grosses fortunes, peuvent méditer en ce moment sur les chances de leurs projets. Pour nous, le vote d'hier a fortifié la résolution de lutter jusqu'au bout pour un impôt progressif sérieux et non pour une contrefaçon. Dimanche, le peuple en arrêtera le principe constitutionnel et prochainement, le Grand Conseil en arrêtera la loi d'application. Si à cette occasion, les bourgeois veulent s'arrêter à mi-chemin, c'est au peuple que nous recourrons de nouveau et peut-être recevront-ils de lui le coup de fouet qui fait marcher. La presse bourgeoise va chercher à expliquer l'humiliante défaite de notre gouvernement en disant que le peuple se cabre devant les projets d'impôts. (...) Décidément, la fameuse majorité du Grand Conseil sur laquelle M. Albert Calame voulait s'appuyer pour excuser ses lourdes fautes à l'égard des réfractaires envoyés à Bellechasse et Kaltbach, ne représente pas un appui solide. En fait, on sent que le peuple neuchâtelois n'est plus avec ses mandataires (...), on commence à mesurer le désaccord fondamental qu'il y a entre

⁷⁴¹ Il faut rajouter aussi qu'un troisième objet, qui a aussi fait l'objet d'un référendum, et a été ajouté à la votation sur la fiscalité : il s'agit d'une réforme de la loi sur l'enseignement, mais je n'aborderai pas cette question. La réforme est discutée depuis de nombreuses années et elle est soutenue par les libéraux et les radicaux, seuls les socialistes la refuse. Elle sera également refusée par le peuple lors de la votation à 7'713 non contre 2'046 oui.

⁷⁴² Ces derniers font campagne : trois fois non et appellent à voter oui pour la semaine suivante : changement de l'article 16 de la Constitution. Voir à ce propos l'article de Graber à la une de *La Sentinelle*, le 12 juillet 1917, intitulé « NON ! NON ! NON ! », ou celui du 13 juillet intitulé : « C'est un piège ! »

⁷⁴³ Le résultat précis est le suivant : pour le sujet n°1 (augmentation de la régle des sels) : 7'052 non, contre 3'013 oui. Pour le sujet n°2 (augmentation de l'impôt direct : 7'539 non, contre 2'365 oui) : AEN 3GC – 4.83, « Rapport du Conseil d'Etat sur le résultat de la votation populaire des 14 et 15 juillet 1917, concernant divers actes législatifs », *Séance du 5 novembre 1917*, p.456.

⁷⁴⁴ Je me permets de faire une parenthèse sur le fait que cette information fait écho à l'analyse de la position socialiste par rapport à l'impôt que le lecteur découvrira dans le point qui suit.

électeurs et députés. C'est sur ce désaccord que les socialistes peuvent placer leur espoir de voir leur parti grandir d'année en année. Certaines récentes affaires ne sont pas étrangères au résultat d'hier. L'affaire Tuscher-Artigues, qui a mis en si brillante lumière le procureur Béguin, le grand homme du parti radical, a provoqué un gros mécontentement. Mais il est hors de doute que dans tout le canton le peuple a jugé avec sévérité l'attitude des partis bourgeois, lors des événements de La Chaux-de-Fonds. Ces messieurs du Grand Conseil ont tenté de jouer aux fanfarons et de faire passer les « quelques énerguèmes » des Montagnes pour des anarchistes qu'il fallait remettre à l'ordre avec des fusils et des mitrailleuses. Le peuple a compris combien ce langage était insultant. Il a compris que dans les Montagnes, on avait voulu défendre la liberté et protester contre les criantes injustices dont le peuple a été témoin. Le fossé entre lui et le gouvernement s'est élargi et nous ne doutons pas que le parti-pris que l'aveuglement des partis bourgeois les poussera à commettre de nouvelles fautes qui l'élargiront encore et à tel point qu'il deviendra infranchissable. Ce sera trop tard de venir dénoncer la lutte de classe. Il ne fallait pas la provoquer. »⁷⁴⁵

Cet extrait est long, il semble cependant important pour comprendre l'état d'esprit des socialistes. Cet article met effectivement en lumière un certain nombre de leurs positions politiques. Il est en effet crucial de comprendre cette position « de force » dont le PSN bénéficie momentanément, pour comprendre pourquoi les radicaux et les libéraux, bien que majoritaires au sein du GC, doivent intégrer les socialistes dans la future réforme qui nous intéresse. Les radicaux et les libéraux veulent surtout éviter la même « défaite », ou le lancement d'un référendum de la part de l'extrême-gauche. Bien sûr ici le ton exagéré des socialistes qui s'accaparent cette victoire et qui évincent toute autre possibilité d'explication n'est pas une analyse à prendre au pied de la lettre. La fin de l'article notamment, laisse voir combien Graber laisse ses propres idées influencer son analyse du vote. Cela n'empêche, qu'il est probablement vrai que pour grande partie des contemporains, cette votation passe pour une victoire, en tout cas en partie, socialiste. La croissance importante du PSN⁷⁴⁶ fait craindre aux autres classes sociales ce poids grandissant de la classe ouvrière. Cette donnée est importante pour comprendre la suite.

L'article de Graber montre aussi finalement très bien la position politique de participation et d'intégration des socialistes dans le jeu démocratique. Même si le propos a un ton dénonciateur, la ligne politique derrière est claire : il faut trouver de l'argent pour faire tourner l'État. Graber le dit bien : le peuple « sait qu'il faut de l'argent à l'État pour faire face à ses dépenses. » Les socialistes prennent donc pleinement cet objectif pour leur.

Pour les opposants à la progression, les solutions alternatives s'évanouissent donc les unes après les autres. En juillet 1917, s'est jouée une dernière carte pour augmenter les recettes étatiques d'une autre façon. En dépit de l'alliance des partis bourgeois qui, tous, ont appuyés ces augmentations, le peuple les refuse nettement. Or, après cette votation refusant l'augmentation des taux d'imposition de la fortune (de 2 à 2,5%) et des ressources (de 1,20 à 1,50%) ainsi que l'augmentation de l'impôt indirect sur le prix du sel, le CE ne peut plus attendre 1919 pour réformer le système d'imposition dans une nouvelle loi, comme il avait prévu de le faire⁷⁴⁷ :

« (...) il convenait, dans l'intérêt des finances de la République, d'assurer, dès 1918, l'application de la progression. (...) **Le souci d'arrêter la marée montante des déficits oblige les pouvoirs publics à ne pas renvoyer, ne serait-ce que d'une année, la réalisation des mesures à prendre pour augmenter dans une forte proportion le rendement de l'impôt.** En effet, le déséquilibre entre les recettes et les dépenses périodiques de l'Etat s'est affirmé avec persistance depuis une série ininterrompue d'exercices. Les comptes de 1916, moins défavorables cependant que ceux de 1915, ont bouclé par un excédent des dépenses de fr. 461'215,51. Cette somme est un peu près égale à celle du déficit moyen des cinq dernières années, qui est de fr. 463'975,72. **D'autre part le renchérissement de la vie rend urgente et inévitable une amélioration sensible de la rétribution des serviteurs de l'Etat.** (...) »⁷⁴⁸

De plus, en ce mois de juillet 1917 un dernier élément, et pas des moindres, encourage le CE à accélérer la mise en place d'un projet de loi pour la progression. On l'a lu dans l'article socialiste qui précède, l'extrême-gauche appelle aussi très énergiquement à voter en faveur d'un changement constitutionnel prévu en votation pour la semaine suivante : soit les 21 et 22 juillet. Le changement de l'article 16 de la Constitution est à nouveau agencé, et on se souvient combien il a fait couler de l'encre dans les réformes précédentes, notamment en 1876.

⁷⁴⁵ GRABER, Ernest-Paul, *La Sentinelle*, lundi 16 juillet 1917, p.1 : Journal *La Sentinelle* en ligne : http://newspaper.archives.rero.ch/Olive/APA/SNL_FR/default.aspx?action=tab&tab=browse&pub=LSE#panel=document. (Souligné par moi.)

⁷⁴⁶ Pour les chiffres précis, voir le tableau en annexe.

⁷⁴⁷ Dans l'extrait qui suit j'ai volontairement laissé l'indication que le CE lie d'entrée de jeu la question de la réforme fiscale à celui de l'augmentation des salaires de fonctionnaires, mais je n'aborde pas cette question dans ses détails, j'y reviens cependant dans la conclusion : 3.4.

⁷⁴⁸ AEN 3GC – 4.83, « Rapport du Conseil d'Etat à l'appui de divers projets de décrets concernant la revision des lois d'impôts et l'augmentation des traitements », *Séance du 5 novembre 1917*, pp.460-461. (Souligné par moi.)

Le résultat est cette fois sans équivoque : le changement constitutionnel est adopté à une grande majorité (seconde victoire pour les socialistes). Sur 33'510 électeurs inscrits, presque un tiers (10'171) participent au vote. Parmi eux, 8'058 disent oui et 2'029 non.⁷⁴⁹ Dès lors, la mise en place de la progression va être discutée : le CE ne peut plus repousser l'affaire. Ce dernier arrive alors, le 5 novembre 1917, avec un nouveau projet de loi qui rentre immédiatement en discussion.

3.3.2 UNE DESCRIPTION DU GC ET DES POSITIONS POLITIQUES CONCERNANT LA FISCALITÉ

Le tableau ci-dessous⁷⁵⁰ montre bien quelles sont les appartenances sociales des députés en fonction des partis politiques en 1916. Marc Perrenoud qui analyse aussi la composition du GC, durant cette législature, fait des constats similaires. Premièrement, les radicaux (48 membres) gardent un poids considérable. Il y a, selon lui, dans la composition même des députés radicaux, « *les survivances des structures politiques du siècles passé* » puisque les magistrats et les fonctionnaires y gardent un certain poids et que dans leurs rangs se trouvent aussi quelques ouvriers. Deuxièmement, il remarque qu'au sein du parti radical comme au sein du parti libéral (29 membres), le milieu des affaires est le groupe social qui est le plus fortement représenté. Enfin, il observe que pour le parti socialiste (34 membres), ce sont les ouvriers qui en sont la composante majoritaire, avec quelques « *gérants de coopératives (souvent d'anciens instituteurs)* » et quelques petits industriels de l'horlogerie ou du bois.⁷⁵¹

Ce tableau laisse déjà voir dans les grandes lignes quels sont les rapports de force sociaux qui peuvent se jouer au sein du GC. Car même si l'examen des citations des députés donnent jusqu'ici certaines pistes, il va être essentiel, dans les points qui suivent, d'affiner la compréhension des positions politiques des trois partis en question (radicaux, libéraux et socialistes), surtout concernant la fiscalité durant cette réforme de 1917. C'est ce que je vais donc présenter maintenant.

	Radicaux	Libéraux	Socialistes	Total	Pourcentage
Nombre d'élus	48	29	34	111	
Agriculteurs, viticulteurs, pêcheurs	6	4	1	11	9,9%
Négociants, commerçants, industriels et entrepreneurs	16	12	4	32	28,8%
Cadres supérieurs (directeurs fondés de pouvoir)	1	-	2	3	2,7%
Ingénieurs, architectes, géomètres	-	2	-	2	1,8%
Avocats, juristes, notaires	3	6	-	9	8,1%
Magistrats, membres permanents d'un exécutif communal	10	-	3	13	11,7%
Médecins, vétérinaires	2	2	-	4	3,6%
Fonctionnaires (PTT, CFF, Communes)	1	-	3	4	3,6%
Professeurs, enseignants	2	-	1	3	2,7%
Secrétaires syndicaux, de parti, d'organisations professionnelles	1	-	2	3	2,7%
Employés	-	-	2	2	1,8%
Ouvriers	1	-	16	16	14,4%
Divers et indéterminés	5	3	1	9	8,1%
Age moyen	50	52	41		

3.3.2.1 Les socialistes, des réformistes très actifs et une position politique ferme

Entre les diverses motions ou propositions faites par les socialistes au GC une chose est certaine, ces derniers sont très actifs et prennent au sérieux leur rôle dans l'instance législative. La politique réformiste du PSN est, en ce début du XX^{ème} siècle, déjà bien engagée et durant toute cette période ils vont n'avoir de cesse de défendre

⁷⁴⁹ AEN 3GC – 4.83, « Rapport du Conseil d'Etat sur le résultat de la votation populaire des 14 et 15 juillet 1917, concernant divers actes législatifs », *Séance du 5 novembre 1917*, p.458.

⁷⁵⁰ Reprit de l'ouvrage de BARRELET, Jean-Marc, *Histoire du Pays de Neuchâtel...*, Op. Cit., 1993, p.101.

⁷⁵¹ Ce commentaire ainsi que les chiffres proviennent de : PERRENOUD, Marc, « La vie politique de 1914 à 1945 », Op. Cit., p.67 et p.101, ainsi que de J.-M. Barrelet qui dit à peu de choses près la même chose : BARRELET, Jean-Marc, *Histoire du canton de Neuchâtel...*, Op. Cit., 2011, pp.96-97.

des positions que l'on peut considérer comme étant assez radicales. La phraséologie, parfois démagogique, qui va avec cette radicalité est très présente :

« Ne serait-il pas démocratique de prendre à ceux qui ont trop pour donner à ceux qui n'ont pas assez ? »⁷⁵² « (...) ce n'est point par bonne volonté que le Conseil d'Etat a élaboré les projets que nous discutons. (...) C'est le vote du peuple qui l'a forcé d'entrer dans cette voie. »⁷⁵³ Graber est certainement l'un des députés socialistes qui use le plus de ce genre de discours dans cette réforme-ci : « Vous dites : « C'est la nature humaine, que vous ne changerez pas. » Nous avons la conviction contraire. Comme la plante, comme l'animal, la nature humaine est le produit de son milieu. Quand, pendant des siècles, l'homme a été condamné à la lutte pour obtenir son pain, et poussé à amasser pour accroître sa sécurité, l'instinct d'amasser devient prédominant. Mais c'est un mauvais instinct, qui est la condamnation du régime qui l'a produit, et qui disparaîtra quand le régime aura changé. »⁷⁵⁴

Dans le fond comme dans la forme, le PSN semble remplacer le discours que certains radicaux de gauche avaient au siècle passé. Or, l'importance croissante de cette extrême-gauche parlementaire a pour conséquence de pousser les deux partis bourgeois à se rapprocher. En effet, à l'examen des débats, notamment depuis l'entrée en guerre, il est de plus en plus clair que les socialistes sont le plus souvent minorisés et isolés au sein du GC et ce n'est pas les socialistes qui cherchent à amoindrir ce clivage politique :

« M. Clottu, après M. Berthoud [l'un libéral, l'autre radical], fait argument du cumul des trois impôts cantonal, communal et fédéral. Ils craignent que le capital soit étouffé par cette triple charge. Crainte chimérique ! Supposons que l'on aille encore plus loin que nos revendications, et que, dans chaque domaine on frappe la fortune d'un taux de 6%. Cela ferait au total du 18%, c'est-à-dire du 1,8%. Comme les grosses fortunes rapportent facilement du 5, du 6 et même du 7%, on voit qu'elles ne seraient pas frappées d'anémie pour autant. Si on refuse de réclamer au capital sa juste part, il faudra alors faire appel aux travailleurs par le moyen des impôts indirects, qui frappent le peuple si durement et si injustement, parce qu'ils sont inversement proportionnels. »⁷⁵⁵

La question qui se pose dès lors est de savoir si ce rapport de force, défavorable au PSN, influencera ses positions politiques, notamment en matière fiscale. Je renvoie le développement de la réponse à cette question à la conclusion ci-dessous, mais il est certain que cela devient un enjeu de taille dans cette dernière réforme sur l'introduction de la progression en 1917. À ce propos le socialiste Edmond Breguet dit que : « Le groupe socialiste ne s'oppose pas à l'introduction de l'impôt progressif, qu'il réclame au contraire avec insistance depuis longtemps. Mais il ne peut pas non plus accepter les yeux fermés les propositions insuffisantes du gouvernement. (...) »⁷⁵⁶ Graber va développer cette position dans la citation ci-dessous. Elle est maintenue fermement, car il est certain que, désormais, pour les socialistes la progression est un cheval de bataille. Au risque de s'isoler, ils défendent coûte que coûte ce qu'ils croient juste :

« On prétend que l'augmentation des petits traitements est plus forte que celle des gros, en se basant sur des calculs (...). Ce n'est point ainsi qu'il faut raisonner. (...) **On accuse le parti socialiste de se livrer à l'obstruction lorsqu'il critique le projet du gouvernement concernant l'impôt progressif.** On prétend que nous faisons du sabotage. Ce n'est pas exact. **Nous voulons au contraire que le principe de la progression reçoive son application le plus vite possible.** Mais nous voulons que cette application se fasse d'une manière effective. **Nous ne pouvons admettre une caricature de l'impôt progressif.** Les taux que réclamait M. Liniger il y a trois ans, et qu'on nous oppose aujourd'hui, répondaient aux exigences de l'époque. On a eu tort de ne pas les accepter. C'eût été autant de gagné. Aujourd'hui, ils seraient tout à fait insuffisants. L'échelle que nous présente le Conseil d'Etat a le défaut de frapper lourdement les toutes petites fortunes, et de ménager par trop les gros capitaux. La progressivité n'est pas assez marquée. Le groupe socialiste propose donc d'exonérer les fortunes de 1 à 10'000 francs, de ne frapper que de 1% la tranche de 10 à 20'000 francs et de continuer ainsi de façon à fixer un taux maximum, encore bien modéré, de 5,7% sur les fortunes de plus de deux millions. Ces propositions procureraient à l'Etat une mieux-value de fr. 300'000 sur les prévisions du Conseil d'Etat. On pourrait ainsi supporter la diminution de fr. 150'000 qui résulterait d'un dégrèvement plus accentué pour les frais de ménage, car il est bien évident que les chiffres de fr. 600 et de fr. 200 ne répondent plus à rien. Mieux vaudrait les supprimer, et modifier en conséquence le taux des classes inférieures. De même, pour la fortune, il faut absolument exonérer fr. 10'000 au minimum. L'ouvrier, nous dit-on, s'exonère lui-même, en faisant des déclarations qui ne sont pas conformes à la réalité. Cela vient précisément du fait que le taux de l'impôt est beaucoup trop élevé pour les petites ressources. Il faut le fixer assez bas pour que

⁷⁵² AEN 3GC – 4.83, E.-Paul Graber, *Séance du 6 novembre 1917*, p.578.

⁷⁵³ AEN 3GC – 4.83, E.-Paul Graber, *Séance du 5 novembre 1917*, p.550.

⁷⁵⁴ AEN 3GC – 4.83, E.-Paul Graber, *Séance du 6 novembre 1917*, pp.576-577.

⁷⁵⁵ Graber cite donc ici le radical Henri Berthoud et le libéral Alfred Clottu qui tiennent, selon lui, des propos similaires. Lui-même, dans son discours, les rapproche : AEN 3GC – 4.83, E.-Paul Graber, *Séance du 6 novembre 1917*, p.578.

⁷⁵⁶ Je ne veux pas devancer la conclusion, mais Breguet (comme Graber) qui comprend bien la manœuvre des partis bourgeois dans cette révision dit bien, dans cette intervention, que pour lui le plus urgent est l'augmentation des fonctionnaires (qu'il trouve légitime), mais il regrette que cette question soit liée au projet de l'impôt progressif qu'il ne trouve pas satisfaisant. Ils choisiront néanmoins de ne pas s'y opposer : AEN 3GC – 4.83, Edmond Breguet, *Séance du 5 novembre 1917*, p.556.

l'ouvrier puisse se présenter au fisc avec son livret de travail à la main. On fera cesser alors la situation équivoque dont on se plaint avec raison. Si le Grand Conseil ne veut pas admettre les propositions du groupe socialiste, nous ferons appel au peuple, car nous avons confiance dans son esprit de justice. Il ne faut pas dire que les électeurs repoussent les yeux fermés tous ce qui leur est présenté. Quand un projet leur convient, ils savent très bien se prononcer affirmativement. On l'a vu en juillet dernier : après avoir repoussé par 8'000 non les projets que nous combattons, le peuple a accepté, huit jours plus tard, par 8'000 oui le projet d'impôt progressif. Nous n'admettons pas qu'on se retranche derrière la situation des communes pour refuser d'augmenter les dégrèvements pour frais de ménage. On ne peut faire dépendre les normes générales de l'impôt de quelques petites localités dont les finances sont obérées. Il y a un moyen plus simple de les sortir d'embarras, c'est que l'Etat leur vienne en aide. (...) »⁷⁵⁷

De nouveau, cette citation est bien longue, mais on peut y voir que les socialistes ne sont pas dupes, lorsque la progression est acceptée, ils se rendent bien compte que ses effets progressifs sont diminués au maximum. Alors, ils font pléthores de propositions pour revenir à ce qu'ils estiment plus juste. Jusqu'au dernier moment ils se battent pour en augmenter les taux, mais leur progression plus forte est rejetée, les socialistes sont à nouveau minorisés : 63 voix contre 34.⁷⁵⁸ En effet, à l'appui de telles déclarations, on constate combien le PSN souhaite garder une ligne politique fixe par rapport à l'impôt. Il faut dire ici aussi, que c'est en fait assez récent que le PSN défende clairement le principe de la progression en matière fiscale. Au début de la formation politique de la gauche ouvrière, les finances de l'État bourgeois ne sont pas dans les programmes politiques.⁷⁵⁹

Il est évident que ce combat arrive avec la politique réformiste. Si, en ce début de siècle, le PSN défend désormais hardiment une réforme de l'imposition pour instaurer la progression, il s'oppose catégoriquement à d'autres formes d'imposition, et particulièrement aux impôts indirects qu'ils considèrent injustes :

« (...) Quant à instituer un impôt spécial sur les plaisirs du peuple et à frapper par exemple les représentations cinématographiques, ce serait tout simplement scandaleux. Les favorisés de la fortune ne vont pas, eux, au « cinéma ». Ils s'accordent ailleurs des plaisirs plus coûteux, que l'on se gardera bien d'imposer. Des propositions de ce genre ont tout simplement pour but de décharger encore les gros contribuables aux dépens des petits. »⁷⁶⁰

En conclusion, durant toute cette période étudiée, la position des socialistes au gouvernement regroupe plusieurs aspects. D'abord, on observe que grâce à eux le sujet de la progression est remis sur la table des discussions. Ensuite, à l'appui de leurs citations, on constate qu'ils maintiennent une position ferme quant aux questions fiscales : pour eux, les impôts doivent servir à répartir les richesses dans la société. Enfin, de manière quasi systématique, ils sont isolés sur cette question par les libéraux et les radicaux. Le rapport de force au sein du GC est de 1/3 contre 2/3. Et il faut bien dire que la guerre exacerbe davantage cette division de classe au sein du parlement neuchâtelois.

3.3.2.2 L'opposition systématique des libéraux évolue en ce début de siècle

Les libéraux ont été parmi ceux qui ont le plus soutenu, notamment médiatiquement, le projet de 1903. Évidemment le fait que ce soit Edouard Droz membre éminent du parti libéral,⁷⁶¹ chef du département des Finances, qui en soit l'instigateur, a probablement été la base de cet engagement de la part du parti. Cela dit, cette position politique défendue, notamment à travers la figure d'E. Droz, permet d'affiner la position des libéraux en matière de fiscalité. Si ces derniers ont une position historiquement d'opposition quasi systématique à l'imposition directe, cette position évolue au début du XX^{ème} siècle. Et elle est saluée par la presse libérale des autres cantons comme le *Nouvelliste Vaudois* qui parlera d'« œuvre consciencieuse et approfondie ».⁷⁶²

⁷⁵⁷ AEN 3GC – 4.83, E.-Paul Graber, *Séance du 5 novembre 1917*, pp.551-553.

⁷⁵⁸ AEN 3GC – 4.83, E.-Paul Graber *Séance du 28 novembre 1917*, pp.722-723. Et c'est la même chose lorsqu'il s'agit d'augmenter le traitement des fonctionnaires. Le député socialiste Schürch commence la discussion du 5 novembre en donnant le ton : « Les propositions du Conseil d'Etat ne lui paraissent pas très justes. On propose d'augmenter davantage les hauts fonctionnaires que les petits, alors que c'est exactement le contraire qui devrait avoir lieu. (...) » : AEN 3GC – 4.83, Charles Schürch, *Séance du 5 novembre 1917*, p.545.

⁷⁵⁹ Je ne m'attarderai pas sur cette question qui toutefois correspond bien aux socialistes neuchâtelois. Pour plus de développement sur ce sujet Delalande développe cette thèse pour la gauche française dans plusieurs passages de son ouvrage : DELALANDE, Nicolas, *Les Batailles de l'impôt. Consentement et résistance de 1789 à nos jours*, Paris : Éditions du Seuil, 2011, pp.184-185.

⁷⁶⁰ AEN 3GC – 4.80, Adolphe Ischer, *Assemblée du 19 mai 1914*, p.90. Sur cette question, les radicaux neuchâtelois sont partagés, mais dans l'ensemble rejoignent cette ligne politique en matière fiscale, c'est pourquoi le canton n'a d'ailleurs pas beaucoup connu d'impôts indirects.

⁷⁶¹ C'est aussi le premier membre du parti libéral qui est élu au CE dans l'histoire du canton.

⁷⁶² « Franchise financière », *Nouvelliste Vaudois*, 4 décembre 1901, n°286, p.2, in : AEN, 1FIN – 228 « Révision de la loi sur l'impôt direct 1892 – 1903 », Dossier n°2 : *Révision de la loi sur l'impôt direct. Appréciations de journaux, critiques et observations concernant le projet*. Et pour l'orientation politique du journal vaudois, voir : BOLLINGER, Ernst, « Nouvelliste Vaudois », *Dictionnaire*

Si la position politique libérale évolue avec la réforme de 1903, les libéraux n'en développent pas moins un discours qui tient à maintenir une opposition frontale face aux socialistes : « *Nous différons donc nettement d'avis quant au fond et nos conceptions économiques sont absolument contradictoires.* »⁷⁶³ Le libéral Alfred Clottu, chef du département des Finances, est d'ailleurs le premier à marquer cette opposition :

« (...) *Si on allait aussi loin que le veut le parti socialiste, on arriverait par le cumul des trois impôts cantonal, communal et fédéral, à des conséquences très graves. L'impôt perdrait alors son caractère, pour devenir en quelque sorte le régulateur des fortunes. Ce serait déjà l'application dans une certaine mesure de ce régime collectiviste que nous ne pouvons admettre.* »⁷⁶⁴

On le voit ici, la conception des impôts pour les libéraux non seulement n'est pas, mais ne devrait surtout pas être, une redistribution de la richesse. Cela serait trop se rapprocher d'un régime socialiste.

La position classique des libéraux lorsqu'il y a un déficit budgétaire est donc toujours la priorité aux économies. C'est systématiquement leur solution numéro une :

« *On dira sans doute, et non sans raison, que la situation financière de la République ne s'aggrave pas dans de fortes proportions, puisque les amortissements effectués chaque année représentent, et même au-delà, le montant des déficits. Il n'en est pas moins désirable, au point de vue d'une bonne administration, que les comptes s'équilibrent. Par quels moyens atteindrons-nous ce but ? Tout d'abord il convient de continuer à rechercher toutes les économies réalisables. On en a fait déjà. Il est possible d'en faire encore.* »⁷⁶⁵

Seulement leur position change durant cette réforme puisque le même député libéral admet, un peu plus loin, qu' : « *il ne faut néanmoins pas s'illusionner. Nous sommes ici, au fond, en présence d'une augmentation de l'impôt direct.* »⁷⁶⁶ S'ils veulent bien reconnaître qu'une solution pour augmenter les recettes va devoir être trouvée, fiscalement, leur position reste prudente. Ils s'en remettent d'ailleurs souvent au chef du département des finances pour trouver des solutions qui n'imposeront pas trop les grandes fortunes, dont ils défendent clairement les intérêts :

« *M. Félix Jeanneret déclare que le groupe libéral, qui s'intéresse au sort des fonctionnaires pour le moins autant que les socialistes, votera très volontiers la prise en considération des projets du Conseil d'Etat. Mais il entend rester sur le terrain solide où M. Clottu a posé la question : il ne faut pas engager de nouvelles dépenses sans avoir tout d'abord arrêté les mesures propres à les couvrir.* »⁷⁶⁷

En passant, notons que le parti libéral s'est désormais totalement intégré aux institutions neuchâteloises⁷⁶⁸ et que cela fait désormais une vingtaine d'année que le chef du département des Finances est un élu libéral.⁷⁶⁹

Jusqu'à la votation du changement constitutionnel et les premières discussions sur l'impôt progressif, les libéraux maintiennent globalement une position inflexible sur la question fiscale (soit donc celle de faire à tout prix des économies). Ils ont comme ligne politique de préférer une économie à une dépense étatique quelles qu'elles soient. Pourtant, c'est peut-être le groupe politique le plus difficile à saisir. Car autant les radicaux peuvent tenir des positions intermédiaires qui fluctuent,⁷⁷⁰ autant, tout d'un coup, les libéraux décident dans le dernier mois de négociation : en novembre, de faire des concessions.⁷⁷¹ Paul Robert, industriel influent est l'un des député libéraux qui, à ce sujet, soutient les propos les plus évidents : « (...) *il estime que le capital neuchâtelois peut supporter cette charge nouvelle et qu'il est assuré que la majeure partie des contribuables des classes dites privilégiées accepteront facilement l'impôt nouveau lorsqu'ils sauront que son produit servira à rendre aux serviteurs de la République la vie moins dure et les conditions d'existence plus acceptables.* »⁷⁷² Le reversement du discours est presque total. Cette concession importante de la part des libéraux, aura cependant un double effet négatif pour les socialistes : d'une part cela les fera pêcher par fierté, se pensant probablement à l'origine de ce revirement ; d'autre part, cela les coupera de toute alliance possible avec les radicaux qui continueront de pouvoir s'allier avec les libéraux sur cette question.

historique de la Suisse en ligne, Dictionnaire historique de la Suisse en ligne, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F48332.php>, consulté le 18 janvier 2018.

⁷⁶³ AEN 3GC – 4.83, Paul Robert, *Séance du 28 novembre 1917*, p.708.

⁷⁶⁴ AEN 3GC – 4.83, Alfred Clottu, *Séance du 6 novembre 1917*, p.572.

⁷⁶⁵ AEN 3GC – 4.80, Paul Bonhôte, *Assemblée du 19 mai 1914*, pp.82-83.

⁷⁶⁶ AEN 3GC – 4.80, Paul Bonhôte, *Assemblée du 19 mai 1914*, p.84.

⁷⁶⁷ AEN 3GC – 4.83, Alfred Clottu, *Séance du 6 novembre 1917*, p.569.

⁷⁶⁸ On se souvient qu'un demi-siècle plus tôt ce groupe politique constituait un groupe social d'opposition au gouvernement.

⁷⁶⁹ Depuis Edouard Droz qui fut le premier libéral élu à l'exécutif neuchâtelois.

⁷⁷⁰ J'évoque cette question ci-dessous.

⁷⁷¹ Notamment à travers la figure d'Alfred Clottu.

⁷⁷² AEN 3GC – 4.83, Paul Robert, *Séance du 28 novembre 1917*, p.708.

3.3.2.3 La position des radicaux : une balance entre deux

Les radicaux sont, finalement, ceux qui adoptent la ligne politique la plus fluctuante. Ils vont finalement subtilement osciller entre les libéraux et les socialistes. Ces deux derniers, en comparaison, maintiennent des positions assez claires.⁷⁷³ La place du milieu qu'occupe les radicaux leur confère d'ailleurs une force considérable, puisqu'ils ont la possibilité d'orienter les décisions plus à gauche ou plus à droite. Cette place est certainement d'ailleurs entretenue à dessein. Pour cette raison, même s'ils sont beaucoup moins nombreux qu'il y a un demi-siècle, leur place au gouvernement est cruciale.

Lorsque les deux motions socialiste et radicale, en 1913, sont déposées en même temps au GC je soulevais une question : Y a-t-il pu avoir, à ce moment-là, une alliance entre les deux partis ? Et parfois les interventions de députés radicaux sont en effet tellement proches de la ligne socialiste, que cette question se pose. Il est vrai d'ailleurs, comme l'atteste les parties qui précèdent dans ce travail, que la gauche radicale neuchâteloise, en matière fiscale tient un discours passablement progressiste, durant la seconde moitié du XIX^{ème} siècle. Or, il semble que si ces positions coïncident en ce début de siècle avec les socialistes, il aurait été, en cas de véritable alliance, plus logique de faire une seule et même motion. Ces motions étant, de plus, discutées en même temps, tellement elles sont proches. En réalité, entre les socialistes et la fraction de gauche des radicaux, il y a une proximité politique sur le fond mais une mise à distance prononcée dans la forme. L'alliance politique qui va se faire, comme on l'a vu, se fera à droite : entre les radicaux et les libéraux. D'ailleurs des propos prononcés par des radicaux, proches d'un discours libéral existent pareillement. Par exemple, le radical Fritz-Albin Perret, au détour d'une intervention, dit qu'il est contre l'inventaire au décès, car « *il n'admet pas l'ingérence du fisc dans les familles.* »⁷⁷⁴ Ce type de déclaration est typiquement libérale.

Cette position intermédiaire des radicaux se constate dans plusieurs discussions, un Albert Matthias, radical de gauche, a une position centriste tout-à-fait révélatrice, lorsqu'il met en garde les deux partis, et dit qu'il faudra : « *que la loi future ne soit ni un épouvantail, ni une caricature de l'impôt progressif. Il s'agira de trouver une échelle suffisamment graduée pour permettre à l'État de subvenir à ses obligations actuelles et aux œuvres de prévoyance sociale qu'il a le devoir de réaliser sans tarder, malgré les difficultés financières provoquée par la guerre ; une échelle cependant raisonnable, qui ne provoque ni la fuite, ni la dissémination des capitaux.* »⁷⁷⁵ Cette intervention est tellement « au milieu » qu'elle en est presque caricaturale. Elle révèle les préoccupations contradictoires que les radicaux tentent pourtant de concilier. Pour illustrer cette position d'un radicalisme de gauche, Albert Matthias est l'un des députés qui adopte certainement l'une des positions les plus emblématique. Ce dernier qui présente une motion en mai 1916 pour relancer le sujet de la progressivité, insiste sur le fait qu'il veut avant tout accélérer l'étude sur cette question. Il précise que de son point de vue, il aurait même formulé la motion de manière plus « pressante ». Car « *la nécessité de nouvelles ressources est indiscutable, (...) [et] la procédure en matière de révision constitutionnelle est (...) longue.* »⁷⁷⁶ Il se réfère à la loi de 1875 qui a été adoptée par les radicaux « *dont l'attachement aux principes démocratiques ne saurait être mis en doute.* »⁷⁷⁷ Ce discours est extrêmement révélateur de la politique ambivalente que mènent les radicaux au sein du GC sur la question de l'impôt progressif : « *Les motionnaires demandent (...) à l'extrême-gauche de se prêter à une réforme raisonnable, seul moyen de faire aboutir l'impôt progressif ; à la droite, si elle le veut bien, de faire abstraction d'une opposition dogmatique pour se prêter de bon gré à une réforme qu'il serait préférable d'adopter sans enthousiasme peut-être, mais pour marquer l'effort de bonne volonté que la majorité du pays apprécierait et approuverait, (...).* »⁷⁷⁸ Dans cet extrait le député Albert Matthias, s'adresse directement aux deux extrêmes pour leur demander de faire des concessions et de se montrer modérés devant l'urgence à mettre en place une loi sur la progressivité. La stratégie à ce moment des motionnaires radicaux est d'être raisonnables et conciliants et c'est ce qu'ils demandent aux deux autres partis : « *Par équitable, les motionnaires entendent que la progression s'en tienne à des limites raisonnables, qu'elle se montre bienveillante aux petits contribuables, au peuple qui besogne, et qu'elle tienne compte de certaines situations spéciales*

⁷⁷³ Avec toutes les nuances que cette affirmation nécessite et avec les revirements des deux partis que j'ai décrits plus haut.

⁷⁷⁴ AEN 3GC – 4.83, Fritz-Albin Perret, *Séance du 28 novembre 1917*, p.722.

⁷⁷⁵ AEN 3GC – 4.83, Albert Matthias, *Séance du 26 avril 1917*, p.215

⁷⁷⁶ AEN 3GC – 4.82, Albert Matthias parlant au nom des motionnaires, *Assemblée du 18 mai 1916*, p.211.

⁷⁷⁷ AEN 3GC – 4.82, Albert Matthias parlant au nom des motionnaires, *Assemblée du 18 mai 1916*, p.212.

⁷⁷⁸ AEN 3GC – 4.82, Albert Matthias parlant au nom des motionnaires, *Assemblée du 18 mai 1916*, p.216.

et difficiles. Il serait, à notre sens, **injuste** et impolitique d'**exagérer la progression**. On peut diverger d'opinion sur la nécessité du capital, régulateur social. Un débat sur ce point nous paraîtrait bien superflu. Les temps difficiles que nous traversons ont permis à la fortune de se montrer libérale et nous lui devons ici un hommage pour sa générosité. Mais **autant il nous paraîtrait impolitique de la rebuter, voire de l'éloigner, par des mesures fiscales draconiennes, autant il nous semble juste de lui réclamer un peu plus de son superflu**, cela d'autant plus que les capitaux ont trouvé et trouveront à se placer avantageusement dans les emprunts de la Confédération, des Etats et des Communes. »⁷⁷⁹

Outres le clin d'œil à l'évasion fiscale suisse dans la fin de ce discours, ces propos attestent de cette position radicale intermédiaire. Le député Henri Berthoud aussi peut tenir une ligne politique très centriste.⁷⁸⁰

Cependant, ce dernier cherche aussi à rassurer les socialistes, puisqu'il ajoute que : « *C'est un premier pas. Plus tard on fera mieux.* »⁷⁸¹ Dans le même temps il pense aussi que « (...) *Les gros capitaux, en revanche, peuvent être frappés plus fortement. Mais on ne saurait aller aussi loin que le demande l'extrême-gauche.* (...) »⁷⁸² Il s'agit toute de même de rassurer également les grandes fortunes.

Pour Albert Matthias, plus loin, il y a deux catégories de la société qui sont particulièrement lourdement frappées par l'impôt : les détenteurs de dettes à l'étranger et les propriétaires fonciers, ce qui fait que les fabricants d'horlogerie sont particulièrement concernés.⁷⁸³ Il est significatif que le représentant de cette motion défende en premier lieu ici les petits entrepreneurs. Mais il n'oubliera pas non plus les petits contribuables : « *Par un esprit d'équité aussi, les motionnaires demandent un allègement raisonnable des charges des petits contribuables. Nul ne contestera que le renchérissement de la vie, dû à la guerre, à des spéculations répréhensibles et à des accaparements scandaleux, frappe, proportionnellement, d'une main lourde, le petit contribuable. Nous devons à ce dernier une légère compensation, sans pour autant le décharger de ses obligations envers la collectivité.* »⁷⁸⁴

Concernant la position radicale sur la progressivité fiscale, comme l'observe à plus large échelle G. Ardant, il existe une conception au sein des partis radicaux qui consiste à vouloir « *laisser les chefs d'entreprises libre de gérer leur affaire et de gagner de l'argent, beaucoup d'argent, mais de leur en reprendre une partie.* (...) [Dès lors qu'ils] *voulaient concilier le respect des structures économiques et le progrès social.* »⁷⁸⁵ Car ils sont sensibles aux améliorations des conditions de vie de l'ensemble de la population. Ils ne sont donc pas favorables aux impôts indirects qui existent sur les biens de consommation.⁷⁸⁶ La teneur de ces derniers extraits de discours permet de constater en tout cas une chose, même si cela ne se réalisera qu'un an et demi plus tard, c'est bien cette « ligne radicale » présentée en mai 1916 qui sera finalement adoptée dans la réforme de l'impôt direct du 29 novembre 1917. En ce sens, les radicaux gardent leur hégémonie au sein de l'assemblée.

3.3.3 LES PRINCIPAUX ENJEUX DES DISCUSSIONS DU GC DURANT LA RÉVISION

Le contexte, notamment de guerre, comme on l'a vu, met de plus en plus les élus neuchâtelois sous pression. De 1916 à 1917 particulièrement, la guerre amène une ambiance très déstabilisatrice pour les instances dirigeantes dont l'un des buts principaux est d'équilibrer les budgets de l'État. Par exemple en 1915, les députés prennent une décision tout-à-fait inhabituelle. À ce moment, le CE présente un rapport à appui d'un décret l'autorisant à supprimer, pour l'année 1916, les « formalités de la déclaration » et à taxer directement les contribuables pour l'impôt direct, en se basant sur les taxations effectuées en 1915. L'une des principales raisons évoquées est l'impôt fédéral de guerre qui complique beaucoup la tâche du fisc. Cette anecdote montre toutefois une certaine instabilité et le pouvoir que pèse le Chef du département des Finances à certains moments. Car, en l'occurrence, le décret est adopté sans une seule opposition, et pour cause ce dernier n'hésite pas à menacer de démissionner, si le décret n'est pas adopté par l'assemblée, puisqu'il déclare : « *M. Clottu engage beaucoup le Grand Conseil à voter le projet de décret. Si tel n'est pas le cas, la taxation fédérale devrait être confiée à d'autres agents, ce qui serait fâcheux à plusieurs points de vue.* »⁷⁸⁷ Si l'on traduit, cela revient à dire : « soit vous

⁷⁷⁹ AEN 3GC – 4.82, Albert Matthias parlant au nom des motionnaires, *Assemblée du 18 mai 1916*, p.213. (Souligné par moi.)

⁷⁸⁰ J'ai choisi de ne pas reproduire sa longue intervention, mais on voit bien cet aspect dans : AEN 3GC – 4.83, Henri Berthoud, *Séance du 5 novembre 1917*, pp.553-555.

⁷⁸¹ AEN 3GC – 4.83, Henri Berthoud, *Séance du 5 novembre 1917*, p.555.

⁷⁸² AEN 3GC – 4.83, Henri Berthoud, *Séance du 5 novembre 1917*, p.555.

⁷⁸³ AEN 3GC – 4.82, Albert Matthias parlant au nom des motionnaires, *Assemblée du 18 mai 1916*, pp.213-214.

⁷⁸⁴ AEN 3GC – 4.82, Albert Matthias parlant au nom des motionnaires, *Assemblée du 18 mai 1916*, p.214.

⁷⁸⁵ ARDANT, Gabriel, *Histoire de l'impôt...*, *Op. Cit.*, pp.366-367.

⁷⁸⁶ ARDANT, Gabriel, *Ibidem*, p.367.

⁷⁸⁷ AEN 3GC – 4.81, *Séance du 17 novembre 1915*, pp.393-397.

me laisser faire ma cuisine, soit vous chercher un autre cuisinier. » D'où l'unanimité pour le décret : personne d'autre se propose pour prendre son poste.

Cette ambiance est celle dans laquelle les députés neuchâtelois vont prendre, deux ans plus tard, la décision d'engager la discussion sur un projet de loi progressive pour l'impôt direct. Avant cela, on a vu que plusieurs solutions alternatives pour augmenter les recettes sont passées en revue. La dernière votation de juillet 1917 (durant laquelle le peuple accepte massivement de changer l'article 16 de la Constitution) force le parlement à deux choses : s'orienter vers la progression pour augmenter les recettes et composer avec le PSN. Les discussions pour mettre en place la modification votée le 29 novembre 1917, commencent environ un mois plus tôt, soit le 5 novembre.⁷⁸⁸ Et en moins d'un mois les députés se mettent d'accord. C'est surtout à partir de ces dernières discussions mais aussi celles qui ont précédées, que j'ai extrait les thématiques suivantes et qui forment les questions qui prennent le plus d'importance dans cette dernière révision.

3.3.3.1 La question des taux de progression : un véritable bras-de-fer

La progression est vue pour la plupart des contemporains (qu'ils soient pour ou contre) comme un des moyens le plus efficace pour redresser les inégalités sociales. Or le but de l'impôt commence peu à peu à être vu à travers justement ce nouveau paradigme : la redistribution des richesses (ce qui n'était pas le cas auparavant). Il est logique de demander plus à ceux qui ont plus : « (...) *les grosses fortunes peuvent parfaitement supporter le sacrifice qui leur est demandé.* »⁷⁸⁹ Ce sont évidemment les socialistes qui, le plus, investissent ce discours d'opposition entre « riches et pauvres ». En voici un exemple du député E.-Paul Graber :

« *On nous répète à chaque instant qu'il faut ménager les gros contribuables. Nous estimons, nous, qu'il faut ménager les petits, qui se trouvent dans une situation désespérée. Ils sont les victimes d'une organisation sociale injuste, et le devoir de l'Etat est de s'efforcer de diminuer quelque peu les différences créées par cette organisation.* »⁷⁹⁰

Durant cette discussion, même les libéraux acceptent finalement le principe de la progression. Ce qui représente un changement politique de taille. Voici une intervention de l'industriel Paul Robert qui permet de mesurer l'étendue de ce changement :

« *L'orateur déclare que, pour son compte personnel, après avoir été longtemps un adversaire convaincu de la progression, il en est arrivé à admettre sa légitimité, lorsqu'il s'est rendu compte que l'accroissement du capital suit une marche progressive. Dès lors, il lui a semblé juste que, le capital étant devenu par les conditions économiques modernes progressif, l'impôt fut aussi appliqué progressivement. La formule de l'impôt progressif est celle de l'avenir, celle de l'impôt proportionnel est du domaine du passé. À notre époque, où les conditions financières et économiques se sont si profondément modifiées, doit correspondre nécessairement une formule fiscale nouvelle.* »⁷⁹¹

Évidemment, le fait que le chef du département des Finances, Alfred Clottu, soit libéral et qu'il soit, après la votation de juillet, obligé par sa fonction de proposer un projet d'impôt direct progressif est un élément important qui encourage ce revirement de la part des libéraux.

Tout l'enjeu du débat sur la progression ne va donc plus se situer sur accepter ou non le principe, mais désormais sur comment ce principe va être appliqué. C'est dans la mise en place concrète, notamment sur les taux, que commence le véritable « bras-de-fer », comme Graber en prévient l'assemblée :

« *M. le conseiller d'Etat Albert Calame a fait appel à l'esprit d'entente ; il nous a dit que, le principe de la progression étant admis, il fallait nous contenter de cela pour le moment. L'orateur ne saurait se rallier à ce point de vue. À côté du principe, il y a l'application, et c'est là ce qui nous importe le plus. Se déclarer d'accord avec le principe c'est bien, réaliser dans la pratique ce que le principe représente, c'est encore mieux (...)* »⁷⁹²

Graber s'indigne du fait que le projet soit si faiblement progressif, au point que le principe en soit travesti. Même si on lui répond qu'il s'agit d'une mesure provisoire, il se méfie :

« *Chez nous, le provisoire a toujours eu pour effet de favoriser les gros au détriment des petits. D'ailleurs, chacun sait que rien ne dure autant que le provisoire. Une fois l'échelle qu'on nous propose admise, on n'y touchera pas facilement,*

⁷⁸⁸ AEN 3GC – 4.83, « Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de décret portant révision des articles 1, 2 et 3 de la loi sur l'impôt direct du 30 avril 1903, en vue de l'application du principe constitutionnel de la progression. », *Séance du 5 novembre 1917*, p.459. La discussion débute p.545.

⁷⁸⁹ AEN 3GC – 4.83, E.-Paul Graber, *Séance du 28 novembre 1917*, p.710.

⁷⁹⁰ AEN 3GC – 4.83, E.-Paul Graber, *Séance du 28 novembre 1917*, p.715. (Souligné par moi)

⁷⁹¹ AEN 3GC – 4.83, Paul Robert, *Séance du 28 novembre 1917*, p.704.

⁷⁹² AEN 3GC – 4.83, E.-Paul Graber, *Séance du 6 novembre 1917*, p.567.

et en tout cas on voudra toujours en maintenir les proportions. Puisqu'une réforme est reconnue nécessaire, sachons la réaliser immédiatement d'une façon convenable. »⁷⁹³

Et ce dernier orateur continue en disant qu'il est juste d'appliquer un système progressif plus fort :

« (...) car ce sont les capitalistes qui prennent l'argent dans la poche des travailleurs. L'année dernière, les capitalistes suisses ont réalisé un bénéfice d'un milliard et demi. D'où vient cette somme énorme ? Elle sort de la poche des ouvriers, elle est le produit de leur travail et de leurs efforts. (...) Ce sont de véritables spoliateurs, et, en proposant de leur reprendre une faible partie de ce qu'ils ont volé, nous faisons œuvre de justice. »⁷⁹⁴

Comme on peut le voir, les socialistes sont donc très insatisfaits du projet proposé par le CE en ce qui concerne les taux de la progression. Pour cette raison, ils finiront⁷⁹⁵ par proposer une autre échelle de progression qui va pour la fortune jusqu'au taux marginal supérieur de 5,9‰ (avec une exonération totale jusqu'à fr. 5'000.-) et pour les ressources jusqu'à 4,8‰. Ce changement qui peut paraître léger, rapporterait plus de 2 millions rien que pour l'augmentation du taux de la fortune. Le but de ce projet est bien entendu de prendre plus aux grandes fortunes et moins aux petites. Les radicaux ne seront cependant pas d'accord de changer de projet, comme en témoigne Henri Berthoud : « Il ne craint pas les solutions énergiques, mais il estime qu'elles doivent être réservées pour le moment opportun. Lorsque le temps sera venu d'entreprendre certaines œuvres sociales, il faudra bien faire un nouvel appel aux détenteurs de la fortune. »⁷⁹⁶ Autrement dit : « gardons la possibilité d'augmenter plus les taux pour plus tard. Allons-y petit à petit... » Comme déjà évoqué plus haut, les socialistes sont en position de faiblesse numérique dans cette réforme. Cette proposition est donc rejetée à 63 voix contre 34.⁷⁹⁷ Pour les radicaux, et surtout pour les libéraux, le PSN ne fait pas assez d'effort :

« M. Clottu a l'impression que les propositions de la commission constituent une base d'entente sérieuse, (...) La commission a fait à la tendance socialiste une très grosse concession, elle a diminué les taux initiaux et a encore augmenté le montant des sommes à déduire pour charge de famille. De l'autre côté, elle n'a fait aucune concession, elle a au contraire relevé les taux des catégories supérieures. On ne saurait raisonnablement demander davantage. L'orateur prie le Grand Conseil de s'en tenir là. »⁷⁹⁸

Alfred Clottu qui se défend aussi des attaques socialistes à propos de son projet, dit que :

« Toutefois, nous ne saurions admettre le reproche de timidité qui nous est adressé par de précédents orateurs. Lorsque M. Liniger, député socialiste, nous proposait, en décembre 1914, de relever les taux dans le sens de la progression, il arrivait à un maximum de fr. 2,50% sur les ressources et de fr. 3‰ sur la fortune. Nos propositions actuelles atteignent fr. 3,20% sur les ressources et fr. 4‰ sur la fortune. **Nous allons donc au-delà de ce que demandait M. Liniger.** (...) En ce qui concerne les déductions pour charges de familles, (...) on constate qu'une famille nombreuse bénéficie chez nous **d'exonérations plus élevées que partout ailleurs. Sans compter que nous laissons de côté le revenu du travail des mineurs, contrairement à ce qui se fait dans la plupart des autres cantons. Il faut reconnaître en outre que le contribuable réussit la plupart du temps à s'exonérer lui-même dans une notable proportion** ; nous pouvons nous en rendre compte en comparant les déclarations faites au fisc et celles qui sont présentées lorsqu'il s'agit de réclamer les secours militaires. »⁷⁹⁹

Outre l'anecdote historique sur le travail des enfants qui est encore bien présent en Suisse, ainsi que la comparaison qui est faite avec les autres cantons (c'est-à-dire la concurrence fiscale bien présente dans les esprits) ; cette citation permet de faire le lien avec le prochain point. Car Alfred Clottu utilise comme un argument contre une augmentation supplémentaire du taux de la progression, le risque de la fraude. Dans cette citation, le chef du département des Finances lui-même déclare que la fraude existe et dans « une notable proportion » à Neuchâtel. Il sous-entend, de plus, qu'il faut faire avec et ne surtout pas l'encourager en imposant trop fortement les grandes fortunes. Ce serait de la pure provocation.

3.3.3.2 Quelle place le thème de la fraude va-t-il prendre avec celui de la progression ?

Le paradigme de la fraude ne va pas prendre une nouvelle tournure dans cette dernière réforme. Il garde cependant une certaine présence dans les débats et il faut relever que l'argument de la fraude continue d'être

⁷⁹³ AEN 3GC – 4.83, E.-Paul Graber, *Séance du 6 novembre 1917*, pp.565-566.

⁷⁹⁴ AEN 3GC – 4.83, E.-Paul Graber, *Séance du 6 novembre 1917*, p.566.

⁷⁹⁵ J'utilise ce terme avec pleine conscience, car la proposition n'arrive vraiment qu'à la toute fin des débats : soit en fin de séance le 28 novembre (l'impôt étant voté le 29)!

⁷⁹⁶ AEN 3GC – 4.83, Henri Berthoud, *Séance du 28 novembre 1917*, p.723.

⁷⁹⁷ AEN 3GC – 4.83, E.-Paul Graber, *Séance du 28 novembre 1917*, p.722.

⁷⁹⁸ AEN 3GC – 4.83, Alfred Clottu, *Séance du 28 novembre 1917*, p.714.

⁷⁹⁹ AEN 3GC – 4.83, Alfred Clottu, *Séance du 5 novembre 1917*, pp.548-549. (Souligné par moi)

utilisé comme une menace contre la progression, ou du moins désormais (comme le principe est acquis), contre une progression trop forte, comme on l'a vu ci-dessus. La citation qui suit va également dans ce sens :

« M. Daniel Liniger s'est plaint hier de ce que **les grosses fortunes continuent à échapper partiellement au fisc. Il y a quelque chose de vrai dans cette observation. Mais c'est là un phénomène général. Partout, la fortune cherche à se dissimuler et cette dissimulation est en raison directe du taux de l'impôt. Plus l'impôt est élevé, plus le contribuable tend à s'y soustraire. Or, il est certain qu'à l'heure actuelle, l'impôt direct frappe chez nous la fortune d'une façon très dure. Si l'on tient compte des deux contributions cantonale et communale, la fortune paye dans certaines localités jusqu'au 8%. Lorsque cette fortune est représentée par des valeurs immobilières, dont il est facile de constater l'existence et dont le revenu est souvent très modeste, la charge est excessivement lourde. Aussi n'est-il pas étonnant que la fortune mobilière cherche à se dissimuler en partie. Il est intéressant à ce propos d'examiner ce qui se passe à Zurich où les taux sont particulièrement élevés. Nul n'ignore que les contribuables possédant une certaine fortune sont loin de payer leur compte. On connaît des particuliers taxés à 2 ou 300 mille francs et qui, en réalité, possèdent 800 mille francs ou un million. Le département des Finances, qui cependant est dirigé par un socialiste, n'ose pas trop les brusquer. Il s'établit une sorte d'entente entre le fisc et le contribuable, afin d'éviter que ce dernier quitte la ville ou le pays. Si nous allons trop loin dans la voie d'une augmentation de l'impôt, voilà le résultat que nous risquons d'obtenir. Déjà on remarque facilement que les fortunes qui se créent chez nous, à la Montagne, tendent à nous quitter. Nombre de nos concitoyens, après avoir réalisé des économies dans l'industrie, se retirent à Genève, par exemple, où le fisc est moins tracassier.** »⁸⁰⁰

Pour le député libéral Bonhôte, c'est mathématique, la fraude étant proportionnel à l'impôt, il est dans l'intérêt même de l'État de ne pas mettre en place une trop grande imposition. Dans le cas contraire, il risquerait d'y avoir davantage de fraude. Et il ne faut pas les blâmer, puisque c'est de la responsabilité de l'État de prendre cela comme un fait mathématique. De plus, ces capitaux qui échappent au fisc est presque indissociable de l'argument de la fuite des capitaux vers d'autres lieux. Alfred Clottu est d'accord avec son collègue libéral et il affirme que :

« *Quoi qu'on en ait dit, les risques de dissimulation sont sérieux, et doivent nous engager à rester dans des limites raisonnables. On parle de concessions nécessaires. Les plus grandes concessions ont été faites par les anciens adversaires de l'impôt progressif, auxquels nous devons savoir gré de leur attitude. (...)* »⁸⁰¹

Il parle évidemment des concessions faites par les libéraux d'accepter de rentrer dans une réforme et d'introduire la progression. Il attaque donc les socialistes qui voudraient voir des taux de progression plus élevés. Évidemment ces derniers ne voient pas les choses sous le même angle :

« *Mais nos propositions n'auraient nullement pour conséquence, comme on l'a prétendu, de porter atteinte à l'industrie, en provoquant l'exode du capital. L'histoire est là pour prouver que le capital est forcé de rester dans les milieux ouvriers et industriels, car c'est là seulement qu'il est capable de produire. D'après notre projet, les possesseurs d'une fortune de six millions payeraient fr. 34'000 d'impôt. (...)* »⁸⁰²

L'épouvantail de la fuite des capitaux, va de pair avec la fraude, j'y reviens dans le point qui suit. Mais ici, la progression comme moyen d'augmenter les recettes fiscales, est aussi présentée par les socialistes comme un procédé pour palier à l'argent échappant au fisc à cause de la fraude :

« (...) **Et nous constatons que pour l'Etat, pour le canton, cette compensation pourrait se faire tout naturellement, sans augmentation du taux, ni de l'impôt sur les ressources, ni de l'impôt sur la fortune, uniquement en atteignant la fortune qui actuellement échappe au fisc.** Le Conseil d'Etat de 1901, dans son rapport solidement étayé, nous démontrait en effet que la fortune imposable s'élevait à un milliard en tout dans le canton. Or douze ans après la publication de ce rapport, alors que cette fortune globale s'est sans nul doute considérablement accrue, nous voyons par le budget de 1914 que 670 millions seulement sont imposés. **Plus de 330 millions échappent donc au fisc.** Il suffirait de rechercher ces 330 millions et de les imposer pour qu'au taux actuel de 2% ils nous donnent une augmentation de recettes de fr. 660'000. Le Conseil d'Etat nous répondra sans doute qu'il est difficile d'atteindre des capitaux fuyants et insaisissables et qu'il a fait son possible puisqu'il a fait monter la fortune imposée de 500 à 670 millions. Il est possible que la chose soit malaisée, mais nous croyons que s'il voulait bien serrer la vis des gens fortunés comme il le fait aux petits contribuables, il réussirait à trouver la somme de fr. 660'000 que j'indiquais tout à l'heure, du moins les fr. 240'000 nécessités par l'adoption de notre motion »⁸⁰³

Les sommes qui échappent au fisc, dépendent donc de ce que les contribuables veulent bien déclarer. Le fisc semble être démuni pour vérifier si les déclarations correspondent à la réalité. Pourtant les socialistes insistent :

⁸⁰⁰ AEN 3GC – 4.80, Paul Bonhôte, Assemblée du 19 mai 1914, pp.84-85. (Souligné par moi)

⁸⁰¹ AEN 3GC – 4.83, Alfred Clottu, Séance du 28 novembre 1917, p.713.

⁸⁰² AEN 3GC – 4.83, E.-Paul Graber, Séance du 28 novembre 1917, p.710.

⁸⁰³ AEN 3GC – 4.80, Daniel Liniger, Assemblée du 18 mai 1914, pp.37-38. (Souligné par moi)

il serait presque inutile de mettre en place la progression, si la fraude n'existait pas. Trois ans plus tard, Graber parle d'un chiffre encore plus élevé :

« *Au surplus, le but des socialistes est non seulement de faire face aux déficits, mais de procurer à l'Etat les ressources nécessaires à la réalisation d'œuvres sociales telles que les assurances vieillesse et chômage. On prétend que des taux trop élevés pousseront à la dissimulation. Évidemment. Mais les riches n'ont pas eu besoin de l'impôt progressif pour dissimuler ; ils n'ont pas attendu cette réforme pour tromper le fisc, puisque huit cents millions échappent actuellement à l'impôt dans notre canton. C'est à l'Etat qu'il appartiendra de prendre des mesures pour empêcher la dissimulation.* »⁸⁰⁴

Si l'on ne peut attester l'exactitude de ces chiffres, ces différentes interventions montrent en tout cas une chose importante : la fraude se poursuit, et avoisine des pourcentages très importants, tous les partis sont au courant et l'admettent, peu importe comment ils y réagissent. En l'occurrence, les chiffres avoisinent le tiers des recettes totales du canton, le phénomène est donc particulièrement important. Le député socialiste Graber ira même plus loin sur cette ligne, en accusant de fisc de favoriser davantage certaines grandes fortunes :

« (...) *Il est facile de faire l'aumône avec l'argent d'autrui. (...) D'ailleurs, la générosité capitaliste n'est pas toujours désintéressée. On raconte que, dans tel village du Val-de-Travers, un capitaliste n'a créé certain établissement de bienfaisance qu'à la condition de ne pas être inquiété par le fisc ! En payant simplement son compte à l'impôt, il aurait sans doute été mis à contribution beaucoup plus largement.* »⁸⁰⁵

Ici il s'agit d'un autre sujet, celui des dégrèvements fiscaux pour donations. Ce que l'on constate cependant durant cette discussion, comme déjà dit, c'est que même si les libéraux et les socialistes se renvoient la balle, une chose est certaine : tous reconnaissent la fraude, et les sommes importantes qu'elle représente.⁸⁰⁶

3.3.3.3 L'argument de la fuite des capitaux et la comparaison avec la fiscalité extérieure

La fuite des capitaux du canton est l'un des arguments les plus récurrents à l'encontre de la progressivité comme le radical Perret s'en fait le porte-parole : « *M. Fritz-Albin Perret n'a jamais été un partisan bien enthousiaste de l'impôt progressif. Il admet cependant dans la forme raisonnable que lui donne le projet du Conseil d'Etat. Mais il ne faudrait pas aller beaucoup plus loin. Quoi qu'on ait dit, il y a des pays où le capital est moins frappé que chez nous. Nous aurions tout à perdre à ce que la fortune privée abandonne notre canton. (...)* »⁸⁰⁷ Cependant il faut bien dire que cet argument est moins présent en 1917 qu'auparavant. L'explication en est que le principe de la progression est dans les derniers débats une notion de plus en plus acquise et que peu de députés s'opposent désormais en novembre 1917 à sa mise en place. Cet argument est donc moins pertinent. Il n'en demeure pas moins qu'il est quand même utilisé pour éviter que ce principe ne soit appliqué trop fortement. Ainsi, certaines interventions de députés rappellent que cette préoccupation ne doit pas être mise de côté. C'est le cas, par exemple dans l'extrait exemplaire ci-dessous du député libéral Paul Robert. Il n'est pas sans importance d'ailleurs que ce soit un industriel influent comme lui qui tiennent le discours qui va suivre et qui lie d'ailleurs les trois thèmes évoqués dans cette dernière partie : la progressivité, la fraude et l'exode des capitaux. Il manifeste ainsi un certain mécontentement puisqu'il :

« (...) *aurait cependant voulu s'en tenir à des taux plus faibles, car l'impôt progressif doit rester modéré dans ses effets, s'il veut éviter deux écueils, qui sont l'exode des capitaux et la fraude des contribuables. Le premier de ces dangers n'est pas très grand, car si le contribuable est attaché à son pays par toutes espèces de liens qui le retiennent à l'endroit qui l'a vu naître, le capital est lui aussi attaché à l'industrie et au commerce qui le font prospérer et s'accroître. Ce péril n'est cependant pas imaginaire ; nous avons pu voir, ces dernières années, plusieurs contribuables intéressants... pour le fisc, prendre le chemin d'un autre canton. Sans doute, le climat un peu rude de nos Montagnes neuchâteloises est la cause principale de ces départs ; cependant si, à la rudesse du climat vient encore s'ajouter celle de l'impôt, il n'y aurait rien d'impossible à ce que ces départs se multiplient, au grand dommage de nos impositions.*

L'autre danger est la dissimulation des contribuables, et c'est des deux le plus sérieux. L'histoire est là pour nous apprendre ce qui se passe lorsque le fisc devient trop intéressé et dépasse la juste mesure. La cité de Florence au XV^e siècle, où le taux de l'impôt progressif alla jusqu'au 37% des revenus, et la République batave, où plus modestement il monta au 20% à la fin du XVIII^e siècle, en ont fait la cuisante expérience. Plus près de chez nous, en Suisse, vous savez ce qui se passe à Zurich, vous en avez les échos ces jours-ci dans la presse : la dissimulation va si loin dans ce canton qu'un correspondant affirmait même l'autre jour que le 95% des déclarations d'impôt zurichoises était inexactes. Or cette

⁸⁰⁴ AEN 3GC – 4.83, E.-Paul Graber, *Séance du 28 novembre 1917*, p.711.

⁸⁰⁵ AEN 3GC – 4.83, E.-Paul Graber, *Séance du 6 novembre 1917*, p.578.

⁸⁰⁶ Tous reconnaissent la fraude, à part, pour l'anecdote, M. Pierre Favarger qui dit que c'est des « *cancans de villages* », mais c'est bien la seule déclaration qui conteste cet état de fait. AEN 3GC – 4.83, Pierre Favarger *Séance du 6 novembre 1917*, p.580.

⁸⁰⁷ AEN 3GC – 4.83, Fritz-Albin Perret, *Séance du 5 novembre 1917*, p.559.

dissimulation peut être évitée en grande partie si le taux de la progression reste modéré et si l'impôt ne devient pas un instrument de spoliation. »⁸⁰⁸

Pour Paul Robert Tissot la fraude serait donc un « danger » autant plus sérieux que l'exode de capitaux. Pour l'éviter il ne faut donc pas dépasser la « juste mesure ». Cette indication est évidemment lourde de sens. Le ton de ce discours est très ironique, mais il a pour finalité d'avertir le reste des députés, des limites qu'il ne faut, selon Paul Robert, ne pas franchir. Pour cela la fiscalité zurichoise est encore une fois citée en exemple. Ce dernier laisse penser en substance que si l'assemblée se montre « modérée et raisonnable » elle peut être rassurée, selon lui, sur la question de l'exode des capitaux. Cette pression reste donc présente mais elle n'est plus brandie comme un obstacle. Le message est donc clair : « soyez raisonnables et ne vous en faites pas. » Le maintien de cette pression est aussi palpable chez les socialistes, quand par exemple Pierre Reymond se plaint que : « Lorsque nous parlons de faire appel à la grosse fortune, **on nous menace de l'exode de capitaux.** Où s'en iraient-ils ? La plupart des cantons suisses ont des impôts plus élevés que les nôtres, et il est à supposer qu'après la guerre les pays étrangers devront demander à l'impôt davantage encore. »⁸⁰⁹ Et plus loin, il poursuit en disant qu' : « En présence des sacrifices énormes que la guerre actuelle impose à tous les peuples, le mécontentement devient général. Il n'est plus localisé dans les masses ouvrières. La petite bourgeoisie proteste à son tour. Il suffirait de peu de chose pour déclencher des mouvements révolutionnaires. »⁸¹⁰ Les socialistes aussi utilisent un ton menaçant : « vous dites que vous avez la prospérité dans vos mains ? Nous, nous avons la paix sociale. » Voici le message. Ce qui est toujours intéressant dans ces interventions à relever, c'est que la comparaison de la fiscalité neuchâteloise avec celles des autres cantons suisses (ou autres pays) est systématiquement effectuée. L'interdépendance est donc bien présente. D'ailleurs la fiscalité neuchâteloise est toujours présentée comme l'une des plus basse et donc avantageuse pour les grandes fortunes, mais ce point-ci mériterait un autre travail entier. Retenons seulement pour terminer sur ce point de la fuite des capitaux, que si l'argument est toujours brandi pour éviter d'imposer trop les riches, il est moins sérieux (au sens de réellement existant) que celui de la fraude.

3.4 CONCLUSION : LA PROGRESSIVITÉ UN MOYEN DE RÉPARTITION DES RICHESSES ?

Un des arguments forts pour les partisans de la progressivité a souvent été le rééquilibrage social que ce principe fiscal comporte, c'est-à-dire la répartition des richesses. Cet argument notamment a été particulièrement présent dans cette révision-ci. Comme on l'a vu, une citation revient très souvent de la part des députés du GC,⁸¹¹ « prendre sur le superflu, afin d'épargner le nécessaire ». Or au terme de cette partie, la question qui se pose est de savoir, si effectivement ce but déclaré tant de fois par les députés a été atteint.

Avant de répondre à cette question, je vais néanmoins succinctement résumer, comme pour les révisions précédentes, le décret de 1917. On le sait, pour pouvoir introduire la progression fiscale, l'article 16 de la Constitution a dû être changé. Sans revenir sur les débats qu'il a pu susciter, voici la teneur du nouvel article 16 (adopté au préalable de la loi, le 31 mai 1917) :

« L'Etat et les communes pourvoient à leurs dépenses par les revenus de leur fortune, par les subventions et allocations en leur faveur, par le bénéfice net de leurs institutions, régales et entreprises et, pour le surplus, par le produit net des recettes administratives et des contributions publiques. Toutes les contributions publiques, directes et indirectes, sont instituées et déterminées par la législation. La législation peut prescrire l'application du principe de la progression. »⁸¹²

Le décret qui révisé la loi de 1903, le 29 novembre 1917, porte sur les articles 1, 2, 3 et 16 qu'il abroge et remplace. Outre l'article 2 qui règle les taux de la progression, et que je vais évidemment aborder, il n'y a qu'un seul autre changement qu'il est nécessaire d'évoquer. Il répond en effet à une revendication de longue date d'une partie de la gauche radicale et surtout des socialistes. Il s'agit de l'augmentation du montant des sommes déductibles de l'impôt. À part pour le contribuable célibataire (dont le montant est toujours de fr. 400.-),

⁸⁰⁸ AEN 3GC – 4.83, Paul Robert, *Séance du 28 novembre 1917*, pp.705-706. (Souligné par moi)

⁸⁰⁹ AEN 3GC – 4.83, Pierre Reymond, *Séance du 5 novembre 1917*, pp.558-559.

⁸¹⁰ AEN 3GC – 4.83, Pierre Reymond, *Séance du 5 novembre 1917*, p.559.

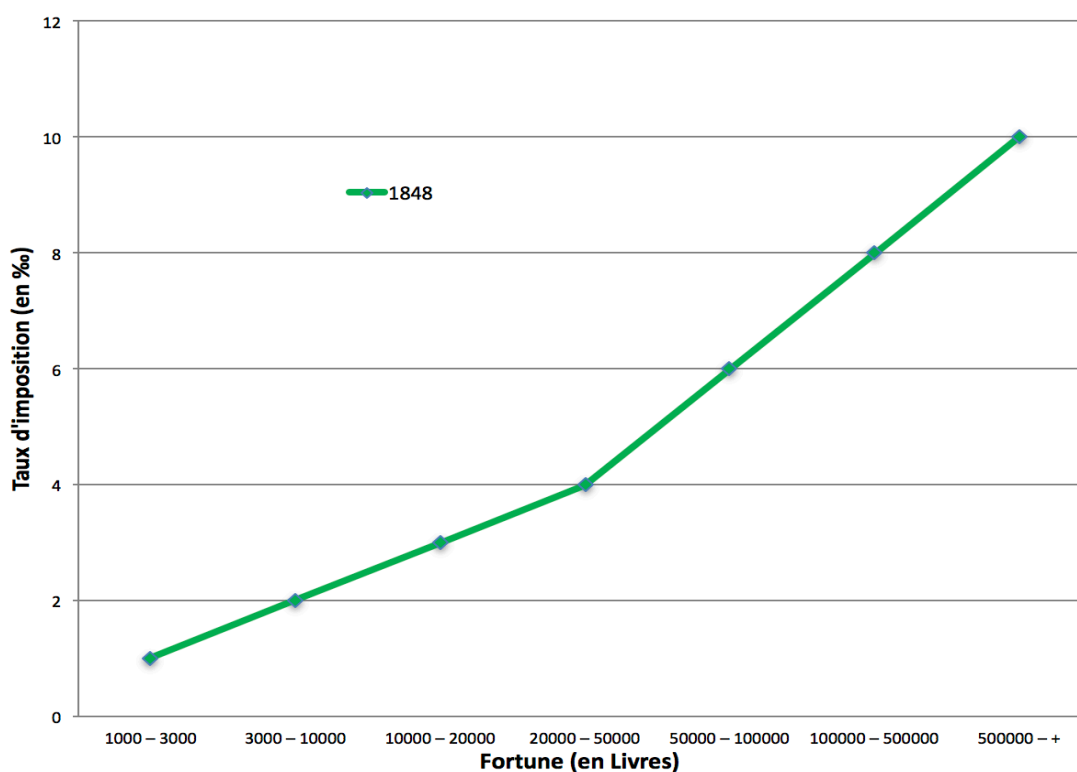
⁸¹¹ Il s'agit surtout évidemment des députés qui défendent la progressivité. De nombreuses pages pourraient être cités, je ne citerai que cette intervention socialiste en 1914 : AEN 3GC – 4.80, *Assemblée du 18 mai 1914*, p.40. (J'ai néanmoins montré, dans les parties précédentes, que c'est une phrase beaucoup utilisée par les radicaux durant le siècle passé.)

⁸¹² « Décret portant révision de l'article 16 de la Constitution cantonale du 31 mai 1917 », *Nouveau recueil officiel des lois, décrets et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel*, 2^{ème} Edition, Neuchâtel : Imprimerie Paul Seiler, Tome 17, 1920, pp.296-297.

désormais, un père de famille peut déduire fr. 800.- francs (au lieu de fr. 600.- avant) et fr. 300.- par charge d'enfant. De plus, cela constitue une nouveauté significative, cette mesure est réservée aux fortunes inférieures à fr. 10'000.-. Il paraît donc que par cette mesure, l'on souhaite aider les faibles fortunes et/ou ressources.⁸¹³

Enfin, en ce qui concerne les taux d'imposition, c'est-à-dire l'article 2, il y a plusieurs choses à relever. Tout d'abord, la loi ne prévoit aucune exonération des plus petits contribuables, ni pour les ressources, ni pour les fortunes, car les taux débutent tous deux à partir de 1 franc. En revanche, il est clair que les plus démunis doivent payer moins d'impôt que dans la loi de 1903. En effet, si l'on compare les taux d'imposition appliqués dans la loi proportionnelle de 1903 et ceux des premières catégories de la loi de 1917, soit : 2‰ versus 1,50‰ pour la fortune et 1,20‰ versus 1‰ pour les ressources, on constate que les très petites fortunes et ressources sont moins imposées. Or peut-on pour autant en déduire que les grandes fortunes sont dès lors plus imposées ? Pour le savoir, il suffit de s'intéresser cette fois au taux marginal supérieur. Si je rappelle que lors du projet de loi progressive de 1876, il a été négocié à 3‰ pour les ressources et 3‰ pour les fortunes, on constate que quarante ans plus tard, ce taux augmente à, respectivement, 4,20‰ et 4,50‰, on peut facilement estimer que l'augmentation est très faible. Surtout, si l'on tient compte l'assiette qui s'élève à plus de 5 millions pour la fortune et plus de fr. 100'000.- pour les ressources. C'est d'autant plus évident si l'on se souvient des taux marginaux supérieurs d'imposition qui ont été adoptés en 1848 de 10% et 10%.⁸¹⁴

Progression du taux d'imposition en fonction de la fortune dans la loi de 1848



En comparaison, dans le tableau qui suit, il est frappant de voir combien l'impôt de 1917 progresse de manière beaucoup plus lente et échelonnée et dans des proportions de taux beaucoup plus bas que celui de 1848. Cette

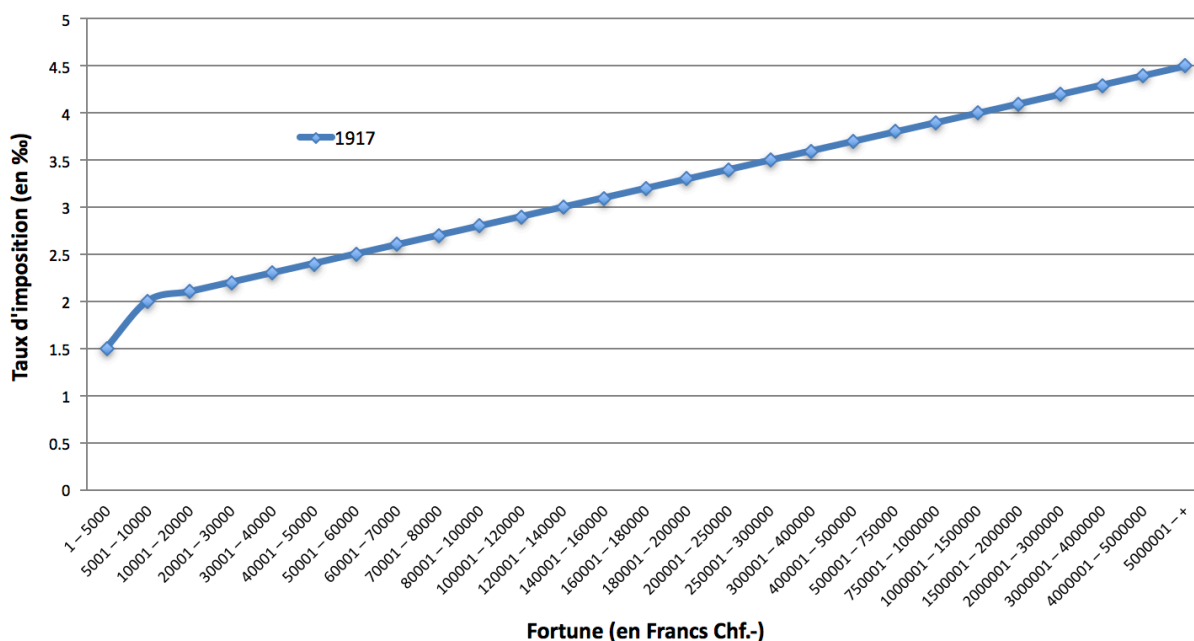
⁸¹³ Je ne tiens pas compte, en disant cela, de l'augmentation des prix. En en tenant compte, on s'aperçoit que les petites fortunes ne sont pas tant aidées par cette mesure.

⁸¹⁴ Le graphique ci-dessus a été fait à partir des taux indiqués dans les textes de loi eux-mêmes. Le biais qu'il comporte c'est qu'une Livre de 1848 ne correspond évidemment pas à un franc de 1917. Certains penseront que pour cette raison le graphique n'a pas beaucoup de sens, je trouvais néanmoins que tout en tenant compte de cet aspect, il permettait de se rendre compte que la façon d'imposer dans les deux différentes lois est bien différente, et surtout à quel point, pour les grandes fortunes et grand revenus, la loi de 1917 est bien moins contraignante.

comparaison est d'ailleurs la même pour l'impôt sur les ressources (dont les tableaux figurent en annexe). En ce sens, les taux de progression mis en place dans cette loi, sont bien faibles.

Or en rapport avec ces taux faibles, il n'est pas possible de conclure cette révision de 1917, sans parler du rôle qu'ont eu les socialistes. On se souvient de la déclaration plus haut du député Graber qui disait, le 6 novembre, au début de la discussion sur le projet, que : « *Nous ne pouvons admettre une caricature de l'impôt progressif.* »⁸¹⁵

Évolution du taux d'imposition en fonction de la fortune dans la loi de 1917



Or force est de constater que, oui, ils ont fini par l'admettre. Les socialistes ont dû accepter cette loi progressive qui ne correspond pas à ce qu'ils auraient pourtant voulu. Mais pourquoi donc ? Leur position minoritaire dans l'assemblée législative ne les aura assurément pas aidés. Cependant, pourquoi ne lancent-ils donc pas de référendum comme annoncé ? Ou bien pourquoi ne mettent-ils pas en pratiques les menaces utilisées dans les débats ? La stratégie des partis adverses, pour obliger les socialistes à se rallier au projet, aura-t-elle en effet, fonctionnée ?

Force est de constater que oui, et la stratégie utilisée est la suivante : en même temps de voter sur le projet de réforme de l'impôt direct, (c'est-à-dire comment augmenter les recettes du canton), le GC décide (au dernier moment) d'y lier une autre discussion. Il s'agit d'un autre projet de loi, une dépense cantonale (faisant donc partie du budget), qui tient aussi à cœur aux socialistes. Cette stratégie va en quelque sorte forcer les socialistes à accepter ce premier projet de loi. Cette deuxième loi auxquels les socialistes sont attachés, et qui est de fait conditionné à la première, est la nouvelle échelle des traitements des fonctionnaires. C'est-à-dire plus simplement dit : un rehaussement des salaires pour tous les fonctionnaires. Dans cette période de crise, comment être contre ? Mais c'est donc aussi une augmentation des dépenses pour l'État, que les députés souhaitent lier à l'augmentation de l'impôt. Une majorité des députés trouve pertinent de traiter des deux questions en parallèle dès lors que si la première (donc la révision fiscale) n'est pas acceptée, l'État n'aura plus la possibilité financière de mettre en place la seconde.

Par cette relation conditionnelle, les socialistes se retrouvent alors piégés car ils ne peuvent pas refuser une augmentation salariale des fonctionnaires en pleine PGM, que du restent ils défendent depuis longtemps. S'il n'est pas possible d'affirmer à 100% qu'il y a là une manœuvre de la part des radicaux et des libéraux (je n'ai pas pu trouver de source allant dans ce sens) ; il ne fait cependant aucun doute que le fait de discuter des deux projets de loi en même temps, pousse les socialistes à ne pas s'opposer à celui de la progression. En témoigne

⁸¹⁵ AEN 3GC – 4.83, E.-Paul Graber, *Séance du 6 novembre 1917*, p.576.

la toute dernière intervention dans l'assemblée du GC, durant l'élaboration du projet de loi, énoncée par Ernest Graber :

*« E.-Paul Graber déclare, au nom du groupe socialiste, que celui-ci, bien que ses propositions aient été rejetées, ne lancera pas de referendum contre le nouveau décret, afin de ne pas porter préjudice aux finances de l'Etat et à la situation des fonctionnaires. En revanche, le parti socialiste se réserve de reprendre ses propositions par la voie de l'initiative populaire. »*⁸¹⁶

Pour conclure, la loi de 1917 introduisant la progression en matière d'impôt, a donc un double but. D'une part, il s'agit d'alléger fiscalement les petites fortunes et les petites ressources. En effet, les conditions de la guerre ont eu pour conséquence d'amener beaucoup de contribuables dans le besoin et l'État n'a pas intérêt à devoir s'occuper d'un nombre trop grand d'indigents. Mais d'autre part, cette loi évite aussi très soigneusement d'imposer trop lourdement les grandes fortunes, comme aurait pu le faire une loi progressive « dans l'absolu ». Durant les discussions, la préoccupation de ne pas trop imposer les grandes fortunes est en effet très présente. La majorité des députés craignent de faire fuir les grandes fortunes du canton s'ils mettent en place une fiscalité trop forte, et c'est bien ce que reflète cette faible échelle progressive de 1917. Ainsi, comme l'observe J.-M. Barrelet, le milieu des affaires joue un rôle important dans la vie parlementaire neuchâteloise.⁸¹⁷ Les intérêts de ces milieux sont clairement privilégiés. C'était déjà le cas dans les précédentes lois fiscales et cela se maintient lors de la mise en place du principe de progression pour l'impôt direct. Finalement, l'ensemble des partis trouvent un point d'accord, puisque, comme le dit le libéral Paul Robert :

*« En somme, ce qui sépare les propositions de la majorité [i.e. radicaux et libéraux] de la commission de celles de la minorité [i.e. socialistes], c'est une question de mesure. Il ne s'agit ni d'un système différent, ni d'une formule opposée, ni d'une méthode contraire ; il s'agit seulement d'un taux moins élevé encore pour les catégories inférieures, plus élevé pour les supérieures. Aucun principe important n'est ici en jeu et pour les finances de l'Etat, le résultat en est approximativement le même. »*⁸¹⁸

⁸¹⁶ AEN 3GC – 4.83, E.-Paul Graber, *Séance du 28 novembre 1917*, p.724.

⁸¹⁷ BARRELET, Jean-Marc, *Histoire de Neuchâtel...*, Op. Cit., 1993, p.101.

⁸¹⁸ AEN 3GC – 4.83, Paul Robert, *Séance du 28 novembre 1917*, p.708.

CONCLUSION GÉNÉRALE

À travers cette étude, on a vu combien l'imposition dans le canton de Neuchâtel est intimement liée au développement de l'État moderne : « *Du point de vue étroit de la fiscalité, cette « montée de l'Etat » ne s'incarne pas uniquement par une hausse des impôts. Les besoins accrus de rentrées incitent à une refonte complète des principes de taxation. La caractéristique la plus marquante de cette nouvelle donne fiscale consiste en la transformation et la modernisation des systèmes d'imposition directe.* »⁸²⁰ Cette croissance étatique est elle-même traversée par de nombreux enjeux. Des intérêts de divers groupes sociaux sont défendus pour donner lieu à des systèmes de taxation qui ne forment souvent qu'un accord momentané. Les nombreuses révisions fiscales en sont bien l'illustration. « *Le Droit, (...) à un certain point de vue, n'est pas autre chose qu'un état d'équilibre réalisé à un moment déterminé, par les intérêts sociaux en conflit.* »⁸²¹

Le rôle capital qu'occupe par exemple le PSN, représentant la classe ouvrière, lors de la révision de 1917, illustre bien ces conclusions. Non pas qu'il soit la pointe avancée de la réforme fiscale ni même de l'idée de la progression, les radicaux de gauche soutenant cette position depuis bien plus longtemps,⁸²² mais plutôt que les radicaux et les libéraux ont eu besoin des socialistes pour faire accepter cette réforme fiscale au peuple neuchâtelois. La croissance du parti socialiste à ce moment, aussi bien symboliquement qu'au sein des suffrages, est donc un élément important de compréhension de la réforme.⁸²³

La période parcourue dans ce travail est importante : près de septante ans d'histoire fiscale. Elle est bornée, à peu de chose près, par les deux crises les plus importantes de l'histoire contemporaine suisse, selon l'historien du mouvement ouvrier suisse Marc Vuilleumier⁸²⁴ : la guerre du Sonderbund de 1847 et la Grève générale de 1918. Les différents contextes économiques et sociaux qui évoluent durant cette période ont une influence capitale sur les réformes analysées. Il n'est en effet possible de comprendre la mise en place de l'impôt direct progressif en 1917 qu'à la lumière de son contexte très spécifique. Cela étant, il est néanmoins apparu pertinent de relier l'introduction du principe de la progressivité pour l'impôt direct avec l'histoire des réformes fiscales précédentes. Lors des débats parlementaires, la référence au premier impôt progressif de 1848 revient sporadiquement. Les références aux tentatives précédentes de mettre en place un impôt direct progressif sont nombreuses et leur histoire influence les députés. C'est pourquoi il était important de rappeler, si non même d'établir cette histoire fiscale d'un demi-siècle. En effet, le canton de Neuchâtel a la particularité de débiter sa fiscalité moderne avec un premier impôt progressif, qui taxe de façon tout-à-fait exceptionnelle les grandes fortunes. Les circonstances particulières de la révolution de 1848 permettent de mettre un tel principe fiscal en place sur une année, afin de rééquilibrer les finances. G. Ardant pense qu'il y a un lien entre l'industrialisation (en l'occurrence à Neuchâtel il est vrai qu'elle est importante), et cette particularité fiscale progressiste.⁸²⁵ Toutefois, le fait que, par la suite, le système fiscal s'installe de manière proportionnelle (taux unique) durant plus d'un demi-siècle, permet d'émettre l'hypothèse que l'industrialisation du canton, n'est pas une donnée qui détermine à elle seule la fiscalité neuchâteloise.

⁸¹⁹ AEN 3GC – 4.83, Henri Berthoud, *Séance du 5 novembre 1917*, p.555. Le député radical parle, dans cette citation, du projet de l'impôt progressif qui est rentré en discussion lors de cette séance.

⁸²⁰ FARQUET, Christophe, *Op. Cit.*, p.10.

⁸²¹ Comme le reconnaît, en 1911, le juriste allemand, Georg Jellinek, dans son livre de philosophie politique : JELLINEK, Georg, FARDIS, Georges (trad.), *L'État moderne et son droit. Tome 1 Théorie générale de l'État*, Paris : Editions Panthéon-Assas, 2005, [1911], p.171.

⁸²² Bien que, comme on l'a vu, la dynamique très active du PSN ne soit pas en reste de motions, interpellations, etc. au sein du GC concernant les questions fiscales.

⁸²³ C'est aussi pourquoi, pour illustrer cette question, je passe en revue les événements de la Grève de 1904 et l'Affaire Graber.

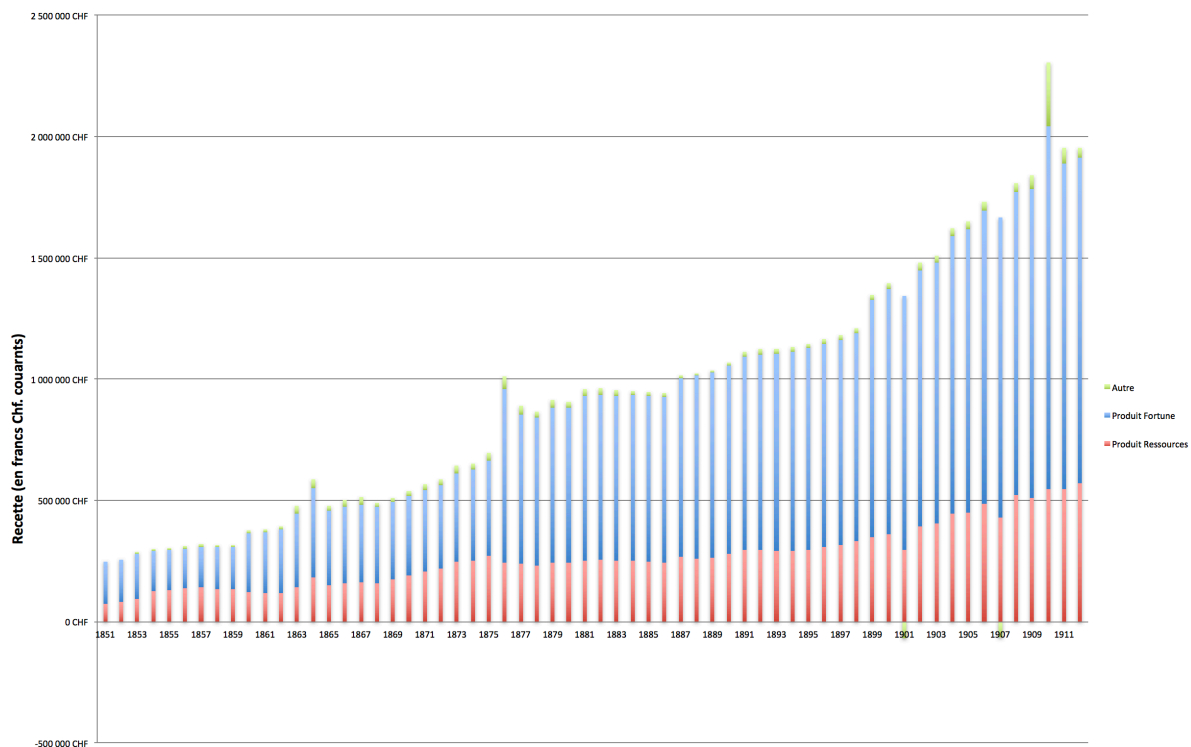
⁸²⁴ VUILLEUMIER, Marc, (et al.), *La Grève générale de 1918 en Suisse*, Genève : Éditions Grounauer, 1977, p.7.

⁸²⁵ Cette corrélation est inversement posée par J.-C. Asselain, professeur d'économie, qui s'interroge si le « *retard fiscal* » de la France ne serait pas « *le simple reflet des structures économiques et sociales, encore largement dominées vers 1950 par le poids des petites exploitations (paysannes, commerciales, artisanales...) en marge du secteur moderne.* » : ASSELAIN, Jean-Charles, « Un siècle d'histoire fiscale de la France. Le mirage de l'Impôt progressif sur le revenu », *Op. Cit.*, pp.67-89.

Une des limites importantes, du présent travail, déjà annoncée dans la problématique, est le fait de ne pas creuser la question du poids fiscal qui pèse sur les contribuables neuchâtelois. C'est-à-dire de prendre en compte le poids de l'accumulation des impôts communaux et fédéraux sur les épaules des contribuables. Aussi, par exemple la « ligue des contribuables » active pendant quelques années au début du XX^{ème} siècle ou la manifestation qui se forme au même moment contre le fisc sont des événements qui mériteraient que l'on s'y intéresse davantage, pour mieux comprendre cette situation. C'est le cas aussi concernant la décision des socialistes de publier une liste de riches contribuables et leurs impôts dans *La Sentinelle* en juin 1911. Pour aborder ce sujet de manière complète, il aurait cependant fallu s'intéresser aux impôts des différentes communes neuchâteloises qui regroupent des situations très différentes. Or, comme les députés le relevaient déjà à l'époque : « vu la grande diversité de taux existant dans les communes neuchâteloises, il eût été fort difficile, sinon impossible, de tenir compte de toutes les situations. »⁸²⁶ De la même façon qu'il existe une concurrence inter-cantonale, il est possible de penser que s'opère également une certaine concurrence à l'échelle des communes. C'est donc un champ relativement vaste, qui mériterait néanmoins bien sûr d'être exploré.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution du produit de l'impôt direct durant presque toute la période chronologique de cette recherche. Et s'il démontre plusieurs choses, il indique, notamment, que le canton de Neuchâtel a su faire entrer les impôts dans les caisses de l'État de manière tout-à-fait croissante et stable au fil de ces septante premières années de système Républicain d'imposition direct. On y voit aussi que la part de l'impôt direct sur la fortune est dès le départ le produit des recettes cantonales le plus conséquent. De plus, on observe que cette importance croît de manière exponentielle.

Produit de l'impôt direct de 1851 de 1912



Quel groupe social est finalement avantagé par la fiscalité cantonale neuchâteloise ?

Il n'est pas possible de conclure ce travail sans faire une observation générale sur les classes sociales qui ont bien sûr été favorisées par l'imposition dans le canton de Neuchâtel. Certes, cela n'est pas propre au canton et s'insère au contraire pleinement dans cette époque. Comme le développe de manière plus poussée G. Ardant,

⁸²⁶ AEN 3GC – 4.82, « Rapport de la commission chargée d'examiner le projet de revision des articles 12 de la loi sur l'assistance et 54 de la loi sur les communes », *Assemblée du 17 mai 1916*, p.192.

il est certain que « l'ensemble de ce système favorisait, de façon évidente, la fortune acquise ou en voie de formation et les revenus élevés. »⁸²⁷ Plus loin, il continue et dit même : « La fiscalité, expression de la bourgeoisie au même titre que le code civil, le code pénal ou l'économie libérale, venait renforcer les moteurs de son action. (...) [C'est-à-dire que] le système fiscal a constitué un puissant moteur d'accumulation. (...) [Et] ce qui encourageait le plus nettement l'épargne et l'investissement, c'était la difficulté même de modifier les tarifs et d'introduire la progressivité. »⁸²⁸

Cependant, si cela n'est pas le propre du canton de Neuchâtel, un tel propos lui convient particulièrement bien. Il est en effet certain que ce sont les classes les plus fortunées qui ont été favorisées par le système d'imposition neuchâtelois, et ce depuis le début (à part peut-être, légèrement moins la première année, avec l'impôt provisoire de 1848). Comme les députés neuchâtelois aimaient le dire, ce système ne prélevait que sur le *superflu* des grandes fortunes.

Cependant, il faut aussi rappeler que le système d'imposition suisse est « un des plus moderne et progressif d'Europe. »⁸²⁹ De plus, à l'échelle de l'économie mondiale, la Suisse occupe une place très importante dès la seconde moitié du XIX^{ème} siècle : « grâce à une industrialisation rapide, puis à une spécialisation dans les secteurs phares de la seconde révolution industrielle comme la chimie, l'industrie des machines ou l'électronique, les capitalistes helvétiques participent au tournant du siècle à l'accroissement des placement internationaux : avant la guerre, par tête d'habitant, l'économie suisse est de loin la première exportatrice d'investissements parmi toutes les puissances occidentales. »⁸³⁰ Ainsi, les capitaux étrangers placés en Suisse participent à consolider la place de cette dernière au sein des relations financières internationales.⁸³¹ Cette place que joue la Suisse au niveau international n'est pas anodine et doit être constamment placée en toile de fond pour toute analyse des fiscalités cantonales. De plus cette image d'une imposition moderne et progressiste est effectivement constatée dans le cas de Neuchâtel. Cette recherche atteste du fait que les discussions peuvent aller parfois assez loin dans les idées réformistes. Je rappelle, par exemple, le projet de loi progressive, en 1876, qui est adopté par le GC. Pourtant, dans la réalité d'imposition, jusqu'à la fin de la PGM, le système qui est finalement maintenu favorise en fait les inégalités sociales des classes imposées. Il est même possible de prétendre qu'aujourd'hui en Suisse, le système qui favorise fiscalement les plus grandes fortunes, comme l'observent les auteurs du livre *Le pouvoir suisse*,⁸³² puise ses origines et comprend de fortes ressemblances avec celui qui existe au début du siècle.

Pour terminer, il est manifeste que la classe industrielle du canton de Neuchâtel a su pleinement défendre ses intérêts. Tout en se soustrayant le plus possible à l'impôt, elle a réussi à mettre en place les conditions cadres dont elle avait besoin pour son expansion, notamment à travers le développement des services publics. Cette tension, qui pour certains peut paraître contradictoire, est pleinement illustrée par les positions des députés du parti majoritaire au GC neuchâtelois (durant la plus longue partie de ce travail) : les radicaux. Ces derniers représentent notamment les intérêts de la classe industrielle et cherchent en fin de compte cet équilibre sensible qui consiste à doser l'intervention étatique.

Le Grand Conseil préoccupé par la fraude fiscale et l'accueil des capitaux

À la question « Existe-t-il de la fraude fiscale dans le canton de Neuchâtel ? » La réponse est oui. Évidemment, elle fluctue en fonction des périodes et des réformes fiscales. Je n'ai pas pu déterminer au cours de cette recherche, quelles en étaient les proportions exactes. Je peux seulement avancer, au vu des témoignages et des quelques chiffres qui en découlent, que le phénomène est important et qu'il s'agit de pourcentages annuels de l'ordre d'un quart, à un demi du total des recettes fiscales. Dans toutes les lois fiscales, plus les fortunes échappant à l'impôt sont élevées, plus elles reçoivent une amende élevée.⁸³³ Si le contribuable est découvert par le fisc, ce dernier doit payer une amende qui varie en fonction des réformes mais qui reste entre trois à cinq fois la somme cachée.⁸³⁴

⁸²⁷ ARDANT, Gabriel, *Histoire de l'impôt...*, Op. Cit., p.353.

⁸²⁸ ARDANT, Gabriel, *Ibidem*, pp.355-356.

⁸²⁹ FARQUET, Christophe, *Op. Cit.*, pp.44-45.

⁸³⁰ FARQUET, Christophe, *Ibidem*, p.44.

⁸³¹ FARQUET, Christophe, *Ibid.*, p.45.

⁸³² MASNATA, François et RUBATTEL, Claire (dir.), *Le pouvoir suisse...*, Op. Cit., pp.105-108.

⁸³³ Puisqu'il s'agit de la multiplication de la somme fraudée.

⁸³⁴ Dès 1849 c'est cinq fois. Dans les années 1860-1870 (dès la réforme de 1868) cela descend à trois fois, puis cela remonte en 1892 et reste fixe jusqu'à la fin de la période que j'étudie à cinq fois.

Les contemporains ont pleinement conscience de la fraude, tous la reconnaissent. C'est une préoccupation importante pour les députés neuchâtelois.

Ce n'est cependant pas une préoccupation propre au canton puisque G. Ardant relève également cet aspect pour la France.⁸³⁵ Il avance cependant que les contemporains n'auraient pas suffisamment mesuré le poids sur la fraude des rehaussements des taux d'imposition.⁸³⁶ Or, il semble que sur cette question, en revanche, cela n'est pas le cas à Neuchâtel. À la vue de la quantité importante de commentaires qui s'inquiètent de ne pas vouloir faire fuir les capitaux ou risquer d'encourager la fraude par une imposition trop forte, je peux au contraire affirmer que le poids du taux d'imposition est pris très au sérieux chez nos contemporains neuchâtelois. Tout comme en ce qui concerne l'exode des capitaux d'ailleurs.

En plus de la conscience du phénomène, les contemporains, et notamment les députés de l'assemblée du GC (tous bords politiques confondus) caractérisent et dénoncent les inégalités sociales qui existent face à la fraude. Dans son livre, Max-Eugène Porret catégorise justement socialement les inégalités qui peuvent se voir devant l'impôt et la fraude. Il établit plusieurs catégories. Il y a d'abord « ceux qui sont obligés de payer leur compte » qui peuvent être rassemblés dans les occupations suivantes : les employés des administrations publiques, les domestiques, les ouvriers, les propriétaires, les agriculteurs, les contribuables des campagnes et les petits négociants.⁸³⁷ Il y a ensuite « ceux qu'on ne peut faire payer exactement », parmi lesquels il rassemble : les négociants, les médecins, les hommes d'affaires, les avocats, les notaires, etc. En somme, les professions libérales.⁸³⁸ Et enfin, il existe aussi : « des gens qu'on n'ose pas faire payer », ce sont évidemment les grands capitalistes, qui ne sont, d'après lui, pas encore très nombreux à Neuchâtel, contrairement à d'autres cantons où l'imposition est plus forte :

*« Par un motif d'ordre tout pratique qui consiste à ne pas chasser du pays en les mécontentant certains contribuables riches (...) Ceux-là qu'ils déclarent ou non, sont certains de n'être pas trop tracassés, (...) Ce ne sont encore que des cas isolés chez nous ; mais ils sont bien plus nombreux dans d'autres cantons où les compromissions prennent parfois le caractère de conventions plus ou moins tacites. Cela arrive en général partout où les taux d'impôt sont très élevés. (...) ce que nous disons de l'impôt direct proportionnel s'applique a fortiori à l'impôt direct progressif. (...) Le gros contribuable dont la fraude est déjà si difficile à constater, s'acharnera encore davantage à tromper le fisc : plus il sera frappé, plus il dissimulera ! »*⁸³⁹

Ce témoignage individuel de M.-E. Porret n'en est pas moins illustratif de ce que pensent beaucoup des députés. Un lien récurrent est établi, dans les discours des contemporains, entre la fraude et le degré d'imposition. On constate, enfin, que si fraude il y a, ce sont les plus grandes fortunes qui en ont les moyens et qui ne s'en privent, apparemment, pas.

Avec la fraude, l'accueil des capitaux étrangers est le second thème le plus récurrent lors des débats pour l'élaboration des différentes réformes fiscales durant ces septante années d'histoire. Les élus neuchâtelois ont pour préoccupation de ne pas créer un système d'imposition trop contraignant, afin dit-on, que les capitaux industriels ou autres soient enclins à rester ou à venir dans le canton. Il est certain que ce qui s'observe pour l'ensemble du pays a un écho dans le canton de Neuchâtel : la place financière suisse devient une « plaque tournante » du capital européen à la fin de la PGM. « À rebours de la tendance européenne, le maintien d'une détaxation presque intégrale des capitaux étrangers attire fortement les patrimoines et les investissements vers la Confédération. »⁸⁴⁰

Concernant les deux sujets de la fraude et de l'exode des capitaux, je peux en effet conclure que ce sont des préoccupations essentielles pour les députés neuchâtelois durant les septante années d'histoire fiscale que je retrace. Cependant, je ne peux pas aller beaucoup plus loin que ces conclusions générales, cela constitue une autre limite importante à ce travail. Il serait possible, en effectuant une recherche plus exhaustive, par exemple auprès des archives sur la BCN, de dénicher des indications plus complètes sur ces sujets. J'ai évoqué la tentative infructueuse du libéral Edouard Droz, chef du département des Finances, durant la réforme de 1903,

⁸³⁵ ARDANT, Gabriel, *Histoire de l'impôt...*, Op. Cit., 427.

⁸³⁶ ARDANT, Gabriel, *Ibidem*, p.428.

⁸³⁷ PORRET Max-Eugène, *Comment nous payons l'impôt...*, Op. Cit., p.10.

⁸³⁸ PORRET Max-Eugène, *Ibidem*, pp.16-17.

⁸³⁹ PORRET Max-Eugène, *Ibid.*, pp.19-21.

⁸⁴⁰ FARQUET, Christophe, *Op. Cit.*, p.11.

d'instaurer un dialogue entre les institutions de crédits du canton et le fisc neuchâtelois. Probablement que la politique de la BCN (comme celle de la caisse d'épargne et du crédit foncier neuchâtelois) est la même durant toute la période,⁸⁴¹ mais il serait évidemment intéressant de creuser cette question. Je ne peux malheureusement pas aller beaucoup plus loin.

⁸⁴¹ Dès lors que c'est une politique des banques suisses en général durant cette période : AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol.4, Lettre d'A. Sarasin et M. Vischer, président et premier secrétaire de l'ASB, à James Bailey, chargé d'affaires de la Légation états-unienne à Berne, 18 mars 1920. Cité par FARQUET, Christophe, *Op. Cit.*, p.116.

BIBLIOGRAPHIE

SOURCES

Archives du canton de Neuchâtel non-publiées

(Les sources qui se trouvent dans ces divers dossiers peuvent être publiées.)

Administration cantonale – Département des Finances

- AEN, 1FIN-9 Rapport au Grand Conseil : sur les économies à faire et la situation financière de l'Etat, 1876.
AEN, 1FIN-19 Circulaires du Département des finances (1881-1918)
AEN, 1FIN-23 Grand Conseil : rapports, convocations concernant le département des finances (1910-1913)
AEN, 1FIN-27 Budgets et comptes (1899-1913)
AEN, 1FIN-38 Grand livre de la comptabilité de l'Etat (1882-1893)
AEN, 1FIN-39 Comptabilité, divers (1877-1916)
AEN, 1FIN-225 IMPOTS DIRECTS ET INDIRECTS : Lois et circulaires instructionnelles (1848-1867)
AEN, 1FIN-226 Tableaux de l'impôt direct sur les ressources et la fortune, par district (1874-1900)
AEN, 1FIN-227 Préfectures : comptes-rendus des résultats de l'impôt direct par district et commune, observations (1884-1898)
AEN, 1FIN-228 Révision de la loi sur l'impôt direct (1892-1903)
AEN, 1FIN-229 Impôt direct : dossiers divers : (1884-1913)
AEN, 1FIN-230 Impôt direct : dossiers divers : (1871-1914)
AEN, 1FIN-231 Impôt direct : dossiers divers : (1851-1917)
AEN, 1FIN-620 Emprunts : dossiers divers, notes, tableaux, correspondance concernant les emprunts entre 1862 et 1899 ; tableaux de la dette flottante vers 1896-1901
AEN, 1FIN-621 Emprunts : dossiers divers, notes, tableaux, correspondance concernant les emprunts (1902-1925)
AEN, 1FIN-622 Dossier Jacob Steiger : ouvrage sur la situation des finances et des communes (1910-1913)

Pouvoir législatif – Grand-Conseil

- AEN, 2GC – 7.2 Motions et interpellations au GC (1895-1919)

Archives du canton de Neuchâtel publiées

Recueil des lois – 1^{ère} édition :

Recueil des lois, décrets, et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel, 1^{ère} Edition, Neuchâtel : Imprimerie de Charles Leidecker, Tome 1 – 1849 à Tome 8.

Recueil des lois, décrets, et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel, 1^{ère} Edition, Neuchâtel : Imprimerie James Attinger, Tome 9 à Tome 13.

Recueil des lois, décrets, et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel, 1^{ère} Edition, Neuchâtel : Imprimerie Montandon, Tome 14.

Recueil des lois, décrets, et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel, 1^{ère} Edition, Neuchâtel : Imprimerie L.-A. Borel, Tome 15.

Recueil des lois – 2^{ème} édition :

Nouveau recueil officiel des lois, décrets et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel, 2^{ème} Edition, Cernier : Société d'imprimerie de Cernier, Tome 1 – 1886 à Tome 5 – 1889.

Nouveau recueil officiel des lois, décrets et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel, 2^{ème} Edition, Neuchâtel : Imprimerie Paul Seiler, Tome 6 – 1889 à Tome 18 – 1922.

Bulletin officiel des délibérations du Grand Conseil de la République et canton de Neuchâtel :

AEN, 3GC – 4.1 à 3GC – 4.5 *Bulletin officiel des délibérations du Grand Conseil*, Tomes 1 à 5, Neuchâtel : Imprimerie F. Loutz et Comp^e, 1848-1850.

AEN, 3GC – 4.26 et 3GC – 4.27 *Bulletin officiel des délibérations du Grand Conseil*, Tomes 26 à 27, Neuchâtel : Imprimerie Montandon Frères, 1866-1867.

AEN, 3GC – 4.33 à 3GC – 4.35 *Bulletin officiel des délibérations du Grand Conseil*, Tomes 33 à 35, Chaux-de-Fonds : Imprimerie du National Suisse, 1873-1876.

AEN, 3GC – 4.49, *Bulletin officiel des délibérations du Grand Conseil de la République et canton de Neuchâtel*, 49^{ème} volume, Neuchâtel : Société d'imprimerie Cernier, 1889.

AEN, 3GC – 4.52, *Bulletin officiel des délibérations du Grand Conseil de la République et canton de Neuchâtel*, 52^{ème} volume, Neuchâtel : Société d'imprimerie Cernier, 1891.

AEN, 3GC – 4.79 à 3GC – 4.83 *Bulletin officiel des délibérations du Grand Conseil*, Tomes 79 à 83, Neuchâtel : Société d'Imprimerie de Cernier, 1913-1917.

Rapport du Conseil d'Etat accompagnant les comptes de l'Exercice (1875-1917)

18 CE 1875(-1876-1878-1880) – *Rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant les comptes de l'exercice* 1875, (1876, 1878, 1880), Neuchâtel : Imprimerie G. Montandon, 1876, (1877, 1879, 1881).

18 CE 1877(-1879-1881) – *Rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant les comptes de l'exercice* 1877, (1879, 1881), Locle : Société locloise d'imprimerie, 1878, 1880, 1882.

18 CE 1882 (à 1898) – *Rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant les comptes de l'exercice* 1882 à 1898, Neuchâtel : Imprimerie de L.A. Borel, 1883 (à 1899).

18 CE 1899 et 1900 – *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui des comptes de l'exercice* 1899 et 1900, Neuchâtel : Imprimerie de L.A. Borel, 1900 et 1901.

18 CE 1900 (à 1918) – *Rapport du Conseil d'Etat accompagnant les comptes de l'Exercice de 1900 à 1918*, Neuchâtel : imprimerie L. – A. Borel, 1901 (à 1919).

Journaux

La sentinelle (1890 – 1919) sur la Presse suisse en ligne :
http://newspaper.archives.rero.ch/Olive/APA/SNL_FR/

L'Essor (1848 - 1919) sur la Presse suisse en ligne :
http://newspaper.archives.rero.ch/Olive/APA/SNL_FR/

L'Express/L'Impartial (1848 - 1919) sur la Presse suisse en ligne :
http://www.lexpressarchives.ch/Olive/APA/SwissSNP_Fr/default.aspx#panel=home

Autres sources « diverses » publiées

BONJOUR, Paul-Emile, *La Banque Cantonale Neuchâteloise. Historique de sa fondation et des 25 premières années de son activité (1883-1908)*, Brochure commémorative publiée par les soins du Conseil d'Administration de la Banque cantonale neuchâteloise, Neuchâtel, Imprimerie Delachaux & Niestlé S. A., 1908.

DUFAY, Jules, *Une loi d'impôt dans le Canton de Neuchâtel*, Lons-le-Sannier : Imprimerie E. Rubat du Méric, 1905.

JELLINEK, Georg, FARDIS, Georges (trad.), *L'État moderne et son droit. Tome 1 Théorie générale de l'État*, Paris : Editions Panthéon-Assas, 2005, [1911].

MENTHA, Ulysse, *Discours aux concitoyens de Cortaillod, le jeudi 1^{er} mai 1862*, Neuchâtel : Imprimerie Montandon frères, 1862.

PORRET Max-Eugène, *Comment nous payons l'impôt : impressions d'un pressureur*, Neuchâtel : Delachaux & Niestlé, 1902.

THIERS, Adolphe, « De l'impôt progressif et de l'impôt proportionnel », Chapitre III, du livre IV^{ème} de *La Propriété*, in *Actualités*, Neuchâtel : Imprimerie et éditeur Wolfrath H., 1849.

VAZOFF, Boris Mintcheff, *Le Grand Conseil de la République et canton suisse de Neuchâtel*, thèse de Doctorat, Université de Paris, faculté de droit, Paris : Éditeur Arthur Rousseau, 1904.

VELLEMAN, A., *Le principe de l'égalité en matière d'impôt. Étude de finances publiques et de législation fiscale*, Neuchâtel : Imprimerie Delachaux & Niestlé, 1901.

LITTÉRATURE SECONDAIRE

Dictionnaires – Bases de données

Dictionnaire historique de la Suisse (DHS) disponibles en ligne : <http://www.hls-dhs-dss.ch/f/home>

Documents Diplomatiques Suisses (Dodis) disponibles en ligne : <https://www.dodis.ch>

Statistique historique de la Suisse disponible en ligne :

http://www.fsw.uzh.ch/hstat/nls_rev/ls_files.php?chapter_var=./g/&timeline=no&lang=fr

Société Neuchâteloise de Généalogie disponible en ligne : <http://www.sngenealogie.ch/biographies-neuchateloises.html>

BERNARD, Yves et COLLI, Jean-Claude, *Dictionnaire économique et financier*, Paris : Éditions du Seuil, 1996, [1975].

JEANNERET, Pierre, *Dix grandes figures du socialisme suisse*, Lausanne : édité par le Parti socialiste vaudois, 1983.

SCHLUP, Michel (dir.), *Bibliographies Neuchâteloises (1900-1950)*, Tome 4, Hauterive – Neuchâtel : Éditions Gilles Attinger, 2005.

Histoire générale, canton de Neuchâtel

BARRELET, Jean-Marc (dir.), *Histoire du Pays de Neuchâtel. Tome 3. De 1815 à nos jours*, Hauterive : Editions Gilles Attinger, 1993.

BARRELET, Jean-Marc, « Liberté ou nécessité ? Les premiers impôts de la République, 1848-1849 », in Henry, Philippe et DE TRIBOLET, Maurice (dir.), *In dubiis libertas. Mélanges d'histoire offerts au professeur Rémy Scheurer*, Hauterive : G. Attinger, 1999, pp.337-353.

BARRELET, Jean-Marc, *Histoire du canton de Neuchâtel, Tome 3. : La création d'une république. De la révolution de 1848 à nos jours*, Neuchâtel : Alphil-Presses universitaires suisses, 2011.

BARRELET, Jean-Marc et HENRY, Philippe (Éd.), *Neuchâtel, La Suisse, L'Europe (1848-1998)*, Actes du colloque international de Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds, 26-28 février 1998, Fribourg : Editions Universitaires Fribourg Suisse, 2000.

BARRELET, Jean-Marc, « La loi fédérale sur les fabriques et l'industrie horlogère suisse (187-1905) », in MAYAUD, Jean-Luc et HENRY, Philippe (dir.), *Horlogeries. Le temps de l'histoire*, Besançon : Annales littéraires de l'Université de Besançon, 1995, pp.169-184.

BESSIRE LIEGNME, Marie-Jeanne et BARRELET, Jean-Marc, « L'évolution des structures de la production dans l'industrie horlogère des Montagnes jurassiennes à la fin du XIX^e siècle. Une mutation escortée par l'histoire », in PFISTER, Ulrich, STUDER, Brigitte, TANNER, Jakob (Hg.), *Le travail en mutation. Interprétation, organisation et pouvoir, du Moyen Age à nos jours*, Société suisse d'histoire économique et sociale, n°14, Zürich : Chronos Verlag, 1996, pp.49-64.

BERNATH, Armand, *La Banque cantonale neuchâteloise (1908-1938)*, Thèse de la faculté de droit et des sciences politiques de l'Université de Zurich, Zurich : Imprimerie S.A. Leeman frères & Cie., 1945.

BOILLAT, Johann, *Une ligne à travers les montagnes. La première compagnie de chemin de fer du Locle à Neuchâtel : le Jura Industriel (1857-1865)*, Neuchâtel : Alphil, 2007.

BOLLE, Arnold, *Le pays de Neuchâtel : vie civique et politique*, Neuchâtel : Collection publiée à l'occasion du centenaire de la République, 1948.

BONHÔTE, Daniel, *Histoire d'une banque. La Banque Cantonale Neuchâteloise 1883-1983*, La Chaux-de-Fonds : Imprimerie Courvoisier S.A., 1982.

BRINGOLF, Théophile, *Coup d'œil sur l'histoire de la Banque cantonale neuchâteloise : 1883-1957*, Neuchâtel : Édité par la Banque cantonale neuchâteloise, 1958.

CANTINI, Claude, « La presse ouvrière et socialiste en Suisse romande des origines à 1914 », in CANTINI, Claude (et al.), *Les origines du socialisme en Suisse romande*, Lausanne : Association pour l'étude de l'histoire du mouvement ouvrier, cahier n°5, 1988, pp.247-254.

CHRIST, Thierry, « "Il est juste que ceux qui paient puissent voir ce que l'on fait de leur argent" : le droit de vote des étrangers dans les débats politiques neuchâtelois de la seconde moitié du XIX^e siècle », in HENRY, Philippe (prés. Comité de rédaction), *Revue historique neuchâteloise, musée neuchâtelois*, n°3-4, Neuchâtel : Imprimeries Centrales Neuchâtel S.A. 2002, pp.293-307.

COURVOISIER, Jean, *Panorama de l'Histoire neuchâteloise*, Neuchâtel : À la Baconnière, 1972.

COURVOISIER, Jean, ROULET, Louis-Edouard, SCHEURER, Rémy, *Histoire du Conseil d'Etat Neuchâtelois. Des origines à 1945*, Ouvrage publié par le Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds : Nouvelle Imprimerie Courvoisier S.A., 1987.

DAVID, Thomas, GUEX, Sébastien et PERRENOUD, Marc, « La crise des années '30 en Suisse et dans le monde. Quelques remarques préliminaires », in DAVID, Thomas et PERRENOUD, Marc (et al.), *La crise des années '30*, Zürich : Chronos Verlag, 1997, pp.17-20.

DUBOIS, Gérard, « Liberté et discipline dans les ateliers au XIX^e et au début du XX^e siècle », in PFISTER, Ulrich, STUDER, Brigitte, TANNER, Jakob (Hg.), *Le travail en mutation. Interprétation, organisation et pouvoir, du Moyen Age à nos jours*, Société suisse d'histoire économique et sociale, n°14, Zürich : Chronos Verlag, 1996, pp.195-221.

FROIDEVAUX, Yves, « Modernisation économique et mobilité régionale : les suisses établis à La Chaux-de-Fonds et à Neuchâtel. Fin du XIX^e-début du XX^e siècle », in HENRY, Philippe (prés. Comité de rédaction), *Revue historique neuchâteloise, musée neuchâtelois*, n°1-2, Neuchâtel : Imprimeries Centrales Neuchâtel S.A. 2001, pp.69-92.

HENRY, Philippe et BARRELET, Jean-Marc « Conclusion », in HENRY, Philippe et BARRELET, Jean-Marc (dir.), *Sujet ou Citoyens ? Neuchâtel avant la Révolution de 1848*, Neuchâtel : Recueil de travaux publiés par la Faculté des Lettres et Sciences humaines de l'Université de Neuchâtel, 2005, pp.397-406.

HERTZ, Ellen et WOBMANN, Fanny (dir.), *Complications neuchâteloises. Histoire, tradition, patrimoine*, Neuchâtel : Alphil, 2014.

JELMINI, Jean-Pierre (dir.), *Canton de Neuchâtel (1814-2014). Deux siècles en Suisse*, La Chaux-de-Fonds : Éditions du Belvédère, 2014.

KÖLZ, Alfred, HENRY, Philippe et SESTER, Laurent (trad.), « Particularités de l'évolution constitutionnelle à Neuchâtel de 1848 à 1914 », in HENRY, Philippe (prés. Comité de rédaction), *Revue historique neuchâteloise, musée neuchâtelois*, n°3-4, Neuchâtel : Imprimeries Centrales Neuchâtel S.A. 2002, pp.319-344

MASNATA, François et RUBATTEL, Claire (dir.), *Le pouvoir suisse. Séduction démocratique et répression suave*, Vevey : Éditions de l'Aire, 1995.

MYSYROWICZ, Ladislav, *Analyse statistique du rôle des contribuables de la République et canton de Neuchâtel, année 1875*, Genève : [n.l.], 2014.

PERRENOUD, Marc, « Une valse à trois temps : corporatisme horloger, internationalisme ouvrier et commune socialiste à La Chaux-de-Fonds (1898-1922) », in FAYET, Jean-François (Coord.), *Cahiers d'histoire du mouvement ouvrier*, Lausanne : Éditions d'en bas, 2015, pp.59-76.

PERRENOUD, Marc, « Contrastes et paradoxes de la crise dans l'horlogerie », in DAVID, Thomas et PERRENOUD, Marc (et al.), *La crise des années '30*, Zürich : Chronos Verlag, 1997, pp.108-116.

PERRENOUD, Marc, « Corporatisme horloger et paix du travail (1926-1937) », in PFISTER, Ulrich, STUDER, Brigitte, TANNER, Jakob (Hg.), *Le travail en mutation. Interprétation, organisation et pouvoir, du Moyen Age à nos jours*, Société suisse d'histoire économique et sociale, n°14, Zürich : Chronos Verlag, 1996, pp.291-313.

PERRENOUD, Marc, « Syndicats ouvriers et grèves dans l'horlogerie suisse », in CARDINAL, Catherine, JEQUIER, François, BARRELET, Jean-Marc et BEYNER, André (dir.), *L'Homme et le temps en Suisse (1291-1991)*, La Chaux-de-Fonds : Institut l'Homme et le temps, 1991, pp.249-272.

PERRENOUD, Marc, « De la Fédération jurassienne à la Commune socialiste. Origines et débuts du Parti socialiste neuchâtelois (1895-1912) », in CANTINI, Claude (et al.), *Les origines du socialisme en Suisse romande*, Lausanne : Association pour l'étude de l'histoire du mouvement ouvrier, cahier n°5, 1988, pp.123-147.

PERRENOUD, Marc, « La grève des maçons et manœuvres en 1904 à La Chaux-de-Fonds », in ROULET, Louis-Edouard, (prés. Comité de rédaction), *Revue historique neuchâteloise, musée neuchâtelois*, Neuchâtel : Imprimeries Centrales Neuchâtel S.A., n°1, 1985, pp.23-50.

RAMSEYER, Jacques, « Les anarchistes de la Chaux-de-Fonds (1880-1914). De la propagande par le fait au syndicalisme révolutionnaire », in ROULET, Louis-Edouard, (prés. Comité de rédaction), *Revue historique neuchâteloise, musée neuchâtelois*, Neuchâtel : Imprimeries Centrales Neuchâtel S.A., n°1 1985, pp.3-22.

ROUGEMONT, Denise de, « La circulation monétaire à Neuchâtel 1590-1681 », *Revue suisse de numismatique*, 1972, pp.305-326.

SCHEURER, Rémy, « L'introduction de la représentation proportionnelle dans l'élection du Grand Conseil neuchâtelois », in SCHNEGG, Alfred, (prés. Comité de rédaction), *Revue historique neuchâteloise, musée neuchâtelois*, Neuchâtel : Imprimeries Centrales Neuchâtel S.A., n°1, 1975, pp.3-34.

SCHÜRCH, Charles, *Le pays de Neuchâtel : Travail et prévoyance sociale*, Neuchâtel : Collection publiée à l'occasion du centenaire de la République, 1948.

STUDER, Brigitte, « Dispositions naturelles et organisation sociale : la place des femmes et le rôle de la famille dans le mouvement ouvrier », in CANTINI, Claude (et al.), *Les origines du socialisme en Suisse romande*, Lausanne : Association pour l'étude de l'histoire du mouvement ouvrier, cahier n°5, 1988, pp.219-245.

THÉVENAZ, Louis, *Histoire du pays de Neuchâtel, dédiée à la jeunesse neuchâteloise par décision du Conseil d'Etat (1848-1948)*, Neuchâtel : Imprimerie Paul Attinger S.A., 1948.

TISSOT, Laurent et BUJARD, Jacques (dir.), *Le Pays de Neuchâtel et son patrimoine Horloger*, Chézard-Saint-Martin : Les Éditions de la Chartière, 2008.

VARDAS DE, Philippe, *L'affaire de Neuchâtel (1856-1857). Les négociations diplomatiques*, Lausanne : Georges Bridel & Cie, Éditeurs, 1913.

VUILLEUMIER, Marc, (et al.), *La Grève générale de 1918 en Suisse*, Genève : Éditions Grounauer, 1977.

Neuchâtel et la Suisse, ouvrage publié par le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel à l'occasion du cent cinquantième anniversaire de l'entrée de Neuchâtel dans la Confédération, Neuchâtel : Paul Attinger SA, 1969.

Histoire générale, fiscalité – méthodologie

ARDANT, Gabriel, *Histoire de l'impôt. Livre II, XVIII^e et XX^e siècles*, Paris : Fayard, 1972.

ASSELAIN, Jean-Charles, « Un siècle d'histoire fiscale de la France. Le mirage de l'Impôt progressif sur le revenu », in LÉVY-LEBOYER, Maurice, LESCURE, Michel et PLESSIS, Alain (dir.), *L'impôt en France aux XIX^e et XX^e siècles*, Colloque des 2, 3, et 4 mai 2001, Paris : Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2006, pp.67-89.

BOILLAT, Johann, « Naissance et évolution d'une politique commerciale au 19^e siècle. Le cas de la compagnie ferroviaire du Jura industriel (1857-1865) », in GILOMEN, Hans-Jörg, MÜLLER, Margrit et TISSOT, Laurent (dir.), *Les services : essor et transformation du "secteur tertiaire" (15e-20e siècles)*, Zürich : Chronos, 2007, pp.215-227.

BORSCHIED, Peter, « L'influence du modèle fiscal français sur la fiscalité allemande », in LÉVY-LEBOYER, Maurice, LESCURE, Michel et PLESSIS, Alain (dir.), *L'impôt en France aux XIX^e et XX^e siècles*, Colloque des 2, 3, et 4 mai 2001, Paris : Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2006, pp.375-384.

- BOUVIER, Jean, « Histoire financière et problèmes d'analyse des dépenses publiques », In *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, n°2, 33^e année, 1978, pp.207-215.
- BRODER, Albert, « La pratique budgétaire espagnole et la France, XIX^e – XX^e siècle », in LÉVY-LEBOYER, Maurice, LESCURE, Michel et PLESSIS, Alain (dir.), *L'impôt en France aux XIX^e et XX^e siècles*, Colloque des 2, 3, et 4 mai 2001, Paris : Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2006, pp.415-430.
- DELALANDE, Nicolas, *Les Batailles de l'impôt. Consentement et résistance de 1789 à nos jours*, Paris : Éditions du Seuil, 2011.
- DELALANDE Nicolas et SPIRE Alexis, *Histoire sociale de l'impôt*, Paris : La Découverte, 2010.
- DUC, Gérard, « Les tarifs marchandises des compagnies ferroviaires suisses (1850-1900) », in GILOMEN, Hans-Jörg, MÜLLER, Margrit et TISSOT, Laurent (dir.), *Les services : essor et transformation du "secteur tertiaire" (15e-20e siècles)*, Zürich : Chronos, 2007, pp.187-200.
- GUEX, Sébastien, « Une approche des finances publiques : la sociologie financière », in BEZES, Philippe, DESCAMPS, Florence et KOTT, Sébastien (et al.), *L'invention de la gestion des finances publiques*, Vincennes : Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2010, pp.393-406.
- HUMAIR, Cédric, « L'État fédéral comme prestataire de services à l'industrie : faire face à la compétition économique internationale (1848-1914) », in GILOMEN, Hans-Jörg, MÜLLER, Margrit et TISSOT, Laurent (dir.), *Les services : essor et transformation du "secteur tertiaire" (15e-20e siècles)*, Zürich : Chronos, 2007, pp. 47-61.
- HUMAIR, Cédric, *Développement économique et Etat central (1815-1914). Un siècle de politique douanière suisse au service des élites*, Thèse de doctorat à la Faculté des Lettres de l'université de Lausanne, Bern : Peter Lang SA, Editions scientifiques européennes, 2004.
- MARTIN Isaac William (éd.), *The new fiscal sociology : taxation in comparative and historical perspective*, New York et Cambridge : Cambridge University Press, 2009.
- PASQUIER, Serge, « Naissance et développement des services publics en Suisse », in GILOMEN, Hans-Jörg, MÜLLER, Margrit et TISSOT, Laurent (dir.), *Les services : essor et transformation du "secteur tertiaire" (15e-20e siècles)*, Zürich : Chronos, 2007, pp.201-213.
- PIKETTY, Thomas, « Fiscalité et redistribution sociale dans la France du XX^e siècle », in LÉVY-LEBOYER, Maurice, LESCURE, Michel et PLESSIS, Alain (dir.), *L'impôt en France aux XIX^e et XX^e siècles*, Colloque des 2, 3, et 4 mai 2001, Paris : Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2006, pp.109-116.
- PLAGNET, Bernard, « De l'impôt sur le revenu à la CSG », in LÉVY-LEBOYER, Maurice, LESCURE, Michel et PLESSIS, Alain (dir.), *L'impôt en France aux XIX^e et XX^e siècles*, Colloque des 2, 3, et 4 mai 2001, Paris : Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2006, pp.169-194.
- PLESSIS, Alain « L'impôt des Français au XIX^e siècle, replacé dans une perspective européenne », in LÉVY-LEBOYER, Maurice, LESCURE, Michel et PLESSIS, Alain (dir.), *L'impôt en France aux XIX^e et XX^e siècles*, Colloque des 2, 3, et 4 mai 2001, Paris : Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2006, p.13-47.
- TISSOT, Laurent, « Les frontières indéfinies des services publics », in GILOMEN, Hans-Jörg, MÜLLER, Margrit et TISSOT, Laurent (dir.), *Les services : essor et transformation du "secteur tertiaire" (15e-20e siècles)*, Zürich : Chronos, 2007, pp. 179-185.
- VERLEY, Patrick, « Équité, efficacité, incidence économique de la fiscalité du XIX^e siècle », in LÉVY-LEBOYER, Maurice, LESCURE, Michel et PLESSIS, Alain (dir.), *L'impôt en France aux XIX^e et XX^e siècles*, Colloque des 2, 3, et 4 mai 2001, Paris : Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2006, pp.49-66.
- VERLEY, Patrick, *Pensée économique et apparition de la fiscalité progressive sur le revenu en France*, Mémoire à l'Université de Genève, Faculté des sciences économiques et sociales, Genève : 2008.

Histoire fiscale en Suisse

BALLENEGGER, Vivien, *Réforme de l'imposition directe dans le canton de Berne à la fin de la Première Guerre mondiale*, mémoire à l'Université de Berne, faculté d'histoire et de philosophie, Berne : 2016.

DOMMEN, Edouard, « L'impôt fil du tissu social », FROIDEVAUX, Dominique (dir.), in *La Suisse dans la constellation des paradis fiscaux*, Lausanne et Genève : Éditions d'en bas & COTMEC, 2002, pp.139-146.

FARQUET, Christophe, *La défense du paradis fiscal suisse avant la Seconde Guerre mondiale : une histoire internationale. Analyse de la politique helvétique dans les négociations sur la double imposition et l'évasion fiscale durant l'entre-deux-guerres*, Neuchâtel : Editions Alphil-Presses universitaires suisses, 2016.

GUEX, Sébastien, *La politique monétaire et financière de la Confédération suisse 1900-1920*, Lausanne : Payot, 1993.

GUEX, Sébastien, *L'argent de l'Etat : parcours des finances publiques au XX^e siècle*, Lausanne : Réalités sociales, 1998.

GUEX, Sébastien, « L'introduction du droit de timbre fédéral sur les coupons (1919-1921) », GUEX, Sébastien, KÖRNER, Martin, TANNER, Jakob (dir.), in *Financement de l'Etat et conflits sociaux (14^e – 20^e siècles)*, Zürich : Chronos Verlag, 1994, pp.209-239.

GUEX, Sébastien, « Place financière suisse et secret bancaire au XX^e siècle : ombres et pénombres », FROIDEVAUX, Dominique (dir.), in *La Suisse dans la constellation des paradis fiscaux*, Lausanne et Genève : Éditions d'en bas & COTMEC, 2002, pp.54-79.

GUEX, Sébastien, « L'État fédéral et les crises économiques du début du XX^e siècle à nos jours : la Suisse, un bastion anti-keynésien », in DAVID, Thomas, MATHIEU, Jon, SCHAUFELBUEHL, Janick Marina, STRAUMANN, Tobias (éd.), *Crises : Causes, interprétations et conséquences*, Zürich : Chronos, Société suisse d'histoire économique et sociale (éd.), 2012, pp.151-169.

LACHENAL, Gustave, *Les fraudes fiscales vues par un expert fiscal*, Zurich et Neuchâtel : Service d'Édition de la société suisse des commerçants, 1948.

MISEREZ, Florent, *La loi vaudoise d'impôt sur la fortune et le produit du travail du 24 janvier 1923*, Mémoire à l'Université de Lausanne, faculté des Lettres, Lausanne : 2016.

PRAZ, Sylvain, *Plus d'argent avec moins d'impôts ? La loi fiscale du canton de Zurich de 1917*, Mémoire à l'Université de Lausanne, faculté des Lettres, Lausanne : 2016.

THION, Jonas, *Finanzgesunde Kantone in einem finanzgesunden Bund. Les cantons face aux modifications du système fiscal en Suisse durant les années 1930*, Mémoire à l'Université de Genève, Institut Paul Bairoch, Histoire économique et sociale, Genève : 2013.

WILLIG, Giulia, *Qui doit payer l'impôt ? La construction du système fiscal genevois moderne, 1920-1925*, Mémoire à l'Université de Genève, faculté des sciences de la société, Institut d'histoire économique Paul Bairoch, Genève : 2016.

Histoire fiscale à Neuchâtel

GIRARD, Ed., « Les principaux impôts de la République neuchâteloise », in *La Suisse horlogère. Plaquette commémorative publiée à l'occasion du centenaire de la République neuchâteloise*, Sous le patronage de la Chambre suisse de l'horlogerie, La Chaux-de-Fonds : Établissements d'Art et d'Industries graphiques Haefeli & Co, 1948, pp.35-55.

HUTTENLOCHER, Loys, *L'imposition des personnes morales en droit neuchâtelois*, thèse de la faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, La Chaux-De-Fonds : Courvoisier S.A., 1957.

SCHANZ, Georg, « Neuenburg », in *Die Steuern der Schweiz in ihrer entwicklung seit Beginn des 19. Jahrhunderts*, vol. IV, Stuttgart : J. G. Cotta'schen Buchhandlung, 1890, pp.47-100.

ANNEXES

NOTES BIOGRAPHIQUES⁸⁴²

Les figures socialistes importantes du canton

Pierre Coullery (1819-1903), est né le 18 novembre 1819 d'une famille pauvre de Villars-sur-Fontenais. A 13 ans, il est domestique chez un médecin et c'est grâce à ce dernier qu'il pourra acquérir une formation. Il fréquente d'abord le Collège de Porrentruy, puis, en subvenant lui-même à ses besoins, il réussit à étudier la médecine à Munich, obtenant le titre de docteur, puis se perfectionne à Paris et à Berne (1842-1847). Désirant attester officiellement ses capacités, il se présente aux examens prévus à cet effet à Berne et à Neuchâtel, mais subit un double échec. Il devient alors journaliste à l'Helvétie fédérale (1849). Le docteur Coullery se fait également connaître en politique. Il adhère d'abord au Parti radical dans les rangs desquels il retrouve d'anciens patriotes de 1848. Il est élu député du district de Porrentruy au Grand Conseil bernois (1849-1850) et devient le premier représentant des travailleurs dans un législatif suisse. Il fréquente la Société des ouvriers de Berne, dont il rédige en 1851 le journal *Le Travailleur* qui ne paraîtra que cette année-là. Sur le conseil du pharmacien Célestin Nicolet, il retourne à Paris et y étudie l'art de l'accouchement et le traitement des maladies des organes génitaux. Par arrêté du 12 septembre 1855, il est autorisé à pratiquer dans le canton de Neuchâtel. Il s'établit dès cette année-là à La Chaux-de-Fonds. Surnommé le "médecin des pauvres", il soigne jeunes et vieux jour et nuit, ne ménageant ni son temps, ni sa peine pour soulager ses patients et porter secours aux malades habitant dans des lieux retirés. Il combat également les préjugés et la superstition en instruisant le peuple. En 1865, il fonde la *Voix de l'avenir*, le premier journal socialiste neuchâtelois, qui paraîtra à La Chaux-de-Fonds jusqu'en décembre 1868. Il crée plusieurs sections de l'Association internationale des travailleurs (= Première Internationale) dans le Jura bernois et dans les montagnes neuchâteloises (la section chaux-de-fonnière date de 1865), puis le Parti de la Démocratie sociale, qu'il représentera au Grand Conseil neuchâtelois (1865-1868). Mais en janvier 1869, il rompt avec la Fédération romande de l'Internationale, constitué le 3 janvier de cette même année. Il se retire pendant neuf ans à Fontainemelon, au Val-de-Ruz. De retour à La Chaux-de-Fonds, il fonde une section romande du Grütli (1887), dont l'appui lui vaut d'être réélu au Grand conseil (1889-1903). A la suite des élections de 1889, lui et ses amis imposeront la représentation proportionnelle. Il est considéré comme le fondateur du Parti socialiste neuchâtelois. Très croyant, il improvise des causeries et lit l'Evangile au Cercle ouvrier, convaincu que l'étude des lois de la nature et le respect de l'harmonie établie par Dieu sont des facteurs de civilisation et de progrès humanitaire. Mais Pierre Coullery a de farouches ennemis. Le Dr Alexandre Favre, connu pour avoir publié pamphlets fustigeant ses collègues, l'accuse de procéder à des avortements illégaux. Il est d'abord emprisonné, puis mis en observation dans une maison de santé et soigné par des aliénistes. Traduit en cours d'assise, il est acquitté, mais déclaré irresponsable, donc interdit de pratiquer la médecine. Mais un de ses amis politiques l'encourage à ne pas tenir compte de l'arrêt qui le frappe. Les autorités ne prenant aucune mesure contre lui, il continue de pratiquer, mais pas pour longtemps, car il décédera le 26 janvier 1903 à La Chaux-de-Fonds. Il est l'auteur d'un ouvrage : *Jésus le Christ et sa vie : sa doctrine morale, politique, économique et sociale : les lois naturelles et le socialisme* (1891).

(Réf. : *L'art de guérir au XIXe siècle en pays neuchâtelois / Charles Thomann - Le canton du Jura de A à Z*)

Charles Naine (1874-1926), politicien né à Nods, au pied du Chasseral, le 27 juin 1874. Sa famille se situe plutôt à gauche, si l'on sait que son frère aîné Albert (1871-1957) sera conseiller d'Etat genevois aux côtés de Léon Nicole. Il passe sa jeunesse à Travers, puis, après la mort précoce de ses parents, est élevé à La Chaux-de-Fonds où le mouvement ouvrier est bien visible. Il entre à l'Ecole d'horlogerie en 1889, se rapprochant ainsi des ouvriers horlogers, et exerce d'abord la profession d'avocat, puis à partir de 1901 celle d'avocat. Très marqué par l'enseignement religieux du pasteur Pettavel et par le christianisme social (Viret, Secrétan), il devient un membre actif es Unions chrétiennes de jeunes gens. Toutefois, il se détache de la foi pour n'en conserver que l'éthique et étudie le droit. Dans son ouvrage *Surproduction et chômage* (1903), il tente une synthèse entre le christianisme et le marxisme, témoin cette formule : *Prolétaires de tous les pays, unissez-vous - et aimez-vous*. Il voyage une année en Italie, à Naples notamment, puis en France et en Allemagne. A Paris, il suit l'enseignement de l'économiste Charles Gide qui pense résoudre par étape les conflits de classe en créant des coopératives. Séduit par cette idée, Charles Naine s'en fera l'avocat. Hésitant entre les tendances révolutionnaires et réformistes du socialisme, il optera pour les secondes, mais se sent en même temps attiré par l'individualisme anarchiste, dont l'influence reste très forte dans le Jura, de même que par son antiétatisme et sa sensibilité panthéiste. Au cours d'un séjour à Berlin, il est frappé par la force et l'organisation de la social-démocratie allemande, pourtant très intégrée dans le Reich. A l'image de Liebknecht, dont les discours l'influencent fortement, il refusera les crédits militaires pendant la guerre.

⁸⁴² Pour l'ensemble des personnages qui apparaissent dans ce travail, à part en cas d'indication contraire, j'ai collecté les notes biographique (et toujours sauf indication contraire), à partir de la : *Société Neuchâteloise de Généalogie* en ligne : <http://www.sngenealogie.ch/biographies-neuchatelaises.html>. Les notes provenant de cette source sont reprises telles quelles et avec les références qu'elles indiquent. Si je ne parvenais pas à trouver par ce biais, j'ai aussi mobilisé le *Dictionnaire historique et bibliographique de la suisse*. Parfois complémenté par des informations collectées durant le travail en archive, ou d'autres types de sources, mais en dehors des notes provenant de la *Société Neuchâteloise de Généalogie* les autres sources sont systématiquement indiquées. Les notes biographiques sont classées par thématiques et chronologie, puis ensuite rangées par ordre alphabétique des prénoms.

En 1900, il est avocat à La Chaux-de-Fonds où il trouve le parti socialiste en pleine crise. Il est immédiatement considéré comme un guide. Il rend l'administration et la rédaction de *La Sentinelle* et est payé 90 francs de l'époque par mois pour ce travail, un salaire plutôt bas pour un homme marié. Il remplit pendant quelques années ses devoirs militaires, puis après avoir mûrement réfléchi avec sa conscience de pacifiste, décide de ne plus porter les armes. En 1903, il est condamné à trois mois de prison pour refus de servir et expulsé de l'armée. En effet, il ne comprend pas qu'une humanité qui élève des églises et dont l'un des commandements de son Dieu est *Tu ne tueras point* peut se consacrer à des *saturnales sanglantes* (les guerres). Il rester fidèle à cette conviction et il répétera que *Pour le militarisme, pas un seul centime, pas un seul homme*. Il se démarque ainsi de la majorité du PSS dominé par Hermann Greulich. En 1904, il soutient la grève des maçons chaux-de-fonniers et débute sa véritable carrière politique dès l'année suivante. En 1907, il se trouve côte à côte avec une personnalité neuchâteloise très en vue, Philippe Godet, pour la séparation de l'Église et de l'Etat. Il déploie une intense activité comme rédacteur de *La Sentinelle* et effectue un énorme travail parlementaire au Grand Conseil neuchâtelois où il siègera de 1905 à 1911, mais aussi à Lausanne où il fera partie du Conseil communal. Il se montre très actif au Conseil national où il représente le canton de Neuchâtel de 1911 à 1919 et de 1925 à 1926 et le canton de Vaud de 1919 à 1925. Il se montre également très entreprenant au sein de nombreuses commissions. En 1910, il est appelé à Lausanne pour réorganiser le Parti socialiste vaudois suite à une scission du Parti socialiste lausannois en 1909. Ce premier contact avec la politique vaudoise est à l'origine d'une deuxième carrière politique. Toutefois il maintiendra toujours des liens avec le Jura. En 1914, les socialistes renient leurs convictions antimilitaristes et entrent dans les gouvernements. Pour Charles Naine, c'est le choc. Avec son camarade E.-P. Graber, il refuse les crédits militaires. Toutefois, il connaît une crise de conscience et se découvre des sentiments francophiles. L'affaire des colonels et les sympathies de l'Etat-major pour l'Allemagne le confortent dans ses idées. Il participe à la Conférence de Zimmerwald (1915) et signe l'appel à la grève générale diffusé le 11 novembre 1918 par le Comité d'Olten. Dans *La Sentinelle* du 23 mars 1917, il salue la Révolution russe de février, mais après avoir suivi les événements de la Révolution d'octobre, il s'inquiète de ses tendances autoritaires et publie en 1918 *Dictature du prolétariat ou démocratie ?* Il rejoint ainsi la droite du PSS, opposée à l'entrée dans la IIIe Internationale. En 1919, il est élu au Conseil national sous les couleurs vaudoises et il y restera jusqu'en 1925. Il assumera également de 1919 à 1924 la direction du quotidien socialiste vaudois *Le droit du peuple*. En 1921, dans une brochure intitulée *Société solidariste*, il propose un modèle de société solidaire permettant de résoudre le problème de la lutte des classes. En 1924, un conflit l'oppose à Jeanneret-Minkine, la cause en étant deux tendances du socialisme suisse, notamment en ce qui concerne la Révolution russe. Cette crise, commentée dans toute la presse suisse, est attisée par la droite qui oppose selon elle le *commissaire soviétique en pays vaudois* et le *dictateur* Naine (*Tribune de Lausanne* du 17 janvier 1924). La coexistence devenant impossible, Charles Naine crée un *Parti socialiste démocratique vaudois* dissident. Si par la suite, Jeanneret est exclu pour bolchevisme, Naine n'en est pas moins blessé moralement. Il décide d'abandonner la politique vaudoise et se concentre sur son activité au Conseil national, représentant de nouveau le canton de Neuchâtel dès 1925. Mais bientôt une grippe le terrasse en quelques jours et il meurt à Préverenges le 29 décembre 1926. (Réf. : Dix grandes figures du socialisme suisse / Pierre Jeanneret - Statuts et règlements ; historique / PSN. Le véritable messenger boiteux de Neuchâtel, 1928, p. 43-44, portrait)

Ernest-Paul Graber (1875-1956), homme politique né à Travers le 30 mai 1875. Son père Jean-Jacob est venu de sa région de Bâle-Campagne pour s'installer au Val-de-Travers comme ouvrier horloger à domicile, car son métier de chaudronnier, en voie de disparition, ne lui permettait plus de nourrir sa famille. D'ailleurs, ses enfants, au nombre de neuf, connaîtront un grand dénuement. Comme Charles Naine, E.-P. Graber subit la forte influence du pasteur Paul Pettavel, le fondateur de la *Feuille du dimanche*. Il enseigne comme instituteur tout d'abord aux Bayards (1892-1900), puis à La Chaux-de-Fonds jusqu'en 1915. Dès cette date, il consacrera sa vie à son activité politique. Mais en fait c'est à partir de 1903 qu'il s'engage dans ce combat, à l'égal de Charles Naine. E.-Paul Graber est rédacteur de la *Solidarité horlogère* de 1904 à 1915, puis de *La Sentinelle* à partir de cette date. Après une âpre lutte électorale, il obtient en 1912 le deuxième siège socialiste neuchâtelois au Conseil national où il restera jusqu'en 1943. En 1917 il dénonce le traitement inhumain infligé à un soldat. Il est alors condamné à huit jours d'emprisonnement pour injure à l'armée et entre en prison le 19 mai. Le lendemain, la foule envahit la prison et délivre son leader elle cache aux Eplatures. Les 20 et 21 mai, des troupes d'infanterie vaudoises et valaisannes au nombre de 6000 hommes, de 100 chevaux et des mitrailleuses, occupent la ville. L'affrontement est évité de justesse et E.-Paul Graber réapparaît le 4 juin au Conseil national. Il purgera sa peine après la session parlementaire. Il salue la Révolution de février (en Russie) et met beaucoup d'espoir dans la Révolution d'octobre. Mais il se distancierait assez rapidement du bolchevisme que continue de soutenir ardemment Jules Humbert-Droz. Il choisit de se montrer du côté des sections neuchâteloises qui refusent en 1919 l'adhésion la IIIe Internationale. Son activité politique est multiple. Il est membre du Conseil général de La Chaux-de-Fonds, puis de celui de Neuchâtel, député au Grand Conseil, parlementaire fédéral et secrétaire romand du PSS de 1919 à 1935. En 1929, face à Léon Nicole, il réussit à convaincre ses camarades de participer au Conseil fédéral. Antimilitariste et pacifiste, il accepte pourtant en 1935, devant la menace hitlérienne, l'adhésion du PS à la défense nationale. Il lutte contre les tendances fascistes, notamment sur le plan neuchâtelois contre le Dr Bourquin, et critique fermement au Parlement toutes les concessions faites au IIIe Reich pendant la guerre. Après s'être retiré de la vie politique active depuis plusieurs années, il s'éteint à Lausanne le 30 juillet 1956.

(Réf. : Dix grandes figures du socialisme suisse / Pierre Jeanneret)

Jules Humbert-Droz (1891-1971), politicien né à La Chaux-de-Fonds le 23 septembre 1891. Fils et petit-fils d'ouvrier, il se sent vite à l'aise dans la vie politique de la métropole horlogère. Il adhère au Parti socialiste suisse en novembre 1911 et fréquente dès l'année suivante Jenny Perret, qui deviendra la compagne fidèle de sa vie. Il étudie la théologie à Neuchâtel avant de devenir pasteur sans paroisse. Au cours d'un séjour dans le nord industriel de la France, dans le cadre d'un travail d'évangélisation, il découvre la condition ouvrière des mineurs. Dès 1916, il devient un collaborateur régulier de *La Sentinelle* aux côtés de Charles Naine et d'E.-Paul Graber. En 1916 et en 1917, l'occupation maladroite de la Chaux-de-Fonds par l'armée accentue son antimilitarisme. Il plaide sa cause devant le Tribunal militaire qui le condamne en 1916 pour refus de servir. Il subit sa première peine d'emprisonnement. Il salue la Révolution de février, puis celle d'octobre et mène campagne, au sein de la gauche du PSS, pour l'adhésion à la III^e Internationale. Comme on le sait, celle-ci sera refusée. Contrairement à la plupart de ses camarades socialistes, il en vient à accepter l'idée de violence nécessaire dans la lutte pour la libération des peuples. En 1920, il se rend en Russie et participe à Petrograd au 2^e Congrès de l'Internationale communiste (celui des 21 conditions d'adhésion). Remarqué par Lénine, il devient l'un des trois secrétaires permanents de l'IC, activité qu'il exercera de 1921 à 1929 pour les pays latins d'Europe occidentale et l'Amérique latine. Pour marquer le coup, il coupe sa barbe avant de devenir un fonctionnaire du Komintern. Il combat dès 1928 la politique prônée par Staline, notamment en ce qui concerne la création de syndicats révolutionnaires autonomes. Il refusera d'autre part des alliances temporaires avec des socialistes. Limogé en 1932 et placé sous surveillance, il sera réhabilité dans ses fonctions quand la stratégie dite du front unique sera avalisée par le VII^e Congrès de l'Internationale communiste (25 juillet-25 août 1935). Porté à la tête du *Parti communiste suisse* en 1931, les difficultés vont s'accumuler pour lui de toutes parts à l'approche de la Deuxième Guerre mondiale. En 1938, il est condamné à quatre mois de prison préventive pour avoir recruté des volontaires pour les Brigades internationales espagnoles. La même année, Staline rechigne à lui accorder un visa de sortie après un séjour en URSS. Il siège encore au Conseil national de 1938 à 1939 comme élu zurichois. Scandalisé par le Traité de non-agression en août 1939, il n'en demeure pas moins très suspect aux yeux des autorités suisses. Il est chassé du Conseil national, fiché, emprisonné pour avoir recouru contre l'interdiction du Parti communiste en Suisse (1941). Rejeté, incompris, il sera finalement exclu du PCS sur ordre de Staline (1943). Il réintègre alors le *Parti socialiste suisse* quatre mois plus tard. Il ne sera pas un membre facile, ni docile. Socialiste marxiste, antimilitariste intransigeant, il sera souvent en désaccord avec l'aile réformiste du parti. Chargé des affaires romandes, puis secrétaire central du PSS, il participe comme délégué du parti à de nombreux congrès et collabore régulièrement au *Peuple* et à *La Sentinelle*. Ses *Billets de politique étrangère* critiquent sévèrement aussi bien les menées soviétiques d'asservissement de l'Europe orientale que l'impérialisme américain ou les entreprises coloniales franco-anglaises. Croyant toujours à la mission de la Révolution russe, trahie selon lui par Staline, il s'éloigne petit à petit des communistes qui le considèrent comme un renégat. Jules Humbert-Droz admire de plus en plus l'expérience de Tito et s'engage à fond dans les actions pour la paix et contre l'armement nucléaire. Après sa démission de son poste de secrétaire central en 1958, il regagne avec sa femme Jenny sa ville natale et retrouve ses « chères vieilles amies jurassiennes, les forêts de sapins ». Il exerce alors une intense activité journalistique et écrit les trois premiers tomes de ses *Mémoires*. Un quatrième sera rédigé après sa mort survenue le 6 octobre 1971 par sa femme Jenny.

(Réf. : Dix grandes figures du socialisme suisse / Pierre Jeanneret. - Statuts et règlements ; historique / PSN)

James Perrenoud (1856-1928), industriel et financier né le 1^{er} février 1856. Empreint d'un sens aigu des affaires, il se forge rapidement une place importante dans le monde économique et industriel, notamment dans la métropole horlogère. Intéressé par la finance, il se préoccupe néanmoins des problèmes sociaux et fonde avec Walther Biolley le Parti socialiste de la Chaux-de-Fonds. Il devient l'un des premiers représentants de ce groupe au Grand Conseil et joue un rôle important dans la fondation des coopératives réunies et des consommations. Esprit indépendant et patriote avant tout, il ne tarde pas à se dégager du monde de la politique dans lequel il s'était élancé avec son esprit de justice. Il se consacre dès lors aux affaires sans oublier les conditions économiques et sociales. Il fait longtemps partie du conseil d'administration de la Zénith et fonctionne de nombreuses années comme secrétaire du trust des chocolatiers. Il décède à La Chaux-de-Fonds le 23 novembre 1928.

(Réf. : Le véritable messenger boiteux de Neuchâtel, 1930, p. 48-49)

Quatre conseillers fédéraux radicaux neuchâtelois avant la 1^{ère} guerre mondiale :

Eugène Borel (1835-1892), avocat, parcourt tous les degrés du *cursum* idéal : conseiller général (à 22 ans) puis conseiller municipal à Neuchâtel, député au Grand Conseil, conseiller d'Etat, il entre au Conseil fédéral (Département des postes et télégraphes) en 1872, à 37 ans ; il n'y reste que trois ans puis deviendra le premier président de la future Union postale universelle. Sur le plan militaire, il est grand-juge de la 3^e division, président de la cour de cassation et auditeur en chef. Radical de fortes convictions, centraliste, il n'a pas le temps de marquer durablement son passage au gouvernement.⁸⁴³

⁸⁴³ HENRY, Philippe, « Survol de l'histoire politique et institutionnelle du canton de Neuchâtel (1814-2014) », *Op. Cit.*, p.82.

Numa Droz (1844-1899) accomplit une carrière comparable [à Eugène Borel], mais encore plus rapide. D'origine modeste, apprenti graveur, puis instituteur, puis journaliste, il est député au Grand Conseil à 25 ans, conseiller d'Etat à 27, conseiller aux États à 28, conseiller fédéral élu à 31 ans ! Il va marquer son long passage au gouvernement fédéral (1876-1892) en dirigeant plusieurs départements, mais c'est celui des Affaires étrangères qui va bénéficier le plus de son énergie, de ses talents diplomatiques et de la largeur de ses vues. Il joue un rôle essentiel dans la promotion alors nécessaire d'une politique étrangère fédérale longtemps sous-développée et considérée bien à tort comme secondaire en raison des options neutralistes du pays. Jusqu'en 1914, Numa Droz est sans doute la plus impressionnante figure du radicalisme neuchâtelois.⁸⁴⁴

Robert Comtesse (1847-1922), avocat, successeur de Numa Droz au Conseil d'Etat (il a alors 28 ans !), conseiller national, est au Conseil fédéral de 1899 à 1912. Homme de dialogue et de compromis, pragmatique, Comtesse démontra ses qualités à la tête de différents départements, avec des succès importants comme la création de la Banque nationale en 1905.⁸⁴⁵

Louis Perrier (1849-1913) La carrière tardive et tronquée de Louis Perrier est la moins conforme au « modèle » radical neuchâtelois. Né vaudois, architecte confirmé et renommé, colonel du génie, conseiller général à Neuchâtel sur le tard, puis député au Grand Conseil, conseiller d'Etat, il entre au Conseil fédéral en 1912, après le départ de Robert Comtesse. Mais il mourra en mai 1913 sans avoir eu le temps d'accomplir une véritable œuvre politique nationale.⁸⁴⁶

Quelques politiciens membre du gouvernement provisoire de 1848 et de la première législature de la République :

Auguste Leuba (1798-1860), politicien né à Buttes le 1^{er} décembre 1798. Il s'installe par la suite comme négociant au Locle, mais il représente le Val-de-Travers comme membre du Corps législatif (1832-1833 au sein des autorités cantonales. En 1848, désigné par le comité de Môtiers, il fait partie de la Constituante, puis du gouvernement provisoire en 1848. Le 8 mai 1849, il remplace le Conseiller d'Etat Louis Brandt-Stauffler, décédé, mais se retire à la fin de la législature en 1853. Il est par ailleurs membre du Grand-Conseil de 1848 à 1858. Il dirige pendant de nombreuses années une maison de commerce d'horlogerie à Rio de Janeiro et siège au Conseil d'administration de la Société neuchâteloise d'exportation. Il est l'un des promoteurs de la ligne du chemin de fer Franco-suisse. L'opposition de celle-ci avec celle du Jura industriel provoquera une scission au sein du parti républicain. Un parti des indépendants est fondé, à la tête duquel on trouvera un certain Auguste Leuba. Il décède le 26 février 1860.

(Réf. : Les cahiers du Val-de-Travers no 6 : Essai de toponymie régionale, t. 1 / Eric-André Klauser). - Die Bundesversammlung / E. Gruner, T. 1. [Remarque : E. Gruner mélange des éléments biographiques d'Auguste Leuba 1798-1860 et Auguste Leuba (1846-1884)]
R Le véritable messager boiteux de Neuchâtel, 1861, p. [65] ; id., 1948, p. 99)

Charles Louis Lardy (1816-1875), avocat et professeur né à Corcelles le 23 septembre 1816. Il fait de solides études de droit en Allemagne où il obtient son doctorat. De retour au pays, il est président de la Société des avocats, maire des Ponts de Martel de 1844 à 1848 et directeur de la police centrale. En 1845, il rédige un Rapport sur la propagande secrète allemande. IL est aussi député au Corps législatif de 1847 à 1848. La révolution neuchâteloise n'interrompt pas sa carrière politique. Il est député au Grand Conseil de 1848 à 1875 et exerce une profonde influence dans l'élaboration des lois. Député libéral, il s'appuie sur la Constituante de 1858, garantissant la liberté de l'enseignement pour s'opposer à la disparition du Collège communal, entraînée par la création de l'Académie et contre la suppression de l'enseignement du droit à Neuchâtel. A partir de 1866, il est nommé à la Seconde Académie de Neuchâtel, où il enseigne le droit civil de 1867 à 1869. Il est l'auteur, en 1866, d'une étude intitulée Les procédures de sorcellerie à Neuchâtel.

Il décède à Neuchâtel le 19 avril 1875.

(Réf. : Le canton de Neuchâtel, District de Neuchâtel, 1ère série, 2^e volume / par Ed. Quartier-la-Tente, p. 358. R Patrie neuchâteloise, série 3 / Jacques Petitpierre (Neuchâtel, 1949), p. 177. www.montmollin.ch - Le véritable messager boiteux de Neuchâtel, 1877, p. 34)

Ehrard Borel (V) (1793-1861), industriel et homme politique né à Couvet le 21 avril 1793. Fils d'Erhard Borel, industriel, et d'Adrienne Borel née Thuillier, il assume dès 1819 avec son frère Jean-Antoine la direction de la fabrique de papier familiale à Serrières (commune de Neuchâtel). Grâce à toute une série d'innovations, il contribue à son extension et à sa modernisation. En dépit d'une activité politique intense, il restera actif au sein de l'entreprise, constituée en société par actions en 1854. Député de l'opposition libérale au Corps législatif, il aurait dû faire partie du gouvernement prévu après l'insurrection de 1831. Après le coup d'Etat manqué, il s'exile jusqu'en 1832. Il siège à nouveau au Corps législatif de 1841 à 1848. Nommé membre et chancelier du gouvernement provisoire en mars 1848, puis député à la Constituante, il avance des fonds pour la jeune République. Il est préfet de Neuchâtel de 1848 à 1849 avant d'être élu au Grand Conseil et au Conseil d'Etat de 1849 à 1853. Il publie en tout ou en partie à ses frais le journal radical Le patriote neuchâtelois

⁸⁴⁴ HENRY, Philippe, *Ibidem*, pp.82-83.

⁸⁴⁵ HENRY, Philippe, *Ibid.*, p.83.

⁸⁴⁶ HENRY, Philippe, *Ibid.*, p.83.

(1848-1849) qui deviendra le Républicain neuchâtelois (1849-1856). Il décède à Neuchâtel le 20 mai 1861.

(Réf. : INSA : Inventaire suisse d'architecture, 1850-1920, vol. 7, p. 148. *L'Express* du 28 février 2004. - DHS. - Le véritable messager boiteux de Neuchâtel, 1862, p. [46] - [47])

Frédéric Lambelet, dit Fritz (1817-1876), politicien né aux Verrières le 16 mai 1817. Sa carrière commence véritablement en 1848 et il se montre très actif dans ce domaine dès le lendemain de la Révolution neuchâteloise. Il est président du Comité administratif de justice et police aux Verrières à partir du 2 mars 1848, préside le comité républicain de son village natal depuis 1848, devient député à la Constituante en 1848 et au Grand Conseil de 1848 à 1853, puis conseiller national radical de 1848 à 1854, et de juillet 1855 à 1857. Il est l'un des promoteurs des chemins de fer dans le canton : au printemps 1852, il crée un comité pour étudier la question, préside la Commission des chemins de fer nommée par le Grand Conseil le 19 juin 1852 et rapporteur de la majorité de la Commission des chemins de fer au Grand Conseil. En 1853, il démissionne de celui-ci pour protester contre l'opposition de celui-ci aux projets du chemin de fer Franco-Suisse dont il est un chaud partisan. De 1855 à 1873, il membre du Conseil d'administration et de 1856 à 1873, du comité de direction de cette compagnie. Il fait également partie du Conseil d'administration de la Suisse-Occidentale de 1866 à 1871. En 1848, il l'un des auteurs d'un projet de Banque cantonale neuchâteloise. Il décède à Neuchâtel le 28 janvier 1876.

(Réf. : Die Schweizerische Bundesversammlung / E. Gruner, T. 1. - Le véritable messager boiteux de Neuchâtel, 1877, p. 35)

Guillaume Auguste d'Ivernois (1779-1856), homme politique. Il est trésorier général de 1809 à 1831 et conseiller d'Etat de 1814 à 1831. Il décède à Neuchâtel le 6 février 1856, à l'âge de 76 ans.

(Réf. : Le véritable messager boiteux de Neuchâtel, 1857, p. [39]. - DHBS)

Hugues Thomas (1803-1855), professeur et politicien né à Cressier le 17 mai 1803. Il étudie probablement chez les Jésuites. Il enseigne ensuite au Pensionnat des Jésuites à Fribourg jusqu'à la fermeture de l'établissement en 1847. Au lendemain de la Révolution neuchâteloise, le 1^{er} mars 1848, il est nommé membre du comité administratif de justice et police à Cressier et devient l'un des premiers membres de l'Association patriotique de La Chaux-de-Fonds en avril 1848. Très engagé à gauche, il trouve la politique d'Alexis-Marie Piaget trop modérée. Député au Grand Conseil de 1851 à 1855, il est également Conseiller national radical de 1852 à 1854. A partir de décembre 1854, il enseigne au Conseil municipal de La Chaux-de-Fonds, mais il décède prématurément dans cette ville le 28 février 1855.

(Réf. : die schweizerische Bundesversammlung / E. Gruner, T. 1)

Louis Henri Brandt-Stauffer (1800-1866), industriel et politicien né le 18 avril 1800 à La Chaux-de-Fonds. Son nom de Brandt-Stauffer, sous lequel il est connu, vient de son mariage en 1828 avec Marianne Henriette Stauffer, fille d'Abraham-Louis, futur membre du gouvernement de la République. Intelligent et autoritaire, il est le chef de l'une des premières maisons d'horlogerie de La Chaux-de-Fonds, l'entreprise Robert, Brandt & Cie. Appartenant au Comité patriotique de son village natal, il promet à Alexis-Marie-Piaget qu'un gouvernement provisoire serait formé dans la journée du 1^{er} mars 1848. Une fois la promesse réalisée, il accepte d'en faire partie, puis devient l'un des premiers conseillers d'Etat dès le 4 mai 1848 sous la bannière radicale, comme tous ses collègues de l'époque. Il prend la direction du Département de finances. Chose incroyable, il n'hésite pas à mettre sa fortune à la disposition du canton, dont la trésorerie est très alarmante : le bilan présente alors un actif de Fr. 1,20.- et un passif de 2 millions de francs environ. Henri-Louis Brandt-Stauffer recouvrira la totalité de ses créances. Il se retire du Conseil d'Etat à peine une année plus tard, le 8 mai 1849 pour retourner dans son entreprise. Mais la politique ne le quitte pas de sitôt : il est député au Grand Conseil de 1848 à 1853 et Conseiller aux Etats de juillet 1863 à 1864. Il meurt au cours d'un voyage d'affaires à Bruxelles le 7 septembre 1866.

(Réf. : L'histoire de La Chaux-de-Fonds inscrite dans ses rues / Charles Thomann. * Historique et généalogie des propriétaires de la Ferme des Brandt aux Petites-Crosettes, pendant quatre siècles / Pierre-Arnold Borel, Stéphane François Beuret. * Histoire du Conseil d'Etat neuchâtelois / Rémy Scheurer, Louis-Edouard Roulet, Jean Courvoisier. Die Bundesversammlung / E. Gruner, T. 1)**

Députés du GC ou CE deuxième moitié du XIX^{ème} siècle (1850-1900) :

Alfred Frédéric Borel (1833-1908), banquier et mécène né à Neuchâtel (Maison des dragons, Coq d'Inde), le 4 janvier 1833. Après un stage de quelques années en Angleterre (1851) et à Hambourg dès 1852, il part pour la Californie en 1855. C'est encore l'époque de la ruée vers l'or, commencée en 1848. En 1854, la petite localité de San Francisco passe de huit cent soixante habitants à cinquante mille Alfred Borel se lance dans la finance et fonde en 1855 dans cette ville sa maison « Alfred Borel & Co », puis en 1856 la « Caisse hypothécaire », soit la même année que la fondation du « Crédit suisse ». Des amis et des parents lui confient des capitaux qu'il saura faire fructifier. Le capital de la caisse fluctue de 1856 1902 et culmine à deux reprises à quatre millions et demi de francs suisses. Il revient une première fois à Neuchâtel en 1861 à la mort de son père, puis repart en septembre de la même année avec son frère Antoine. Il se fait remplacer dès 1866 par son frère Antoine et revient à Neuchâtel. Il se retire officiellement des affaires, mais pour lui, il faut une personnalité dynamique du côté de l'introduction suisse des capitaux. Il se marie en 1869 avec Marie Helbing, dont il aura

une fille, Anna (1870-1902). Mais la mère de celle-ci meurt en 1880 d'une broncho-pneumonie. Pour Alfred Borel, c'est un coup dur, mais cela ne l'empêchera pas de continuer à collaborer avec son frère Antoine et de servir de mécène et de contribuer à l'embellissement de la ville de Neuchâtel (hôpital, Musée des beaux-arts, Université). Il se remarie en 1887 avec Louise Ellen Jeanrenaud, descendante de la famille de « Maître de poste » devenus « directeurs de l'office de poste » de Neuchâtel. Impliqué dans la vie politique et sociale de son époque, il est aussi député au Grand Conseil de 1871 à 1898 et membre du Conseil communal de 1880 à 1888, conseiller général de 1888 à 1903 (présidence en 1903). Intéressé par le développement des chemins de fer, il fait partie du conseil d'administration des compagnies de *Suisse occidentale* (1883-1889) et du *Jura-Simplon* (1893-1903). Il décède au moulin de Bevaix le 26 juin 1908. (Réf. : INSA: Inventaire suisse d'architecture, 1850-1920, vol. 7, p. 151. Les Borel, de Neuchâtel San Francisco, du savetier au financier / Antoine Wasserfallen. Le véritable messager boiteux de Neuchâtel, 1909, p. 52-53)

Auguste Leuba (1846-1884), politicien né le 1^{er} novembre 1846 au Locle. Ingénieur, il est l'un des chefs de la fabrique Leuba frères à Noiraigue. Membre du Conseil d'administration de la Banque cantonale neuchâteloise de 1863 à 1869, il est président du Conseil général de la municipalité de Noiraigue de 1878 à 1883, député au Grand Conseil de 1880 à 1884, Conseiller aux États de novembre 1880 à 1881 et Conseiller national de 1882 à sa mort survenue le 20 mars 1884 à Nyon.

(Réf. : DHBS. - Die Bundesversammlung / E. Gruner, T. 1. [Remarque: E. Gruner mélange des éléments biographiques d'Auguste Leuba (1798-1860) et d'Auguste Leuba (1846-1884)]

Auguste Georges Adrien Cornaz (1834-1896), politicien né à Ballaigues (canton de Vaud) le 28 juillet. Il étudie au Collège d'Orbe, puis effectue un séjour d'un an à l'Institut morave de Bönningen (Wurtemberg). Il fait ses études classiques à l'Académie de Lausanne de 1852 à 1853, où il a pour condisciple Louis Ruchonnet, qu'il retrouvera plus tard aux Chambres fédérales. Il effectue ensuite un stage à l'étude de l'avocat vaudois Jayet. Il se rend à Munich pour compléter ses études de droit (1853-1854). Il revient ensuite au pays et enseigne l'histoire, la géographie, la langue et la littérature française au Collège de Moudon de 1856 à 1857. Il se lance ensuite dans le journalisme : il est successivement rédacteur au journal radical *La Suisse* à Berne de 1857 à 1860 et directeur du *National suisse* à La Chaux-de-Fonds de 1860 à 1864, tandis qu'il fonctionne comme traducteur au Conseil national de 1856 à 1864. Avocat à La Chaux-de-Fonds de 1864 à 1872, il est chargé d'un cours de droit public à l'Académie de Neuchâtel. En avril 1867, il est nommé professeur de droit public fédéral et cantonal à la seconde Académie. Démissionnaire, il est remplacé le 11 avril 1868 par Henri Jacottet. En 1871, il acquiert le lieu d'origine de La Chaux-de-Fonds. Enfin, il est juge fédéral de 1893 à 1896. En politique, il est Conseiller général à La Chaux-de-Fonds de 1866 à 1868, député radical au Grand Conseil de 1862 à 1868 et de 1871 à 1872. Il est Conseiller aux États de juillet 1866 à juillet 1867 et de mars 1876 à 1893. A Berne, il est l'auteur des motions concernant la liste des citoyens privés de leurs droits politiques (1876) ; les voyageurs de commerce (1882) et celle autorisant les cantons à instituer des syndicats professionnels obligatoires pour remplacer les associations facultatives de patrons et d'ouvriers (1889). Mais il sera également Conseiller d'Etat de 1872 à 1893 où il dirige le département de Justice et police. Opposé à la représentation proportionnelle, il propose néanmoins, dans un esprit de conciliation, une période d'essai et participe à la campagne en faveur de la révision de la Constitution fédérale. Eminent juriste et homme d'Etat, il réforme profondément les institutions judiciaires du canton (1874) et marque profondément la législation cantonale. Il est l'auteur du Code de procédure pénale et du Code pénal neuchâtelois, lequel deviendra caduc en 1942, pour être remplacé par le code pénal fédéral. Enfin, il est juge fédéral de 1893 à 1896 (élection 27 juin 1893). Il est délégué du canton aux chemins de fer du Jura-Simplon (1890-1892) et du Jura neuchâtelois (1886-1892) et se déclare favorable du rachat de ce dernier par le canton. Il est l'un des promoteurs de la Banque cantonale neuchâteloise et préside la Ligue contre le renchérissement de la vie de 1890 à 1891. Il effectue également une belle carrière militaire. En 1859, il accompagne à Naples, en qualité de secrétaire, le commissaire fédéral K. Latour qui s'occupe du licenciement des soldats suisses et préside la Société suisse des carabiniers dès 1861. Il obtiendra le grade de Colonel à l'État-major judiciaire, remplaçant de l'auditeur en l'armée (1890). Il décède à Lausanne le 13 mai 1896.

(Réf. : Histoire de l'Université de Neuchâtel. - Die Bundesversammlung / E. Gruner, T. 1. - Le véritable messager boiteux de Neuchâtel, 1897, p. 49-50 ; id. 1943, p. 41)

Benoît Lambert, (1820-1888), administrateur postal né à Soleure le 20 [selon l'article nécrologique paru dans la *Feuille d'avis de Neuchâtel et L'Impartial*] ou le 22 juillet 1820 [selon l'Etat-civil de Neuchâtel]. Bourgeois de cette ville, il fait de solides études gymnasiales. Il débute le 1^{er} mai 1841 dans la carrière postale au bureau des postes à Soleure. Il obtient rapidement le grade de directeur et, lors de la centralisation des postes en 1849, il vient à Neuchâtel, où il ne tarde pas à obtenir la place de contrôleur du IV^e arrondissement, poste qu'il occupera avec distinction jusqu'à son décès, soit pendant trente-huit ans. Deux jours avant sa mort, il est encore à son bureau. En 1856, il est élu au premier Conseil général de la municipalité et y siège constamment jusqu'à sa mort. Il représente pendant plusieurs législatures la Ville de Neuchâtel au Grand Conseil et cesse d'en faire partie en renonçant à toute nouvelle candidature. Il est par ailleurs membre de plusieurs commissions. Catholique convaincu, il n'est pas étranger à l'absence de tout conflit religieux au milieu d'un pays protestant pendant une période agitée de l'Église catholique. Il joue un rôle important au sein de cette confession chrétienne et préside pendant trente-six ans le Conseil de la paroisse catholique de Neuchâtel. Musicien de mérite, il participe activement aux sociétés de chant locales et est très apprécié dans sa jeunesse pour ses connaissances musicales et sa belle voix. Très dévoué, il consacre beaucoup de son temps aux écoles, à l'hôpital de la Providence et à toutes les œuvres qui se rattachent

à son Église. Il décède à Neuchâtel le 24 novembre 1888, emporté par une embolie.

(Réf. : Le véritable messager boiteux de Neuchâtel, 1890, p. 44. - Feuille d'avis de Neuchâtel du 26 novembre 1888, p. 4 ; id., du 27 novembre 1888, p. 3 (État-civil.), 4. - L'Impartial du 28 novembre 1888, p. 2,4)

Edouard Jean-Pierre Desor (1811-1882), descendant d'une famille huguenote, est né à Friedrichsdorf, près de Francfort sur le Main, le 13 février 1811. Il perd son père très tôt. Il fréquente les cours de l'École française, puis du gymnase de Hanau. Il étudie ensuite le droit à l'Université de Giessen, puis à Heidelberg jusqu'en 1832. Mais à la suite de sa participation à un mouvement libéral étudiant, il doit quitter l'Allemagne. Il se rend alors à Strasbourg, puis à Paris où il étudie la géophysique et la géologie sous la direction d'Elie de Beaumont. Pour vivre, il donne des leçons privées et traduit français la Géographie de Karl Ritter. En 1837, il fait la connaissance d'Agassiz qui l'engage comme secrétaire. Il participe aux campagnes sur le glacier de l'Aar inférieur et à l'"hôtel des Neuchâtelois". Il se rend en Suède et Norvège en 1846, puis part l'année suivante retrouver Agassiz en Amérique. Il travaille comme géologue et zoologue pour le gouvernement des États-Unis. En 1848, il se brouille avec son ancien ami et entre, avec son ami Léo Lesquereux, au service du Bureau géologique de Pennsylvanie qui le charge entre autres d'établir le relevé géologique de la presqu'île du Michigan (1849). En 1852, il revient à Neuchâtel, où il est nommé professeur de géologie aux Auditoires, poste qu'il conservera jusqu'en 1869. Il organise et dirige des recherches dans les stations lacustres et devient un spécialiste de la préhistoire. Dans un article paru en 1854 *Sur l'étage inférieur du groupe néocomien, étage valanginien*, publication qui lui vaudra le titre de Dr honoris causa de l'Université de Bâle en 1860, il définit le valanginien (marbre bâtard et calcaire roux) comme une formation spéciale du Crétacé inférieur, tout comme l'hauterivien (marnes bleues et pierre jaune) déjà décrit par A. de Montmollin. En 1855, il publie son premier ouvrage intitulé *Sinopsis des Echininidés fossiles*. On lui confie les études préalables au percement du tunnel des Loges et du Mont Sagne, tâche dont il s'acquitte en collaboration avec Gressly. En 1858, à la suite du décès de son frère, il hérite du domaine de la Combe-Varin. C'est là qu'il va recevoir pendant plus de vingt ans des savants de toutes les parties du monde. Naturalisé neuchâtelois en 1859, il est membre fondateur et premier président de la *Société d'histoire et d'archéologie du canton de Neuchâtel* en 1864, membre de la Commission pour la carte géologique de la Suisse, membre fondateur du *Club jurassien* en 1865. Il publie des travaux importants sur les lacustres et préside le 1er congrès d'anthropologie et d'archéologie préhistorique à Neuchâtel en 1866. Il collabore au *Musée neuchâtelois*, à la *Revue suisse*, à la *Bibliothèque universelle*, aux publications de la *Société helvétique des sciences naturelles*, etc. Il participe activement à la vie politique du pays, devient membre du Conseil général de la municipalité de 1864 à 1867 et sera député au Grand Conseil de 1862 à 1881 (il en sera également président en 1865 et 1874), conseiller aux États de juillet 1866 à juillet 1867 et de juillet 1868 à juillet 1869. Enfin, il est conseiller national de 1869 à 1878. Représentant du parti radical, il est souvent en désaccord avec son parti, il en est exclu lorsqu'il forme, en 1875, avec F. Berthoud et G. Virchaux un groupe dissident. En politique, il s'intéresse en particulier aux problèmes scolaires. Dès 1864, il lutte pour la renaissance de l'Académie et travaille à son organisation dès 1866. Il en préside également le Conseil. Il est membre de la Commission d'éducation de la ville et de la Commission d'État pour l'enseignement supérieur. A Berne, il soutient le projet de révision de la Constitution 1872 et signe la motion pour l'exécution de l'article scolaire fédéral. Il est également membre du Conseil de l'École polytechnique fédérale de 1869 à 1881. Malgré ses nombreuses occupations politiques, il maintient une activité scientifique étonnante. Il participe, en 1863, avec Escher de la Linth et Ch. Martin, à une excursion dans le Sahara, publie de nombreux articles et ouvrages, notamment: *Excursions* (1859), *Nouvelles excursions et séjours dans les glaciers et hautes régions des Alpes de M. Agassiz et de ses compagnons de voyage* (1859), *Catalogue raisonné des Echinodermes* (1861-1864) en collaboration avec Agassiz, *La construction des Alpes* (1865), *Essai d'une classification des cavernes du Jura* (1871), *Le bel âge du bronze lacustre en Suisse* (1874) avec Louis Favre. Il lègue son domaine de la Combe Varin à Eugène Borel et près de la moitié de sa fortune, soit 264 000 francs, à la Ville de Neuchâtel. Ce don permettra à la municipalité de construire les ailes du Palais des Beaux-Arts après la mort de Desor survenue à Nice le 23 février 1875 à sept heures du matin, des suites d'une pneumonie. La municipalité de Neuchâtel, voulant honorer la mémoire d'Edouard Desor, lui fait élever un monument à Nice. Le socle est en granit rouge d'Arvet (Valais). Au-dessus, on a placé un granit du Jura sur lequel on a incrusté un médaillon représentant la tête du professeur, vue de 3/4, oeuvre de Charles Iguel (1827-1897). Au-dessous du médaillon on lit: A.E. Desor, géologue 1811-1882 La ville de Neuchâtel (Suisse)

(Réf.: La Roche aux noms. - Die schweizerische Bundesversammlung / E. Gruner, T. 1. - Le véritable messager boiteux de Neuchâtel, 1883, p. 32, 42-44, portrait p. >42-43< ; id., 1884, p. 4)

Erhard Borel (VI) (1843-1905), industriel et philanthrope né à Serrières le 19 septembre 1843. Il est issu d'une lignée d'industriels qui s'intéressèrent notamment à la fabrication du papier à Serrières. Erhard Borel, sixième du nom, reprend d'abord le moulin de son père, puis il dirige la fabrique de papier jusqu'au moment où il se retire des affaires vers 1895. Il participe également à la vie publique en faisant partie du Conseil général, de la Commission scolaire et également comme député au Grand Conseil de 1889 à 1892.

Philanthrope, il lègue l'essentiel de sa fortune, soit 400'000 francs de l'époque, à la Ville de Neuchâtel, à charge pour elle de constituer un fonds pour l'amélioration et l'entretien des routes, chemins, rues, trottoirs et quais. D'autres œuvres philanthropiques bénéficieront de sa générosité : création de l'asile pour vieillards femmes (150'000 francs), pour l'asile des vieillards (50'000 francs), la maternité (50'000 francs), l'Hôpital de la Providence (50'000 francs), sans oublier les pauvres de l'Église nationale, à Serrières et à Neuchâtel, chacun 50'000 francs, etc. Son nom a été donné à la rue reliant le Quai Philippe Suchard à la rue des Usines. Il décède à Serrières le 10 juillet 1905.

Emile Tripet (1825-1880), homme politique né à Chézard le 28 octobre 1825. Il se prépare à une carrière d'instituteur, mais il entre de bonne heure au service de l'Etat. Après avoir été secrétaire-archiviste du Grand Conseil et du département de l'Intérieur, il est nommé préfet de Neuchâtel en 1858 et devient caissier de l'Etat en 1863. Il est enfin conseiller d'Etat du 21 juin 1871 au 10 février 1880, responsable du département des Finances. Il décède à Neuchâtel le 10 février 1880, à l'âge de 54 ans, 3 mois et 13 jours.

(Réf. : DHBS. - Le véritable messenger boiteux de Neuchâtel, 1881, p. 36. - Feuille d'avis de Neuchâtel du 14 février 1880, p. 4 (Etat-civil...))

Ferdinand Richard (1834-1903), banquier né au Locle. Il exerce sa profession dans la mère-commune jusqu'en 1878, date à laquelle il vient se fixer à Neuchâtel en qualité de directeur du Crédit foncier neuchâtelois. Il fait également partie des conseils d'administration de la Caisse d'Epargne et de diverses institutions financières. En politique, il est député au Grand Conseil de 1868 à 1874. Non réélu, il est de nouveau présent dès l'année suivante au Grand Conseil, mais comme député de La Sagne. Son rôle sera important durant cette législature. Lors de l'impôt progressif en 1876, il présente le rapport de minorité, qui repousse cette mesure. Désavoué au Grand Conseil, il triomphe en votation populaire. De 1880 à 1898, il est député de Neuchâtel au Grand Conseil. Les électeurs libéraux ont compté plus d'une fois sur son nom pour l'élection au Conseil national. On lui reconnaît ses compétences, servies par une parole facile et claire, qui en feront un orateur d'affaires toujours écouté. Ses capacités s'emploient aussi au service de la Ville de Neuchâtel, qui l'appellera dans ses conseils. Il répond présent dans la vie sociale, culturelle et religieuse. Il fait partie de plusieurs sociétés de secours et de prévoyance. Il est pendant vingt-cinq ans un trésorier modèle de la *Société d'histoire et d'archéologie du canton de Neuchâtel*. L'Eglise indépendante le compte parmi ses membres dès sa fondation et il appartient à la Commission synodale de cette Eglise de 1874 à sa mort. Il décède à Neuchâtel le 28 novembre 1903.

(Réf. : Le véritable messenger boiteux de Neuchâtel, 1905, p. 50-51)

Frédéric Soguel (1841-1903), homme politique né à Cortaillod le 6 mai 1841. Il effectue son école primaire dans son village natal jusqu'en 1853, puis devient commis dans l'étude du notaire Jacottet à Neuchâtel de 1853 à 1860. Il est employé au bureau du chemin de fer *Jura industriel*, puis prend la tête, en 1861, de l'imprimerie du *Courrier de Neuchâtel*. Il est stagiaire pendant deux ans chez Rivoire et Wessel, notaires à Genève, et obtient son brevet de notaire en 1865. Il ouvre ensuite une étude à Cernier, qu'il dirigera jusqu'en 1897. Il est greffier de la justice de paix de 1867 à 1877, puis juge de paix au Val-de-Ruz de 1883 à 1897. En politique, il se consacre avant tout aux affaires cantonales et plus particulièrement à celles du Val-de-Ruz. Député au Grand Conseil de 1871 à 1897 (présidence en 1878, 1883 et 1894), il soutient les lois scolaire et ecclésiastique de Numa Droz et la campagne qui aboutit à au rachat du *Jura industriel*. Sur le plan confessionnel, il défend le christianisme libéral de Ferdinand Buisson. En 1872, il est opposé à la révision de la Constitution fédérale. En 1873, il fonde le *Réveil* qui deviendra le *Neuchâtelois* dès 1888 et auquel il va collaborer jusqu'en 1891. Il montre un grand intérêt pour l'agriculture et préside la *Société d'agriculture du Val-de-Ruz*, dont il est le fondateur, de 1882 à 1897 et la *Société cantonale d'agriculture* de 1888 à 1897. Le 18 mai 1885, il dépose une motion demandant l'élection du Grand Conseil selon le mode la représentation proportionnelle. Il améliore également le régime forestier et fonde l'*École d'agriculture de Cernier* en 1885. En 1888, il défend la réorganisation des communes. Président du Conseil communal de Cernier de 1888 à 1891 de son Conseil général de 1891 à 1897, il est appelé au Conseil des États en juin 1875, mais refuse une réélection en 1877. Il accepte de devenir conseiller d'Etat radical, que d'aucuns réclamaient depuis longtemps. Il dirige le département des Travaux publics de 1897 à 1903, mais s'use à cette charge où il met au service de conceptions étendues et parfois disproportionnées aux ressources du canton une capacité de travail peu commune. Il est également Conseiller national radical de 1902 à 1903. Il mourra à la tâche au mois de novembre 1903. Il est membre du Conseil d'administration du *Jura neuchâtelois* de 1888 à 1902 et délégué du canton au *Jura-Simplon* de 1898 à 1902. Il décède à Neuchâtel le 21 novembre 1903.

(Réf. : INSA : Inventaire suisse d'architecture, 1850-1920, vol. 7, p. 155. - Histoire du Conseil d'Etat neuchâtelois des origines à 1945 / Rémy Scheurer, Louis-Edouard Roulet, Jean Courvoisier. R P. 254-255 = <http://www.ne.ch/admCantonale/autoritespolitiques/ConseilEtat/MembresGouvernement>. - die schweizerische Bundesversammlung / E. Gruner, T. 1)

Fritz Berthoud (1812-1890), peintre et enseignant né à Fleurier le 7 août 1812. De 1828 à 1845, il employé, puis associé de la Banque Berthoud à Paris. Il revient ensuite au pays pour s'adonner pendant une vingtaine d'année à la peinture. Il expose la première fois à Neuchâtel en 1846. Très attaché à sa commune, il fait partie des autorités communales et municipales de Fleurier de 1873 à 1890, de la Commission scolaire dès 1873 et devient président de 1877 à 1890. Il est également directeur de l'École secondaire de Fleurier de 1875 à 1877. Mais il est aussi député radical au Grand Conseil de 1874 à 1880, mais surtout conseiller aux Etats de juillet 1871 à mai 1872 et conseiller national de 1872 à 1878. A Berne, il s'oppose à l'étatisme et au protectionnisme et se montre un partisan convaincu de la révision de la Constitution fédérale.

Il signe une motion demandant un article constitutionnel en faveur des familles de soldats tués, blessés ou malades. Sur le plan cantonal, en tant que membre de la Commission du Jura industriel, il est le seul, en 1875, à s'opposer au rachat de cette compagnie par l'Etat. Incapable de se plier à la discipline de son parti, il fonde avec Desor et Virchaux Le Peuple, le journal des radicaux indépendants, puis, désenchanté, renonce à la politique. Président de la Société neuchâteloise d'histoire, il collabore au Musée neuchâtelois, au Courrier du Val-de-Travers, à la Revue suisse et à la Bibliothèque universelle. Dès 1871, il supplée Ferdinand Buisson à la Seconde Académie concernant l'enseignement de la littérature française. En effet, ce dernier, à la nouvelle de la proclamation de la République en France, le 4 septembre 1870, se rend à Paris où il est retenu pendant toute la durée du siège et où il reste par la suite. Fritz Berthoud, auteur de plusieurs ouvrages (Sur la montagne (1865-1866 -3 vol.), La retraite de l'armée de l'Est en Suisse (1871), Un hiver au soleil ; J.- J.- Rousseau au Val-de-Travers, 1762-1765 (1881) ; J.-J.- Rousseau et le pasteur de Montmollin, 1762-1765 (1884), semble être le mieux à même « de donner une suite de conférences sur une partie quelconque de la littérature française avec le plus de profit pour les élèves ». Il sera également un membre régulier, pour la période de 1873 à 1881, de la Commission d'Etat pour l'enseignement supérieure, adjointe au Département de l'instruction publique, et chargée de la haute surveillance des différentes sections de la Seconde Académie, ainsi que des examens des élèves. Il décède à Fleurier le 18 janvier 1890.

(Réf. : Histoire de l'Université de Neuchâtel, T. 2. - Le canton de Neuchâtel : revue historique et monographique des communes du canton, des origines à nos jours / par Ed. Quartier-la-Tente, série 1, volume 2, p. 321. R L'art neuchâtelois. - Die Bundesversammlung / E. Gruner, T. 1. - Le véritable messenger boiteux de Neuchâtel, 1891, p. 49-51, portrait, p.>50-51<)

Charles Henri Bovet Lardet (1830-1895), fabricant d'horlogerie et politicien né à Fleurier. Il fait notamment d'importantes affaires en Egypte. Il est membres de plusieurs sociétés charitables ou d'utilité publique et fonde avec quelques amis la *Société de secours mutuels du Val-de-Travers*. Il est député au Grand Conseil durant cinq législatures, soit de 1862 à 1877. Il décède à Fleurier le 26 juillet 1895, à l'âge de 65 ans.

(Réf.: Le véritable messenger boiteux de Neuchâtel, 1896, p. 53. - Feuille d'avis de Neuchâtel du 3 août 1895, p.4 ; id., du 13 septembre 1895, p. 1)

Henri Bovet Bolens (1843-1893), enseignant né à Fleurier. Il est actif comme instituteur pendant vingt ans et entreprend des études d'économie. Il est député de Fleurier au Grand Conseil, puis est appelé comme greffier à la Cour d'appel. Il se fixe alors à Neuchâtel, s'y marie en 1873, et aura avec son épouse trois enfants entre 1874 et 1877. Il collabore à la *Revue*, de Lausanne et à la *Revue internationale*, de Rome. Après 1878, il se fixe dans la cité de Calvin. Il enseigne l'économie nationale à l'Université de Genève. Il est l'auteur de *L'Avenir économique de la Suisse* (1883) et de *La fin de la crise* (1888). Il collabore aussi au *Journal de Genève*. Il décède à Genève à l'âge de 49 ans.

(Réf.: Le véritable messenger boiteux de Neuchâtel, 1894, p. 51. etc. voir pour la suite des références : *Société Neuchâteloise de Généalogie*)

Henri Dupasquier (1815-1875), industriel et fils d'industriel né le 5 juillet 1815. Son père étant mort en 1838, il doit prendre à 23 ans la direction de la fabrique de toiles peintes de Cortaillod. Par la suite, il effectue ce qu'on appellerait aujourd'hui une reconversion industrielle en transformant son entreprise en fabrique d'ébauches de montres. Intéressé par la politique, il siège au Grand-Conseil de 1852 à 1874 où il se fait apprécier également par ses adversaires les plus décidés. Il est l'auteur de nombreux articles de presse publiés dans divers journaux et de plusieurs ouvrages, notamment un Mémoire sur les sociétés de coopérative et de consommation ; un Mémoire sur l'assurance immobilière obligatoire ; une Étude sur le malaise des classes ouvrières et Le crime de la guerre dénoncé à l'humanité. Il décède le 12 avril 1875.

(Réf. : Le véritable messenger boiteux de Neuchâtel, 1877, p. 34)

Henri ou Henry GrandJean (1803-1879), Politicien, fils de l'horloger David-Henri Grandjean, né au Locle le 14 décembre 1803. Après un apprentissage d'horloger, de 12 à 18 ans, il fait son tour de France de compagnonnage et travaille comme rhabilleur à Marseille. Il part ensuite au Brésil pour développer les comptoirs que son père a créés. De retour au pays en 1830, il dirige la Maison *H. Grandjean & Cie*, l'une des plus importantes du Locle, fabriquant notamment des chronomètres de marine. Il compte parmi les patriotes lors de la révolution manquée de 1831. En 1847, il préside le comité directeur libéral et travaille à l'organisation d'un mouvement semblable au Val-de-Travers, au Val-de-Ruz et dans le Vignoble. Le 29 février 1848, il se fait remettre l'autorité civile et militaire du Locle et proclame la République, puis devient l'un des membres du Gouvernement provisoire de mars à mai 1848. Il est préfet du district du Locle de 1848 à 1852, député au Grand Conseil de 1848 à 1862 et fait partie de la Constituante de 1848, puis de 1858. Il soutient la contre-manifestation républicaine du 6 juillet à Valangin et voit sa maison saccagée en 1856 par les royalistes. Conseiller national radical de 1857 à 1860, puis de 1866 à 1869, il est de nouveau député au Grand Conseil de 1867 à 1872, puis de 1875 à 1879. Il fait preuve également d'une grande activité dans d'autres domaines durant cette période. Il est l'un des meilleurs horlogers de son temps et un des créateurs de l'École d'horlogerie du Locle et de l'Observatoire de Neuchâtel. En 1854, avec les députés F. Courvoisier, L. Denzler, A. Lambelet et Eugène Huguenin, il demande la création d'une banque cantonale neuchâteloise. Il est membre fondateur de la Société du *National suisse* et membre du Conseil d'administration du chemin de fer du *Jura industriel*, dont il est un des cautionnaires du million emprunté à la Confédération par cette compagnie en 1858, laquelle société fera faillite en 1860. En 1861, il entreprend de nouveaux voyages d'affaires et fonde

des agences au Chili et au Pérou. Il préside l'Association immobilière du Locle et est commissaire fédéral à l'Exposition universelle de Paris en 1878. Il décède au Locle le 21 mars 1879.

(Réf.: Die Bundesversammlung / E. Gruner, T. 1. - Le véritable messenger boiteux de Neuchâtel, 1880, p. 34)

Henri-Pierre Jacottet (1828-1873), Juriste et homme politique né à Neuchâtel le 5 mars 1828. Il suit les cours de du Collège latin, puis séjourne en 1842 à Königsfelden pour apprendre l'allemand. Revenu au pays, il reprend des études au Gymnase de Neuchâtel, puis à la Première Académie (1844-1847) et rédige son mémoire de licence ès lettres sur *l'histoire de la pensée lyrique en France* (1847). Il attire l'attention de son professeur Georges-Auguste Matile qui le qualifie de régulier, attentif, travailleur. Il se fera d'ailleurs le disciple de son maître en défendant l'esprit de l'école historique et pensera faire preuve de patriotisme en voulant démontrer que le droit neuchâtelois est la pierre angulaire de la nationalité de notre petit pays. Il étudie ensuite le droit à Heidelberg et à Paris. Dans la vie publique, il effectue un stage en l'étude Delachaux à La Chaux-de-Fonds, puis devient avocat en 1852 et notaire en 1855. De 1857 à 1873, il est rédacteur du *Courrier de Neuchâtel* (devenu dès 1872 l'*Union libérale*). En politique, il milite dans les rangs du parti libéral. Il sera conseiller administratif de Neuchâtel de 1854 à 1856, du Conseil de la Bourgeoisie de Neuchâtel dès 1856, puis président du Conseil général, député au Grand conseil de 1855 à 1856, puis de 1859 à 1873, et enfin Conseiller aux Etats de juillet 1864 à juillet 1865. En 1866, il défend au Grand Conseil la création d'une Faculté de droit à la Seconde Académie. Membre fondateur du parti libéral neuchâtelois, chef de son groupe au Grand Conseil, rédacteur de son organe, il lutte contre la suppression de la Bourgeoisie de Neuchâtel, pour limiter l'autorité de l'Etat sur l'enseignement et pour une Eglise indépendante de l'Etat. Membre avec J. Grandjean de la Commission de révision proportionnelle, il préconise dans son rapport la représentation proportionnelle. En 1862, il compte parmi les membres du Conseil d'administration du *Jura industriel* (en faillite en 1860). De 1867 à 1873, il est professeur de droit civil et des obligations. En 1868, il succède à Auguste Cornaz à la chaire de droit fédéral et cantonal de l'Académie. A la suite de la nouvelle réorganisation de la Seconde Académie, il est nommé professeur de droit civil et de procédure civile, mais meurt le 5 octobre 1873 à Neuchâtel, sans avoir occupé la nouvelle chaire. Il a écrit en 1857 *Comment peut-on résoudre la question de Neuchâtel*, en 1873 (en collaboration avec son frère) *Le droit civil neuchâtelois, Procédure civile* (non publié) et un ouvrage monumental intitulé *Droit civil neuchâtelois*, paru entre 1877 et 1879. Il est le père de Henri Jacottet (1856-1904). Il décède le 5 octobre 1873. (Réf.: Histoire de l'Université de Neuchâtel. R Die schweizerische Bundesversammlung, / E. Gruner, T. 1. - Le véritable messenger boiteux de Neuchâtel, 1905, p. 51. - Le véritable messenger boiteux de Neuchâtel, 1875, p. 42-46, portrait)

Henri Morel (1838-1912), homme politique né à Claye (Seine-et-Marne) le 13 juin 1838. Il est le fils d'un patriote de 1831 exilé en France et c'est dans ce village qu'il effectue ses classes primaires, une localité où son père travaille dans une manufacture de toiles peintes. Il commence par travailler comme graveur sur bois dans l'entreprise où son père est ouvrier. Ce dernier décide de revenir au pays et devient chef de gare. Henri Morel est employé à la Chancellerie d'Etat à Neuchâtel de 1852 à 1855, puis au chemin de fer *Jura-Industriel* à La Chaux-de-Fonds de 1855 à 1867. Entre 1863 et 1868, il collabore avec le Dr Coullery au journal satirique et socialiste *Le Diogène*. Autodidacte, il travaille dans l'étude Soguel à Cernier de 1867 à 1872 et obtient les brevets de notaire en 1869 et celui d'avocat en 1871. En 1872, il reprend l'étude Cornaz à La Chaux-de-Fonds. Député radical au Grand Conseil de 1871 à 1887 dont il assure la présidence en 1885, il remplace en juillet 1885 son ancien collègue Frédéric Soguel au Conseil des États jusqu'en novembre 1880, puis devient Conseiller national de novembre 1880 à juin 1888 (présidence en 1886-1887). Il combat, contre son parti, mais avec l'accord de Frédéric Soguel, le projet de révision de Constitution fédérale 1872 et rédige à cette occasion le *Drapeau fédéral*. Au Conseil national, il est l'auteur de deux motions. La première concerne les caisses d'épargne postales (en décembre 1880 et en décembre 1884). Il publie en 1882 à ce sujet *Les caisses d'épargne postales, leur introduction en Suisse*. La seconde, en 1883, est en faveur de la loi sur la propriété intellectuelle et H. Morel préconise des brevets d'invention. Président du Tribunal de La Chaux-de-Fonds de 1877 à 1887 et du Tribunal criminel en 1884, il est secrétaire de 1888 à 1892. Sollicité par Numa Droz, il est appelé à la présidence du *Bureau international de la propriété intellectuelle, littéraire et artistique*, nouvellement créé, de 1892 à 1912. Il est par ailleurs membre du Conseil d'administration du chemin de fer *Jura neuchâtelois* de 1884 à 1900 et collaborateur au *National Suisse*. Il lègue sa fortune à l'Etat de Neuchâtel et aux communes de La Chaux-de-Fonds, Cernier et Colombier. Il décède à Bevaix le 18 mai 1912.

(Réf.: Die Bundesversammlung / E. Gruner, T. 1. R Le véritable messenger boiteux de Neuchâtel, 1913, p. 51-52)

Jules Philippin (1818-1882), homme politique né au Locle le 18 juin 1818. Il est l'aîné d'une famille de cinq enfants. Faute d'argent, il ne fréquente que partiellement l'école primaire de sa ville natale jusqu'en 1829. L'année suivante, il commence un apprentissage de monteur de boîtes, puis, bénéficiant de protections, il est admis à la Maison des orphelins à Neuchâtel, où il peut compléter sa formation (1830-1834). De 1834 à 1839, il est clerc du notaire P.H. Jacottet. Il étudie seul le droit et passe seul ses examens de notaire en 1840. En 1844, il s'inscrit au rôle des avocats. Secrétaire de la Bourgeoisie de 1836 à 1838 et inspecteur des Travaux publics de Neuchâtel de 1839 à 1848, il est révoqué de cette dernière fonction parce qu'il est suspect aux yeux des républicains. Il ouvre alors une étude d'avocat à Neuchâtel, s'inscrit au parti républicain en 1849, devient avocat général de 1849 à 1851 et participe à la contre-manifestation républicaine du 6 juillet 1852. Passionné par le développement des chemins de fer, il s'occupe presque exclusivement dès cette année-là du *Franco-Suisse*. Il contribue activement à titre d'avocat à la création de cette compagnie. Il en devient le secrétaire général et en même temps l'avocat-conseil. A partir de 1856, il est avocat-conseil permanent chargé du contentieux et chargé du service des expropriations. De 1861 à 1864, il est de nouveau secrétaire général et membre du comité d'exploitation de cette

compagnie. De 1865 à 1873, il est directeur de la *Suisse occidentale* et chef de son comité de direction de 1873 à 1875. Frappé par le morcellement du réseau suisse, il propose en vain, en 1862, la fusion du *Franco-Suisse* et du *Jura industriel*, puis celle de toutes lignes suisses. Cette fusion sera réalisée partiellement par la réunion de trois compagnies dans l'*Association des chemins de fer de Suisse occidentale* qu'il dirigera de 1865 à 1873 avant de représenter l'Etat au Conseil d'administration de 1880 à 1882. Il fera également partie du Conseil d'administration du *Simplon*. Il est par ailleurs membre du comité de direction de la *Caisse d'épargne de Neuchâtel* et d'une société anonyme de construction d'immeubles locatifs dont il est le fondateur (1861-1864). Comme avocat, il conquiert la célébrité par ses plaidoiries au procès des accusés du 22 août 1864 à Genève. De janvier à mai 1867, il est professeur de droit public et commercial à l'Académie de Neuchâtel. Très intéressé par la politique, il est secrétaire du Conseil représentatif et du Conseil administratif de la Bourgeoisie de Neuchâtel de 1848 à 1851 et député au Grand Conseil de 1852 à 1875 (secrétaire de 1852 à 1853, président de 1867 à 1869, de 1871 à 1872 et de 1874 à 1875). De 1856 à 1860, il préside la municipalité de Neuchâtel et fonctionne comme membre de son Conseil général de 1865 à 1867. De 1856 à 1860, il est Conseiller aux États et député à La Constituante en 1858. Candidat malheureux au Conseil national en 1854, il se représente et occupe ce siège à Berne de 1860 à décembre 1882. En 1855, il se rallie au parti indépendant de Denzler et consorts et fait partie du comité de rédaction de l'*Indépendant*. Il est également Conseiller d'Etat de 1875 à 1882 où il dirigera le Département des Travaux publics. Au Grand Conseil, il est membre de la Commission législative de 1852 à 1875 et rédige le Code civil (1853-1855). A la commune de Neuchâtel, membre d'une commission spéciale, il établit en 1857 les règlements de la municipalité. Au Conseil national, il préside les Commissions de la révision de la Constitution (1872-1874), lutte pour l'abolition de la peine de mort en 1879 et enquête au Tessin après les élections frauduleuses au Conseil national en 1881. D'autre part, il dépose une motion en décembre 1883 concernant l'émigration. Il remplit par ailleurs diverses missions internationales: au camp militaire de Chalons (1869) ; à Paris ; à Colombier en 1871, à la suite de l'accident du chemin de fer qui coûte la vie à 23 personnes, dont 19 sont des internés français de l'armée de l'Est ; au sujet des condamnés à vie suisses dans les bagnes français (1880) ; pour des questions de chemins de fer (1880 et 1881) ; enfin, pour négocier une convention relative au régime douanier entre Genève et la zone franche de Haute-Savoie (1880-1881). Il compte parmi les dirigeants du Grütli neuchâtelois. Il décède à Neuchâtel le 15 décembre 1882.

(Réf. : INSA : Inventaire suisse d'architecture, 1850-1920. Vol. 7, p. 150. R Histoire du Conseil d'Etat neuchâtelois des origines à 1945 / Rémy Scheurer, Louis-Edouard Roulet, Jean Courvoisier. - Die Bundesversammlung / E. Gruner, T. 1. - Le véritable messenger boiteux de Neuchâtel, 1884, p. 9-10, portrait, p. 8-9)

Paul-Emmanuel Jeanrenaud (1819-1903), Petit-fils de Henri-Louis et fils de Samuel-Louis Jeanrenaud, tous deux régisseurs, Paul- (Emmanuel) Jeanrenaud est né à Neuchâtel le 16 avril 1819. Il entre dans l'administration postale neuchâteloise en 1836. En 1850, après le décès de son frère Adolphe (1817-1850), soit quelques mois après la reprise des régies cantonales par les postes fédérales, il prend sa succession à la tête du IV^e arrondissement postal, comprenant le canton de Neuchâtel et le Jura bernois, poste qu'il conservera jusqu'à sa mort survenue à l'âge de 84 ans, soit de 1850 à 1903. Il représente la Suisse, avec M. Kern, au 1^{er} Congrès international des Postes à Paris en 1903. En 1859 et 1860, il est appelé à Bucarest pour organiser les postes de l'Etat roumain et le succès avec lequel il s'acquittera de cette tâche lui aurait permis d'obtenir une situation enviable dans ce pays. Il est également l'un des fondateurs de la Société des Eaux qu'il dirigera jusqu'au moment où la commune se chargera de ce service. Il est le premier auteur du projet de ligne directe Neuchâtel-Berne, appelé la "Directe", puisque dès son ouverture en 1901, le détour par Bienne est supprimé. Il est aussi actionnaire de sociétés liées au développement de la Ville. Républicain convaincu, il prévient Berne du coup d'Etat royaliste de 1856 et devient député au Grand Conseil de 1863 à 1874 et de 1876 à 1898. Il siègera également au conseil général de la Ville de Neuchâtel de 1864 à 1897, qu'il présidera à plusieurs reprises. Il décède à Neuchâtel le 28 novembre 1903.

(Réf. : Centenaire de l'Hôtel des postes de Neuchâtel. Bulletin officiel de la Ville de Neuchâtel, no 25, 1972, 12 juillet. - INSA : Inventaire suisse d'architecture, 1850-1920, vol. 7, p. 150. R Le véritable messenger boiteux de Neuchâtel, 1905, p. 50)

Paul Zélim Perrenoud (1839-1909), fabricant d'horlogerie. Il fonde une maison d'horlogerie estimée. Il fait partie d'une maison d'horlogerie estimée. Il fait partie du Conseil général de La Chaux-de-Fonds. Il décède à Berlin le 26 mars 1909, à l'âge de 70 ans.

(Réf. : Le véritable messenger boiteux de Neuchâtel, 1910, p. 43)

Députés du GC ou CE au début du XX^{ème} siècle (de 1900 à 1917) :

Adamir Sandoz (1858-1922), fabricant d'horlogerie et politicien. Un de fondateurs du Parti socialiste neuchâtelois. Il est conseiller général à La Chaux-de-Fonds, où il fait notamment partie de la Commission de l'École d'horlogerie, et député socialiste au Grand Conseil. Il est candidat malheureux au Conseil national de 1896. Il décède à La Chaux-de-Fonds le 11 décembre 1922, à l'âge de 64 ans.

(Réf. : Le véritable messenger boiteux de Neuchâtel, 1924, p. 38-39. Feuille d'avis de Neuchâtel de 19 octobre 1996, p. 4)

Albert Matthias (1874-1928), poète et politicien né le 26 mai 1874 à La Chaux-de-Fonds. Il fait ses classes dans sa ville natale et obtient en 1892 son brevet d'instituteur. Il pratique sa profession à La Joux-Derrière et dans la ville

horlogère. Il s'intéresse à la vie publique et collabore à diverses publications et revues. Journaliste né, il trouve bientôt sa vocation et entre le 1^{er} juin 1905 en qualité de rédacteur en chef du National suisse. Pendant quinze ans, il déploie une activité énorme, s'informant de tout et de rien, rendant compte de toute l'actualité du moment et bataillant avec conviction pour tout ce qu'il estime bon d'être défendu, non seulement par la parole, mais aussi par la plume. En dehors de son activité de journaliste, il fait partie du Conseil général de La Chaux-de-Fonds et rapporteur de la commission scolaire de cette ville pendant de nombreuses années. Il est député radical au Grand Conseil dès le 15 mai 1911 et rapporteur de la commission financière. Il conserve son mandat jusqu'au 1^{er} avril 1920, date à laquelle il devient préfet de La Chaux-de-Fonds. Le fougueux polémiste s'adapte alors fort bien à ses nouvelles fonctions et devient loyal, impartial, toujours aimable, cordial, bienveillant et serviable pour chacun. Sensible à toutes les infortunes, il se dépense pour les victimes de la guerre et de l'après-guerre, notamment les chômeurs. Son activité philanthropique lui vaudra d'être cité comme « un des exemples les plus rares de dévouement à la chose publique ». Il préside encore le Cercle du Sapin et le parti radical de La Chaux-de-Fonds. Au sein de ce dernier, il se montre cependant très gauche des éléments radicaux. Il s'intéresse à une quantité d'œuvres et de sociétés. Il est administrateur modèle du Théâtre, organisateur de conférences et à ses heures auteur dramatique, poète de talent et historien. Il écrit des pièces de théâtre, plusieurs brochures jubilaires de sociétés et institutions des Montagnes neuchâteloises et s'adonne à la poésie. Parmi ses œuvres, signalons Là-Haut ! (1909), Féministe (1910), critique amusante du féminisme outrancier, Les enfants de la libre Helvétie (1915). Il décède à La Chaux-de-Fonds le 9 décembre 1928.

(Réf. : Anthologie de la littérature neuchâteloise, 1848-1998. R Le véritable messenger boiteux de Neuchâtel, 1930, p. 49)

Alfred Clottu (1871-1933), avocat et notaire et homme politique né à Saint-Blaise le 10 septembre 1871. Il étudie au Collège latin et au Gymnase cantonal de Neuchâtel. Il étudie le droit à la Seconde Académie où il obtient une licence en 1892. Il se perfectionne ensuite à Bonn, Berne et Paris. Il obtient un brevet d'avocat en 1894 et de notaire en 1895, puis ouvre une étude dans son village natal. Son tempérament, son goût de l'activité publique, sa pondération de jugement, son bon sens naturel feront rapidement de lui un homme politique apprécié. Il fait partie du conseil général de Saint-Blaise dès 1894, puis dès 1897 du conseil communal, qu'il préside de 1903 à 1915. En 1904, il est élu député libéral au Grand Conseil, qu'il présidera en 1914. Il est vice-président, puis président de l'Association démocratique libérale neuchâteloise, président du groupe des députés libéraux au Grand Conseil. Le 11 avril 1915, il est élu conseiller d'Etat. Réélu régulièrement, il assumera cette charge jusqu'à sa mort en 1933. Il dirige au sein du collège les départements militaires et des finances. Ses compétences financières et sa grande expérience l'amèneront à présider dès 1925 la *Conférence des directeurs cantonaux des finances*. En 1929, il devient président du *Parti libéral suisse*, auquel il rend de grands services. De 1931 à 1933, il est également conseiller national. Il est membre de plusieurs commissions et rapporteur français d'importants projets législatifs et fiscaux, en particulier sur la réduction des traitements du personnel fédéral. Il est membre du conseil d'administration de la *Banque nationale suisse*, du conseil des Salines suisses et de plusieurs commissions administratives cantonales. Entraîneur d'hommes, magistrat compétent, il restera modeste et se révélera également homme de cœur. Ses qualités politiques, financières, administratives et humaines le rendront populaire et les Neuchâtelois lui accorderont d'imposantes obsèques funéraires à son décès survenu à Saint-Blaise le 21 septembre 1933.

(Réf. : Histoire de Saint-Blaise / Olivier Clottu. Le véritable messenger boiteux de Neuchâtel, 1935, p.45-46)

Auguste Leuba (1878-1960), Politicien né à Noiraigue le 3 avril 1878. Il est le fils d'Auguste Leuba (1846-1884) et petit-fils d'Auguste Leuba (1798-1860). Après son école primaire, il fréquente l'École secondaire et le Gymnase scientifique de Neuchâtel où il obtient son baccalauréat en 1896. Il entreprend ensuite des études de chimie à l'École polytechnique de Darmstadt et à l'Université de Genève (1900-1904) et devient l'assistant du professeur Duparc. Chimiste à Buttes, il est député au Grand Conseil de 1907 à 1919 (présidence en 1913), puis de 1924 à 1929. Membre de la Commission scolaire de Buttes de 1908 à 1920, il fait également partie du Conseil communal de ce village de 1909 à 1920 et en assure la présidence de 1909 à 1912. Il est conseiller national radical de décembre 1913 à 1919, délégué du Conseil fédéral au Sénat de la Société helvétique des sciences naturelles et fait partie de la Commission fédérale d'énergie électrique en 1920. Il s'établit ensuite à Fleurier. Son métier l'incite à devenir membre du Conseil d'administration de la Société des chaux et ciments de la Suisse romande de 1915 à 1960 (administrateur délégué dès 1920, présidence de 1934 à 1959), de la Société des Usines du Furcil (fabrique de chaux et ciments à Noiraigue) et de la Société d'apprêtage d'or S.A. à La Chaux-de-Fonds dès 1926. Son intérêt pour les chemins de fer le conduira également à faire partie du Conseil d'administration du Berne-Neuchâtel (BN) de 1916 à 1931 et du Régional du Val-de-Travers (RVT) de 1910 à 1935 dont il assure la présidence de 1922 à 1934. Il est membre du Conseil d'administration de l'Assurance mobilière à Berne dès 1925, de la Banque cantonale neuchâteloise (secrétaire dès 1912 et président de 1929 à 1931) et du Fonds de réserve et de secours des communes. Il fait partie des Commissions administratives du Sanatorium populaire de Leysin et de l'Hôpital psychiatrique de Perreux et du Synode de l'Église nationale favorable à la fusion avec l'Église indépendante. Son épouse fonde le 21 octobre 1912 à Buttes l'œuvre « La goutte de lait ». Il décède à Saint-Blaise le 19 février 1960.

(Réf. : Les cahiers du Val-de-Travers no 6 : Essai de toponymie régionale, T. 1 / Eric-André Klausner. - Die Bundesversammlung / E. Gruner, T. 1. R Histoire d'une banque : la Banque cantonale neuchâteloise. R Le véritable messenger boiteux de Neuchâtel, 1954, p. 41 ; id., 1959, p. 57 ; id., 1961, p. 62)

Charles Perrier (1863-1923), ingénieur-agronome, frère de Louis Perrier (1849-1913), né à Neuchâtel le 16 avril 1863. Il étudie à l'École nationale d'agriculture de Grignon (France) où il obtient son diplôme. En 1885, il s'établit à

Marin. A côté d'une exploitation rurale, il dirige un important domaine viticole avec encavage à Saint-Blaise. Dans sa commune, il fait partie pendant plus de trente ans des autorités, dont il est le président actif et dévoué. Dès 1892, il est député radical au Grand Conseil, qu'il préside en 1919-1920. Il se fait le porte-parole de son parti concernant les intérêts agricoles et viticoles de sa région. A l'armée, il parvient au grade de lieutenant-colonel de cavalerie. Il décède à Marin le 4 mars 1923.

(Réf : Le véritable messenger boiteux de Neuchâtel, 1924, p. 49)

Charles Schürch (1882-1951), politicien et syndicaliste né à La Chaux-de-Fonds. Il fait partie du Conseil général de sa ville natale de 1906 à 1918 et du Grand Conseil de 1907 à 1918. Il est également rédacteur de la *Sentinelle* de 1909 à 1912. À partir de 1918, il se consacre presque exclusivement aux problèmes syndicaux. Il est secrétaire romand de l'*Union syndicale suisse* dès cette date et rédacteur de la *Revue syndicale suisse*. Il est représentant ouvrier au conseil d'administration du *Bureau international du travail* de 1920 à 1937 et délégué ouvrier aux conférences internationales du travail de 1921 à 1947. Il décède à Berne le 2 mars 1951.

(Réf. : Le véritable messenger boiteux de Neuchâtel, 1952, p. 46)

Daniel Liniger (1880-1968), Enseignant né à Courlevon, près de Morat, le 6 juillet 1880. Il est issu d'une famille très modeste. Trois fois par semaine, sa mère parcourt à pied la route entre ce village et Neuchâtel, poussant sa charrette de légumes jusqu'au marché. La famille émigre bientôt à Neuchâtel où le jeune Daniel fait ses classes. Après avoir obtenu son brevet d'instituteur en 1898, il enseigne une année à l'Institut Delessert, à Lucens. Âgé alors de 18 ans, il a des élèves étrangers dont certains ont trente ans. Il est ensuite nommé à Neuchâtel où il succède à William Philippin, qui lui laisse prendre sa classe deux jours avant son entrée officielle, ce qui fera dire au "vieux régent" que la commune lui devait encore deux jours de travail. A l'occasion, il sait faire preuve de sévérité en infligeant parfois une taloche. En dehors d'une discipline assez stricte, il montre un cœur d'or que ses élèves ont toujours apprécié. Il prend sa retraite à 66 ans et enseigne jusqu'en 1959, ne cessant d'être appelé à faire des remplacements. En politique, il est brillant et populaire. En 1901, il constitue le parti socialiste de Neuchâtel. En 1910, il est élu député au Grand Conseil, avec trois autres coreligionnaires. Il n'effectue que deux mandats, car une affection pulmonaire le contraint à cesser toute activité en 1916. Il est également membre du Conseil général de Neuchâtel de 1912 à 1915. Une volonté de fer et une vie au grand air sur le lac - Il est passionné de pêche - vont le remettre sur pied. On le retrouve alors au Conseil général de 1927 à 1960. Il est également le directeur du chœur ouvrier et fidèle correspondant de la *Sentinelle* pour Neuchâtel, mêlant ses informations de biens savoureux "Propos du vieux régent". Il décède à Neuchâtel le 15 juillet 1968, à l'âge de 88 ans.

(Réf. : Le véritable messenger boiteux de Neuchâtel, 1962, p. 35. - Feuille d'avis de Neuchâtel du 16 juillet 1968, p. 2)

Louis Edouard Droz (1854-1915), juriste et homme politique né à La Chaux-de-Fonds le 12 mai 1854. Il fait un stage de notaire à l'étude Frédéric Soguel à Cernier, puis ouvre à son tour sa propre étude dans la même localité, où il occupe les fonctions d'agent de la *Banque cantonale neuchâteloise*. Le Grand Conseil l'appelle en 1881 à la présidence du Tribunal du Val-de-Ruz, puis en 1896, le désigne pour présider la Cour d'assises. A la suite de la démission en 1898 de Charles-Alfred Petitpierre-Steiger (1831-1903), il est élu au Conseil d'Etat le 21 octobre 1898. Il devient le chef du Département militaire et des finances et restera à son poste jusqu'à son décès. Il est le premier représentant du Parti libéral à l'exécutif cantonal. Dès le début de son mandat, il travaille en son âme et conscience, à ce qui lui paraît le plus à même de contribuer au bien-être du pays. Il commence à rompre avec certains usages fâcheux, comme la suspension excessive des amortissements. Sans chercher à bouleverser le système fiscal, il s'applique à faire vivre le ménage cantonal par la méthode la plus simple et la plus opportune : des économies et des améliorations de détail à l'appareil fiscal. Après son élection au gouvernement, l'impôt cadastral est institué et l'impôt sur les sociétés anonymes établi. Le rendement des impôts va s'améliorer de façon surprenante entre 1898 et 1913 et l'ingéniosité du « grand argentier » y sera pour beaucoup. Au prix de déficits apparents, il poursuit un but sans se lasser, à savoir la réduction de l'amortissement de la dette publique. Il décède à Neuchâtel le 11 février 1915.

(Réf. : Le véritable messenger boiteux de Neuchâtel, 1900, p.43 ; id. 1916, p. 42, 47. Politique et Conseil d'Etat en Suisse romande de 1940 à nos jours, p. 56)

Henri Berthoud (1877-1948), homme politique né à Neuchâtel le 17 avril 1877. Fils du conseiller d'Etat Jean Berthoud (1846-1916), il fait des études commerciales, puis scientifiques dans sa ville natale. Il poursuit ses études à Munich et à Paris, avant de présenter à l'Université de Lausanne un doctorat en chimie. Sa carrière sera cependant plutôt politique. A 29 ans, soit en 1906, il est nommé au Conseil communal dans les rangs radicaux et dirige le dicastère des travaux publics de 1906 à 1912, de la police de 1912 à 1915, puis à nouveau celui des travaux publics, de 1915 à 1920, année où il entre la maison de commerce, en qualité de coassocié, à savoir les vins Perrier. Sous son administration, la Ville de Neuchâtel se couvre d'importants édifices : les collèges des Parcs et de la Maladière, l'École de mécanique, l'hôpital des Cadolles, la Rotonde. Il est député de 1916 à 1941 au Grand Conseil, qu'il préside en 1926-1927. Spécialisé dans les questions financières, il défend avec vigueur les intérêts de la viticulture et de l'horlogerie. Le 26 décembre 1930, il est nommé président du Parti radical neuchâtelois et succède à ce poste à Henri Calame, démissionnaire. Il est enfin conseiller national de 1923 à 1947, avec une interruption entre 1928 et 1931. Il préside pendant plusieurs années la Commission financière et est chargé par le Conseil fédéral, en juillet 1939, d'une enquête sur les économies à apporter dans l'administration centrale, dont le résultat sera consigné dans un rapport sur la « démobilisation » des charges

administratives et sur les réductions des dépenses. Le 1^{er} avril 1947, il se rend au Caire, en qualité de délégué suisse à la Conférence générale de l'Union parlementaire. Il est par ailleurs membre et président de nombreuses sociétés : l'Association patriotique radicale, Commission de l'École supérieure de commerce de Neuchâtel, Compagnie des propriétaires encaveurs neuchâtelois, les délégations réunies des organisations horlogères, la Société académique. Il décède à Neuchâtel le 3 août 1948.

(Réf. : Le véritable messenger boiteux de Neuchâtel, 1932, p. 39, 40 ; id., 1941, p. [37] ; id., 1948, p. 47 ; id., 1949, p. 57 ; id., 1950, p. 40, portrait. - Feuille d'avis de Neuchâtel du 4 août 1948, p. 6)

Henri Richard ou JeanRichard-dit Bressel (1860-1933), médecin, politicien, puis industriel né le 21 juillet 1860 au Locle. Il est de la lignée des Jean Richard dit Bressel, dont un représentant est très connu comme l'un des premiers horlogers de la région. Après des études médicales à Bâle où il obtient un doctorat en 1887, il vient s'établir aux Ponts-de-Martel en 1888 où il exerce jusqu'en 1915. Il s'intéresse vivement à la chose publique et devient l'un des chefs du parti libéral loclois de 1894 à 1897, période pendant laquelle il fait également partie du Conseil général. De 1897 à 1918, il est membre du Conseil communal et dirige le dicastère des Services industriels. Il est élu député en 1916 au Grand-Conseil. C'est à ce moment-là qu'il décide de ne plus pratiquer la médecine et de se consacrer à la politique. Il exerce son mandat jusqu'en 1925. En 1918, il adhère au parti *Ordre et liberté* et devient le représentant le plus autorisé du *Parti progressiste et national*. Pendant la Grande Guerre, il prend une part active aux délibérations, tout en se spécialisant dans les questions horlogères. Il se fait de plus en plus connaître dans le monde horloger romand et prend une part courageuse à la concentration de l'industrie horlogère. Administrateur-délégué de la fabrique Moser au Locle, il présente en 1923 son plan de réorganisation aux séances placées sous la présidence de la *Chambre suisse d'horlogerie* (F.H.). Il en devient le premier et unique président. Il s'intéresse à de nombreux problèmes d'intérêt public. Il est notamment membre du conseil d'administration de la Banque du Locle et président de la *Société d'histoire et d'archéologie du canton de Neuchâtel* de 1918 à 1922. Il décède au Locle le 9 septembre 1933.

(Réf. : Le véritable messenger boiteux de Neuchâtel, 1935, p. 45)

Fritz-Albin Perret (1843-1927), politicien né le 21 mai 1843 aux Brenets. Il s'intéresse très tôt aux affaires publiques et prend part dès l'âge de vingt ans à l'administration de sa commune natale. Il est tout d'abord secrétaire de la Chambre municipale, membre de la commission scolaire dès 1873, qu'il préside de 1879 à 1900, et président du conseil général pendant trente ans, soit jusqu'à sa mort. Il est député radical au Grand Conseil de 1883 à 1886 et de 1892 à 1919 et en assume la présidence en 1904-1905 et fonctionne comme doyen de cette autorité en 1913 et en 1917. Il joue non seulement un grand rôle au sein du Grand Conseil, mais aussi dans plusieurs institutions et sociétés du canton. Il est membre et président de la Société neuchâteloise d'utilité publique de 1898 à 1921, pour laquelle il organise des cours pour ouvriers électroniciens, favorise le sport et le tourisme, se préoccupe de l'aide à la vieillesse, donne des renseignements météorologiques, etc. Il est aussi l'un des promoteurs (1888) et fondateur (1890) du Chemin de fer régional du Locle aux Brenets dont il présidera le conseil d'administration pendant 37 ans. Écrivain et historien à ses heures, on lui doit quelques pièces en vers, des brochures et un ouvrage dans lequel il chante le cours et les aspects du Doubs. Il décède le 16 mai 1927 aux Brenets, un village dont il avait le culte.

(Réf. : Le véritable messenger boiteux de Neuchâtel, 1927, p. 45-46, portrait p. 46 ; id., 1957, p. 85)

Paul Ernest Mosimann (1858-1923), politicien né à La Chaux-de-Fonds le 6 décembre 1858. Il est le fils d'un horloger originaire de Lauperswyl (canton de Berne). Il fait ses classes primaires et secondaires à La Chaux-de-Fonds, puis suit les cours de l'École de commerce de Winterthur. De retour dans sa cité natale, il est conseiller général dès 1884 du grand village dès 1884, puis conseiller communal. Il obtient la naturalisation neuchâteloise en 1890 et devient originaire de la Chaux-de-Fonds. Il dirige la fabrique d'horlogerie créée par son père jusqu'en 1894, date à laquelle, il devient président de la ville et prend la direction des Travaux publics dès 1898. Président cantonal de 1902 à 1911 et membre du comité central du parti radical suisse, il démissionne du Conseil communal de La Chaux-de-Fonds en 1912 quand les socialistes obtiennent la majorité. De 1915 à 1917, il sera de nouveau conseiller communal et président de sa ville natale, époque pendant laquelle les partis bourgeois reprennent la direction de l'administration communale. Par ses constructions, Paul Mosimann prend une grande part à l'essor de La Chaux-de-Fonds. Député au Grand Conseil de 1886 à 1919 (présidence 1916-1917) et conseiller national de 1900 à 1923, il refuse de se porter candidat en 1912 au Conseil d'Etat. A Berne, il s'accommode du régime des pleins pouvoirs pendant la guerre et acquiert une grande autorité. Il fait partie des commissions des tarifs douaniers, des restrictions d'importation, de neutralité, de l'assurance vieillesse et invalidité, des chèques postaux. De 1884 à 1903, il est membre du Conseil d'administration des Etablissements Jules Perrenoud et Cie à Cernier (fabrique de meubles), de la *Chambre d'assurances et du Contrôle des ouvrages d'or et d'argent*, président du Conseil d'administration du *National Suisse* dès 1888 et membre du Conseil d'administration de la *Banque cantonale neuchâteloise* de 1896 à 1923 (vice-président dès 1905). Intéressé par le développement des chemins de fer de la région, il est également membre du Conseil d'administration du 2^e arrondissement des CFF, des chemins de fer *Saigne légier-La Chaux-de-Fonds*, président des conseils d'administration du *Pont-Sagne-La Chaux-de-Fonds*, de la *Directe Berne-Neuchâtel* et du *Jura neuchâtelois*. Président de la *Chambre suisse de l'horlogerie* et rédacteur de son organe la *Fédération horlogère* de 1917 à 1923, il réforme la société et lui confère sa puissance. Homme de responsabilité, il est également maréchal de logis, commandant de la compagnie neuchâteloise des guides et membre de la section de La Chaux-de-Fonds de la *Société suisse des sous-officiers*. Il décède à Berne le 30 mars 1923.

(Réf.: Die Bundesversammlung / E. Gruner, T. 1. R Le véritable messenger boiteux de Neuchâtel, 1924, p. 50-51, portrait ; id., 1924, p. 50)

Paul Robert Tissot (1863-1940), industriel et politicien né à Fontainemelon le 11 octobre 1863. Après son école primaire, il fréquente le Gymnase cantonal de Neuchâtel, section littéraire, puis étudie à l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich. Par son mariage, il est le beau-père de Sydney de Coulon. En 1887, il entre dans la fabrique d'horlogerie de Fontainemelon, fondée par son grand-oncle Jacob Robert en 1825. Il en sera le chef de 1890 à 1918. En 1928, les circonstances obligent les fabriques d'ébauches à former un trust sous le vocable d'Ebauches S.A. Il joue un rôle de premier plan lors de la réunion de toutes ces fabriques, permettant par son autorité une concentration qui n'aurait pas pu être réalisée sans lui. Son siège sera fixé grâce à lui à Neuchâtel. Il s'intéresse également à d'autres industries, favorisant l'éclosion de certaines d'entre elles. Il est membre du Conseil d'administration de la Fabrique d'horlogerie de Fontainemelon et d'*Ebauches S.A.*, de la Fabrique de montres *Zénith*. Il fait également partie du Conseil d'administration des Usines Dubied et Cie à Couvet, de la Fonderie Boillat et de la *Banque cantonale neuchâteloise* de 1899 à 1904. Soucieux du bien-être de ses ouvriers, inspiré d'un haut idéal de civisme et de solidarité sociale, il réalise pleinement le type du chef judicieux, juste et bienveillant. En 1907, il fait un don 25'000 francs pour la création d'une caisse de retraite en faveur du personnel de la fabrique. Amateur d'art éclairé, fin lettré, il favorise généreusement le développement intellectuel et artistique du canton. Il est membre du Conseil général et président de la commune de Fontainemelon de 1891 à 1908, député libéral au Grand Conseil de 1892 à 1919 et Conseiller aux États de juin 1913 à juin 1916. En politique, il défend naturellement la cause de l'horlogerie, mais il prend également part à la campagne contre le rachat des chemins de fer. Pendant la guerre de 1914-1918, il accomplit diverses missions à Paris pour le compte de la Société suisse de surveillance. Il est l'auteur d'un livre jubilaire intitulé *La Fabrique d'horlogerie de Fontainemelon, une usine plus que centenaire : 1793-1825-1925* (Neuchâtel, 1925). Il décède à Neuchâtel le 9 mars 1940.

(Réf. : die schweizerische Bundesversammlung / E. Gruner, T. 1. R Le véritable messenger boiteux de Neuchâtel, 1909, p. 42 ; id., 1941, p. 51-52)

Pierre Reymond Sauvain (1891-1977), professeur et syndicaliste né à La Brévine le 26 août 1891. Il fait de brillantes études, qu'il termine à La Sorbonne. Il enseigne ensuite les mathématiques au Gymnase et à l'Ecole supérieure de jeunes filles de Neuchâtel. Très tôt attiré par la politique, il siège dès l'âge de 25 ans au sein du Grand Conseil comme élu socialiste., puis plus tardivement au Conseil général du chef-lieu dès 1954. Il se fait surtout remarquer dans les milieux syndicaux où il déploie l'essentiel de ses talents. Il s'impose progressivement comme un des principaux théoriciens du mouvement ouvrier suisse. En 1921, il est appelé à la tête de l'*Union syndicale de Neuchâtel et environs*, qu'il préside pendant un demi-siècle, notamment au travers de périodes parfois très difficiles, comme la grande crise des années trente et son cortège de chômeurs et de grèves. Il préside également le *Cartel syndical neuchâtelois* et le secrétariat professionnel international de l'enseignement. Il fait aussi partie des sociétés d'étudiants comme *Les Vieux Zofingiens* ou *Les Vieux Néocomiens*. Il décède à Neuchâtel le 3 février 1977, après une longue maladie.

(Réf. : Statuts et règlements ; historique / PSN. - L'Impartial du 4 février 1977, p. 27 ; du 5 février 1977, p. 7. - FAN - L'Express du 5 février 1977, p. 2)

CHRONOLOGIE DES RÉVISIONS FISCALES DE L'IMPÔT DIRECT DANS LE CANTON DE NEUCHÂTEL

Ordre par « type » de révision	DATE	Titre officiel des lois/décrets/ou autres
(Partie 1) 1	20 Juillet 1848	Loi relative à l'extinction de la dette de l'Etat
	24 nov. 1848	Décret relatif à l'article 11 § 3 concernant l'industrie
(Début Partie 2) 2	13 Mars 1849	Décret du Grand-Conseil annulant l'article 1 ^{er} du décret du 20 novembre 1848, concernant l'application de l'article 11 de la loi de l'impôt extraordinaire
	24 nov. 1849	Loi sur l'établissement d'un impôt direct
	18 déc. 1850	Modification de la loi du 24 novembre 1849 sur l'établissement d'un impôt direct
3	3 janvier 1851	Avis concernant la loi de l'impôt
	20 déc. 1853	Décret modifiant la Loi sur l'impôt direct en ce qui concerne la perception
4	30 mars 1860	Loi sur l'impôt direct
	12 avril 1861	Modifications à la loi sur l'impôt direct
5	14 mars 1863	Loi sur impôt direct
	23 mai 1863	Modification temporaire à la nouvelle loi d'impôt, quant aux comités locaux
	2 juillet 1867	Loi sur l'impôt direct
	10 juin 1868	Instructions réglementaires relatives à l'exécution et à l'application de la loi sur l'impôt direct
	16 février 1869	Décret rectifiant une erreur d'impression dans la loi sur l'impôt direct
	29 février 1876	Arrêté relatif aux poursuites de l'impôt direct et des taxes militaires
6	30 déc. 1876	Loi sur la perception d'un droit sur les successions et donations à cause de mort et sur les donations entre vifs
	27 janvier 1877	Arrêté relatif à l'exécution de la loi sur la perception d'un droit sur les successions et donations à cause de mort et sur les donations entre vifs du 30 déc. 1876
	18 oct. 1878	Loi sur l'impôt direct
	14 février 1879	Instructions réglementaires relatives à l'exécution et à l'application de la loi sur l'impôt direct, du 18 octobre 1878
6	18 avril 1879	Décret modifiant les articles 30 et 31 de la loi sur l'impôt direct du 18 octobre 1878
	29 mai 1879	Décret modifiant l'article 2 de la loi sur l'impôt direct
7	26 janvier 1888	Décret ajoutant des dispositions à la loi sur l'impôt direct du 30 octobre 1878
	27 février 1892	Loi sur l'impôt direct
	24 mai 1892	Règlement d'exécution de cette loi
	25 janvier 1895	Arrêté abrogeant et remplaçant les articles 15 et 16 du règlement d'exécution de la loi sur l'impôt direct
(Début Partie 3) 8	28 février 1895	Arrêté complétant celui du 25 janvier 1895 fixant l'indemnité due aux délégués à la Commission de taxation de l'impôt
	30 avril 1903	Loi sur l'impôt direct
	29 février 1904	Règlement d'exécution de la loi sur l'impôt direct, du 30 avril 1903
	16 mars 1908	Décret instituant un poste d'adjoint de l'inspecteur des contributions
8	9 déc. 1912	Décret portant modification des art.53 et 54 de la loi sur l'impôt direct
	8 juin 1914	Arrêté abrogeant celui du 24 novembre 1891, concernant les poursuites pour impôts
9	4 sept. 1915	Arrêté transférant au département des Finances l'instruction des recours contre les taxes communales
	26 janvier 1917	Décret portant pour 1917 de fr. 2 à fr. 2,15% le taux de l'impôt direct sur les fortunes
	31 mai 1917	Décret portant révision de l'art. 16 de la Constitution cantonale (impôt)
	29 nov. 1917	Décret portant revision des articles 1, 2, 3 et 16 de la loi sur l'impôt direct (impôt progressif)
	29 nov. 1917	Décret portant revision des art. 1, 2, 3 et 4 de la loi sur les impositions municipales (communales)
9	5 février 1918	Arrêté d'exécution du décret du Grand Conseil du 29 novembre 1917 concernant l'impôt direct
	20 nov. 1918	Décret autorisant le Conseil d'Etat à accorder une réduction d'impôt sur fortune à des personnes juridiques dont l'activité présente un caractère d'utilité publique
9	9 février 1921	Loi portant révision du 3 ^e alinéa de l'article 3 de la loi sur les impositions municipales (communales)
	9 février 1921	Loi portant revision de l'article 3 de la loi sur l'impôt direct

CHRONOLOGIE GÉNÉRALE (1848-1918)

	Canton de Neuchâtel	Suisse	International
1848	Révolution – 1 ^{ère} Constitution	Nouvelle Constitution fédérale créant un Etat central	Révolutions en Europe. 2 ^{ème} République française Marx-Engels, <i>Manifeste communiste</i>
1850	Droit de vote au niveau communal à tous les habitants (hommes de plus de 20 ans et habitant la commune depuis plus de 2 ans)→ 1861 (Cette question a été écartée de cette recherche, mais elle est importante à Neuchâtel, voir article de Thierry Christ)	La Suisse compte 2'400'000 habitants. La population rurale commence à diminuer au profit de la population industrielle et des services	
1851	Les ouvriers de Fontainemelon fondent l'une des premières coopératives en suisse	(8 sept.) Adoption du nouveau système monétaire : francs et centimes suisses.	
1852		Première loi fédérale sur les chemins de fer	France : Début second empire, Napoléon III (→1870)
1853	Crise liée notamment aux Chemins de fer : dissolution du CE. (Pétition de 6'024 citoyens)		Début Guerre de Crimée (→ 1856)
1854	Création de la banque cantonale neuchâteloise		
1855	Entrée en vigueur du code civil neuchâtelois		
1856	Putsch raté des royalistes (Républicains en sortent plus soudés) / Création de la « Société neuchâteloise d'utilité publique »		
1857	Inauguration du chemin de fer Le Locle – La Chaux-de-Fonds		Crise économique internationale
1858	26 oct. Approbation de la révision totale de la Constitution (Assemblée constituante, dont 57 rad., 25 conservateurs, et 22 indépendants) Notamment : changement GC et CE élus pour 3 ans et non plus 4 et 6 ans		
1860	Inauguration du chemin de fer La Chaux-de-Fonds – Neuchâtel		Inauguration du chemin de fer Franco-suisse
1861	Les étrangers perdent le droit de vote au niveau communal → 1874		Suède : 1 ^{er} impôt sur le revenu
1864	Section de l'AIT (Dr. Coullery)		Création de l'Association internationale des travailleurs (AIT) Italie : 1 ^{er} impôt sur le revenu
1865		Traité de commerce avec la France	Union monétaire latine
1869			Prusse : Création du Parti social-démocrate
1870-71		Zurich : loi impôt progressif sur le revenu et la fortune	Début période dite de la « Grande Dépression » (années 1870-80) Guerre Franco-Prussienne Suppression de l'impôt sur le sel en Belgique (1868 : USA)
1872		Nouvelle loi fédérale sur les chemins de fer	
1873	Durée d'établissement pour les Suisses pour le droit de vote abaissé à 3 mois / Révision partielle de la Constitution (Assemblée		1873-1880 grande crise économique

	Constituante) / Création de premières crèches à Neuchâtel		
1874	Réapparition du droit de vote pour les étrangers au niveau communal + éligibilité possible (au Conseil général et à l'exécutif communal) si domiciliés depuis plus de 5 ans → 1888	Révision de la Constitution acceptée par le peuple (protection Ouvriers dans les fabriques et Référendum, réforme militaire, liberté de commerce et de l'industrie, unification système métrique)	Saxe : 1 ^{er} impôt sur le revenu
1876	Visite des fabriques américaines dans l'horlogerie – Retard neuchâtelois → Crise financière Manifestation 10'000 personnes / Démonstration de force des radicaux / Regroupement d'associations patronales dans le cadre de la « Société intercantonale des industries du Jura »		En France : Gambetta propose un impôt sur le revenu USA : Exposition de Philadelphie
1878		Entrée en vigueur de la loi sur les fabriques (journée de travail à max. 11 heures)	
1879	Introduction du référendum législatif (3'000 signatures) (Pour cela, révision partielle de la Constitution)		
1880		Création de l'Union syndicale suisse (USS) Début de l'immigration en Suisse de travailleurs étrangers, renversement de la balance migratoire	Russie : Suppression impôt sur le sel
1881	Initiative législative (3'000 signatures) et 5 CE au lieu de 7	Monopole de l'émission de la monnaie par la Confédération	
1882	Révision partielle de la Constitution : Introduction du droit d'initiative (Assemblée Constituante)		
1883	Étatisation de la banque cantonale neuchâteloise	Entrée en vigueur du code fédéral des obligations	
1888	Nouvelle suppression du droit de vote et d'éligibilité des étrangers au niveau communal	Création du Parti socialiste suisse (PSS)	
1891	Système proportionnel pour l'élection du Grand Conseil (remplace système majoritaire à deux tours, après deux tentatives infructueuses en 1858 et en 1868-70) + Nouveau code pénal		Prusse : Introduction impôt progressif sur les revenus
1893		Loi fédérale d'encouragement à l'agriculture. Guerre douanière avec la France	Prusse : Introduction impôt progressif sur les successions Pays-Bas : Introduction impôt progressif sur les revenus
1894		Loi fédérale contre la propagande anarchiste	
1895	1 ^{er} libéral qui rentre dans la députation au Conseil national : Jules Calame-Colin (1895-1912), remplacé par Eugène Bonhôte (1912-1924)		France : Introduction impôt progressif sur les successions
1896			Autriche : Introduction impôt progressif sur les revenus
1897		Création de l'Union suisse des paysans	
1898	Jubilé de la Révolution	Loi fédérale sur le rachat des chemins de fer (CFF)	
1900	La « Société intercantonale des industries du Jura » devient la Chambre suisse de l'horlogerie	La Suisse compte 3'315'000 habitants	
1903	Révision partielle de la Constitution		

1904	Importantes grèves de maçons à la Chaux-de-Fonds, intervention de l'armée / Fondation de la Fédération des entrepreneurs		
1906	Conseil d'Etat désormais élu par le peuple		
1907		Fondation de la Banque nationale + entrée en vigueur du code civil suisse	
1909	Début du quotidien socialiste <i>La Sentinelle</i> Fondation de l'Université de Neuchâtel	Association suisse pour le suffrage féminin	
1910		Création de l'Association des Directeurs cantonaux des finances	
1911		Charles Naine, 1 ^{er} socialiste élu aux élections fédérales (1911-1919)	
1912	Les socialistes gagnent les élections au Locle et à la Chaux-de-Fonds	Ernest-Paul Graber, 2 ^{ème} élu socialiste au Conseil national (1912-1943) Union des banques suisses Loi sur les assurances accident et maladie adoptée	
1913	Election de Paul Robert, 1 ^{er} libéral au Conseil des Etats (1913-1916)		USA : Impôt fédéral sur le revenu (perception à la source et progressivité)
1914	Fondation des « Coopératives réunies », dans les Montagnes neuchâteloises	3 août : début de la mobilisation générale – 1 ^{er} emprunts de guerre. Loi sur les fabriques révisée, journée de 10h.	Début de la PGm (Début effondrement des monnaies européennes) France : impôt général sur revenu
1915			Conférence de Zimmerwald
1917	18 mars : Lénine prononce une conférence sur la Commune de Paris, au Cercle ouvrier de La Chaux-de-Fonds + part pour la Russie	Manifestations contre la faim dans plusieurs villes	Révolution russe France : progressivité (loi du 31 juillet 1917)
1918		Grève générale	Le 11/11 : Armistice.
1919	Fondation de la « Fédération des industries neuchâteloises »		

TABLEAUX OU DONNÉES GÉNÉRALES

Population résidante dans le canton de Neuchâtel et en Suisse (1850 – 1920)

Année	NE	CH
1850	70'753	2'392'740
1860	87'362	2'507'170
1870	97'284	2'669'147
1880	103'732	2'846'102
1888	109'037	2'933'334
1890	109'223	2'938'009
1900	124'583	3'173'077
1910	132'777	3'757'049
1920	131'349	3'889'320

Source : *Annuaire statistique de la Suisse*, reprinted de l'ouvrage de BARRELET, Jean-Marc, *Histoire du canton de Neuchâtel, Op. Cit.*, p.52.

Élections – Chaux-de-Fonds : Conseil général (lég.) et Conseil communal (ex.), scrutin proportionnel

Commune	Année	Nb. De		Nb. De		Nb. De		Nb. Divers	Précisions / Infos
		socialistes		radicaux		libéraux			
LA CHAUX-DE-FONDS	1912 a	20	5	13	1	7	1		<i>Les Conseillers</i>
	1912 b ⁸⁴⁷	21		13		6			<i>Communaux socialistes de 1912 à 1921 sont :</i> Fritz
	1915	19 ⁸⁴⁸	3	16	3	5	1		Bachmann (1912-1915),
	1918	22	4	13	2	6	1		Maurice Maire (1912-
	1921	22	4	*	2* (PPN)		1	*19 (liste union progressiste libérale)	Justin Stauffer (1912-1924), Paul Stähli (1912-1936), Hermann Guinand (1912-1948), Edmond Breguet (1918-1942).

Source : SPIRA, Raymond (Coordinateur), *La Chaux-de-Fonds 1912-2012. Histoires d'une ville de gauche*, Neuchâtel, Alphil, 2012.

Évolution du cout de la vie de 1830 à 1914 en Suisse

(Prix moyens, en centimes, de quelques denrées de première nécessité.)

Année	Pain mi-blanc (kg)	Pommes de terre (kg)	Lait (litre)	Beurre (kg)	Vin de bon (kg)	Café (kg)	Oeufs (pièces)	Bois carré (stère)	Chausures (paire)	Ettoffe de coton (mètre)	Bas (paire)	Chemises d'homme (pièce)	Robes (pièce)	Appartement de 3 pièces (à l'année)
1830	36	4,3	9,0	135	58	157	—	—	—	—	85	—	—	—
1835	32	2,8	12,0	144	63	222	—	—	—	—	—	120	540	—
1840	—	4,5	9,9	151	56	160	3,0	2500	550	250	63	—	470	15 000
1845	34	3,6	8,3	152	69	135	4,3	2810	—	210	—	—	—	15 000
1850	32	7,0	8,5	133	61	150	3,5	2280	640	—	55	275	500	—
1855	—	9,0	10,0	164	84	170	—	2590	—	—	—	—	—	—
1860	40	8,5	12,7	178	95	180	5,0	3750	510	—	—	225	550	—
1865	33	6,6	11,3	188	98	240	5,4	4260	—	250	—	—	550	27 500
1870	45	7,0	12,5	216	119	240	6,0	4660	1100	190	—	285	—	—
1875	43	8,6	16,0	244	—	270	8,1	5050	1050	190	50	—	—	—
1880	39	7,0	18,0	240	119	—	7,1	4800	1025	—	35	275	375	24 000
1885	32	7,0	18,7	233	158	140	7,2	4680	—	167	—	375	350	19 000
1890	33	8,3	19,0	261	155	240	7,8	4830	860	—	55	—	—	27 000
1895	27	7,4	19,4	255	166	215	8,2	5360	780	—	55	375	—	41 000
1900	28	6,9	18,5	256	155	135	8,5	5130	750	—	—	—	900	37 500
1905	31	9,0	20,0	300	—	132	8,9	5190	780	64	—	475	900	35 000
1910	33	9,2	23,1	349	175	195	9,9	5500	—	—	—	—	1000	47 500
1914	39	17,0	23,4	362	193	250	11,1	6100	835	92	130	350	900	52 000

Source : RUFFIEUX, Roland, « La Suisse des radicaux (1848-1914) », in FAVEZ, Jean-Claude (Prés.), *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses. Tome III*, Lausanne : Payot, 1983, p.50.)

⁸⁴⁷ En 1912, il y eu 2 élections car il y avait « match nul » entre un libéral et un socialiste.

⁸⁴⁸ Les socialistes resteront à la Chaux-de-Fonds majoritaires durant tout le XX^{ème} siècle à part de 1915 à 1918, les socialistes sont minoritaires (19 élus) contre les radicaux et les libéraux (16 + 5 = 21 élus).

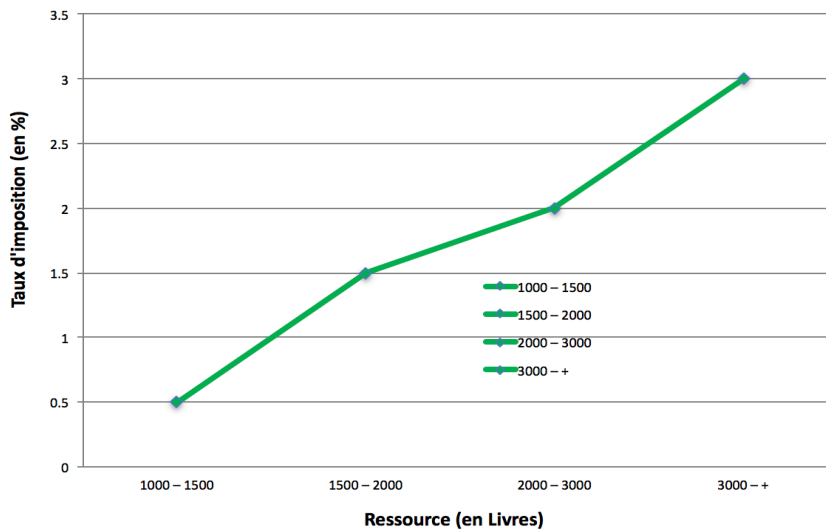
Taux progressifs de l'impôt direct extraordinaire du 20 juillet 1848

FORTUNES	TAUX D'IMPOSITION
De 1'000 L. à 3'000 L.	1‰
De 3'000 L. à 10'000 L.	2‰
De 10'000 L. à 20'000 L.	3‰
De 20'000 L. à 50'000 L.	4‰
De 50'000 L. à 100'000 L.	6‰
100'000 L. à 500'000 L.	8‰
500'000 L. et plus	10‰

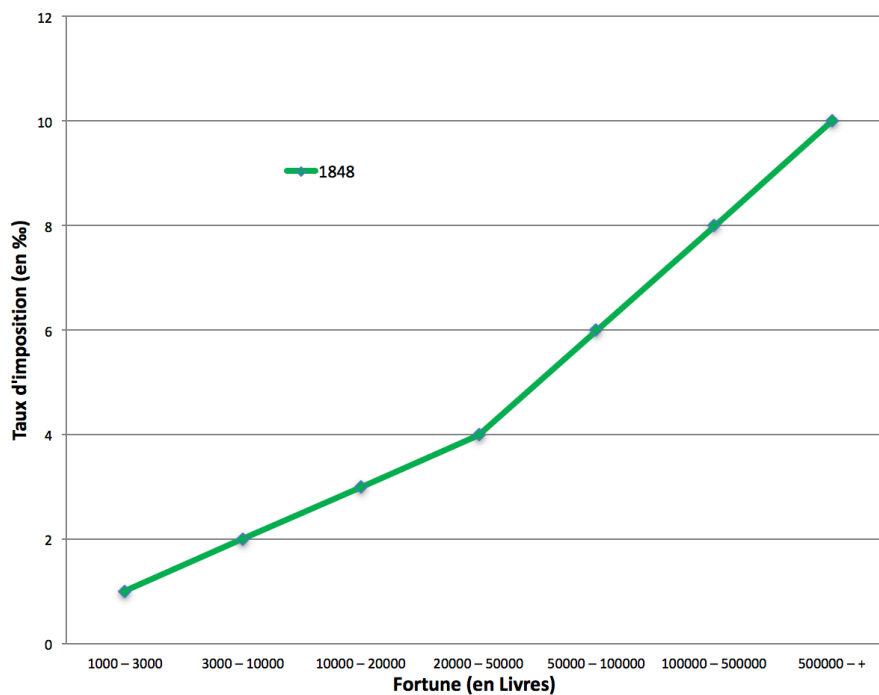
RENTES VIAGÈRES, PENSIONS ET SALAIRES	TAUX D'IMPOSITION
De 1'000 L. à 1'500 L.	0.5%
De 1'500 L. à 2'000 L.	1,5%
De 2'000 L. à 3'000 L.	2%
3'000 L et plus	3%

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

Progression du taux d'imposition par catégories de ressources dans la loi de 1848



Progression du taux d'imposition en fonction de la fortune dans la loi de 1848



Résumé des taux proportionnels de l'impôt direct de 1849 à 1917

Année	Taux de l'impôt proportionnel sur la fortune	Taux de l'impôt proportionnel sur le revenu et les ressources
1849	1‰	1% impôt sur ressources et revenus
1864	1,20‰	
1865	1‰	
1876	1,75‰	
1877	1,50‰	
1879	1,60‰	1,10%
1881	1,70‰	
1887	1,80‰	1,20%
1899	2‰	
1917	2,15‰	

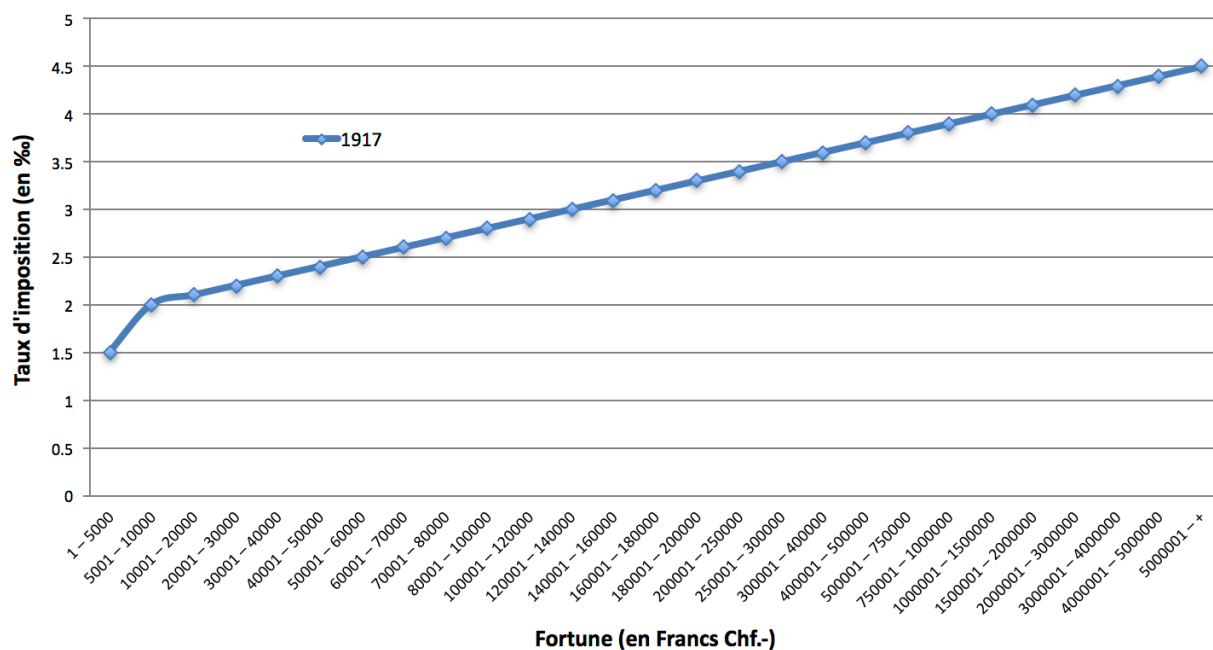
Taux progressifs de l'impôt direct du 29 novembre 1917

FORTUNES	TAUX D'IMPOSITION
De 1 fr. à 5'000 fr.	1,50‰
5'001 – 10'000	2‰
10'001 – 20'000	2,10‰
20'001 – 30'000	2,20‰
30'001 – 40'000	2,30‰
40'001 – 50'000	2,40‰
50'001 – 60'000	2,50‰
60'001 – 70'000	2,60‰
70'001 – 80'000	2,70‰
80'001 – 100'000	2,80‰
100'001 – 120'000	2,90‰
120'001 – 140'000	3‰
140'001 – 160'000	3,10‰
160'001 – 180'000	3,20‰
180'001 – 200'000	3,30‰
200'001 – 250'000	3,40‰
250'001 – 300'000	3,50‰
300'001 – 400'000	3,60‰
400'001 – 500'000	3,70‰
500'001 – 750'000	3,80‰
750'001 – 1'000'000	3,90‰
1'000'001 – 1'500'000	4‰
1'500'001 – 2'000'000	4,10‰
2'000'001 – 3'000'000	4,20‰
3'000'001 – 4'000'000	4,30‰
4'000'001 – 5'000'000	4,40‰
Au-dessus de 5'000'000	4,50‰

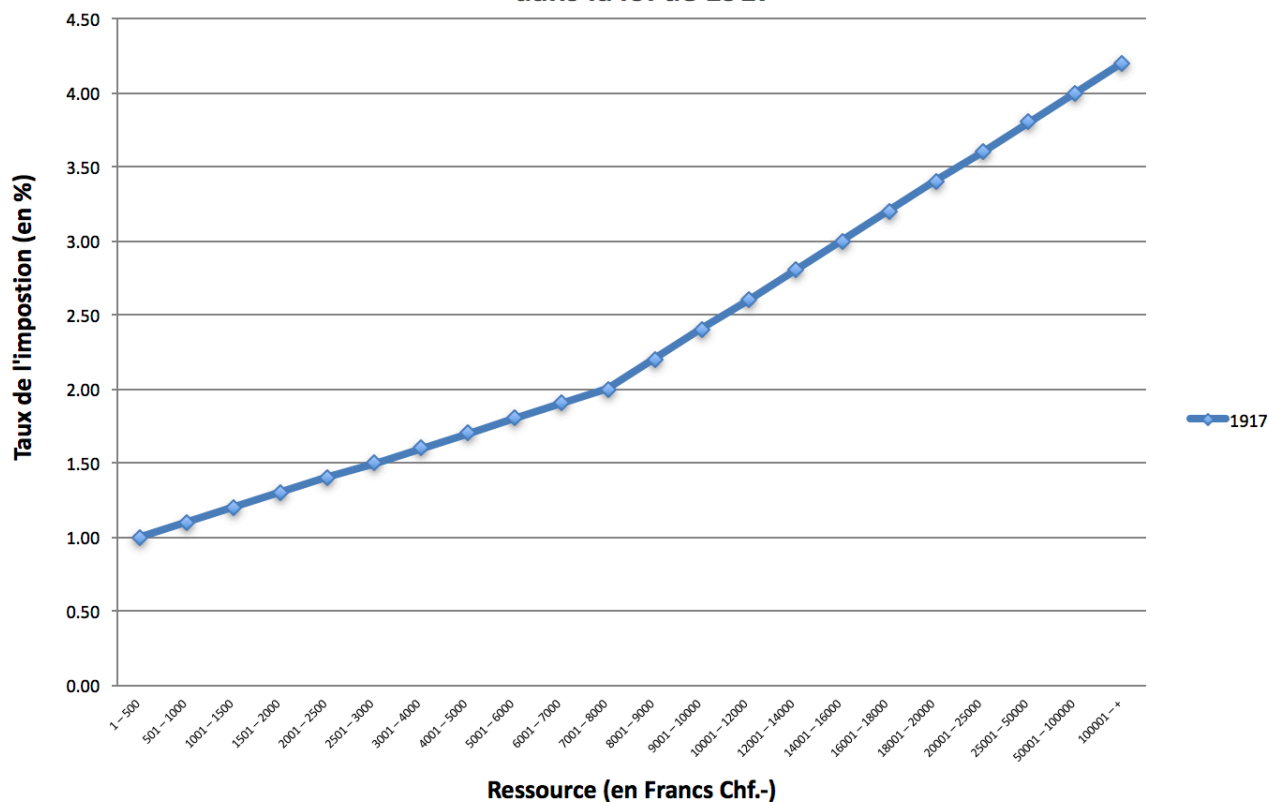
RESSOURCES	TAUX D'IMPOSITION
De 1 fr. à 500 fr.	1%
501 – 1'000	1,10%
1'001 – 1'500	1,20%
1'501 – 2'000	1,30%
2'001 – 2'500	1,40%
2'501 – 3'000	1,50%
3'001 – 4'000	1,60%
4'001 – 5'000	1,70%
5'001 – 6'000	1,80%
6'001 – 7'000	1,90%
7'001 – 8'000	2%
8'001 – 9'000	2,20%
9'001 – 10'000	2,40%
10'001 – 12'000	2,60%
12'001 – 14'000	2,80%
14'001 – 16'000	3%
16'001 – 18'000	3,20%
18'001 – 20'000	3,40%
20'001 – 25'000	3,60%
25'001 – 50'000	3,80%
50'001 – 100'000	4%
Au-dessus de 100'000	4,20%

Source : « Décret portant revision des articles 1, 2, 3 et 16 de la loi sur l'impôt direct du 29 novembre 1917 », *Nouveau recueil officiel des lois, décrets et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel*, 2^{ème} Edition, Neuchâtel : Imprimerie Paul Seiler, Tome 17, 1920.

Évolution du taux d'imposition en fonction de la fortune dans la loi de 1917



Progression du taux d'imposition par catégories de ressources dans la loi de 1917



Composition politique des députés des Grands Conseils de 1892 à 1916

N° Législature	Année	Radicaux	Royalistes/ Conservateurs/ libéraux	Socialistes	« Hors parti »	Indépendants	Commentaires	Total
14	1892	61	34	19			1 ^{ère} élection à la proportionnelle	114
15	1895	68	33	16				117
16	1898	70	37	14				121
17	1901							126
18	1904	62	28	15		2	En 1903, 1 député = 1'200 âmes.	107
19	1907	64	27	19		1		111
20	1910	63 ou 62 ?	26, 27 ou 28 ?	23				112
21	1913	52	28	33				113
22	1916	49	28	35				112

RAMSEYER, Jacques, « La république radicale 1848-1914 », in BARRELET, Jean-Marc, *Histoire du Pays de Neuchâtel – Tome 3, De 1815 à nos jours*, Hauterive : Editions Gilles Attinger, 1993, p.46.

Représentation politique et appartenance socio-professionnelle au GC, en 1904

	Radicaux	Libéraux	Socialistes	Total	Pourcentage
Nombre d'élus	62	30	15	107	
Agriculteurs et viticulteurs	7	3	-	10	9,35%
Négociants, commerçants, entrepreneurs et industriels	30	18	1	49	45,8%
Avocats et notaires	10	6	-	16	14,95%
Magistrats et fonctionnaires	7	2	1	10	9,35%
Ouvriers	1	-	11	12	11,2%
Employés	1	-	1	2	1,9%
Divers	3	1	1	5	4,7%
Professions inconnues	3	-	-	3	2,8%

Source : PERRENOUD, Marc, « La grève des maçons et manœuvres en 1904 à La Chaux-de-Fonds », in ROULET, Louis-Edouard, (prés. Comité de rédaction), *Revue historique neuchâteloise, musée neuchâtelois*, Neuchâtel : Imprimeries Centrales Neuchâtel S.A., n°1, 1985, p.26.

Représentation politique et appartenance socio-professionnelle au GC, en 1916

	Radicaux	Libéraux	Socialistes	Total	Pourcentage
Nombre d'élus	48	29	34	111	
Agriculteurs, viticulteurs, pêcheurs	6	4	1	11	9,9%
Négociants, commerçants, industriels et entrepreneurs	16	12	4	32	28,8%
Cadres supérieurs (directeurs fondés de pouvoir)	1	-	2	3	2,7%
Ingénieurs, architectes, géomètres	-	2	-	2	1,8%
Avocats, juristes, notaires	3	6	-	9	8,1%
Magistrats, membres permanents d'un exécutif communal	10	-	3	13	11,7%
Médecins, vétérinaires	2	2	-	4	3,6%
Fonctionnaires (PTT, CFF, Communes)	1	-	3	4	3,6%
Professeurs, enseignants	2	-	1	3	2,7%
Secrétaires syndicaux, de parti, d'organisations professionnelles	1	-	2	3	2,7%
Employés	-	-	2	2	1,8%
Ouvriers	1	-	16	16	14,4%
Divers et indéterminés	5	3	1	9	8,1%
Age moyen	50	52	41		

Source : Reprit de l'ouvrage de BARRELET, Jean-Marc, *Histoire du Pays de Neuchâtel. Tome 3. De 1815 à nos jours*, Neuchâtel : Attinger - Hauterive, 1993, p.101.

Composition du Grand Conseil, 21^{ème} législature (1913-1916)

N°	District	NOMS, Prénoms	Couleur politique
1	NEUCHÂTEL	PERRIER, Charles	Radical
2		BÉGUIN, Ernest	Radical
3		JORDAN-VIELLE, Bernard	Radical
4		PORCHAT, Ferdinand	Radical
5		RUEDIN, Romain	Radical
6		COLOMB, Albert	Radical
7		GUILLAUME, Georges	Radical
8		MARTENET, Léon	Radical
9		DROZ-CLOTTU, Alphonse	Radical
10		ROULET-DOUILLOT, Alcide	Radical
11		BOREL, Charles	Radical
12		BONJOUR, Emile	Radical
13		TANNER, Théophile	Radical
14		SAVOIE, Paul	Libéral
15		GICOT, Casimir	Libéral
16		KREBS, Théodore	Libéral
17		FAVARGER, Pierre	Libéral
18		BONHOTE, Eugène	Libéral
19		CLOTTU, Alfred	Libéral
20		BONHOTE, Paul	Libéral
21		DE MEURON, Pierre	Libéral
22		CRIVELLI, Antoine	Libéral
23		LINIGER, Daniel	Socialiste
24		ISCHER, Adolphe	Socialiste
25		TRIPET , Victor	Socialiste
26		SANDOZ, Georges	Socialiste
27		ROSSELET, Ernest	Socialiste
1	BOUDRY	D' ROULET, Charles	Radical
2		WEBER, Emile	Radical
3		BOURQUIN, Henri	Radical
4		STEINER, Alfred	Radical
5		MONTANDON, Fritz	Radical
6		GODET, Henri-Alexandre	Radical
7		BONHOTE, Albert	Libéral
8		DE CHAMBRIER, Jean	Libéral
9		BOREL, Paul	Libéral
10		DEBROT, Fritz-Albert	Libéral
11		CHABLE, Henri	Libéral
12		GYGAX, Arnold	Socialiste
13		BLANCHOD, Ernest ou Daniel Liniger	Socialiste
1	VAL-DE-TRAVERS	DORNIER, Edouard	Radical
2		LEUBA, Auguste	Radical
3		FLUCKIGER, Fritz	Radical
4		BUHLER, Honoré	Radical

5		D ^r PETITPIERRE, Léon	Radical
6		DUCOMMUN, Paul-François	Radical
7		ROSSELET, Albert	Radical
8		HUGUENIN, Paul	Radical
9		BOREL, Georges	Libéral
10		FRANEL, Eugène	Libéral
11		LAMBELET, H.-Ulysse ou ROULET, Max ?	Libéral
12		PETITPIERRE-HÖSSLY, Auguste	Socialiste
13		BLASER, Jean	Socialiste
14		GRABER, Otto	Socialiste
15		RUB, Xavier	Socialiste
1	VAL-DE-RUZ	BUECHE, Auguste	Radical
2		SOGUEL, Arthur	Radical
3		WUTHIER, Charles	Radical
4		SOGUEL, Abram	Radical
5		ROBERT, Paul	Libéral
6		GUYOT, Ernest	Libéral
7		NICOLE, Alfred	Libéral
8		VEUVE, Auguste ? TRIPET, Victor	Socialiste
1	LE LOCLE	PERRET, F.-Albin	Radical
2		JACOT, Jules-F.	Radical
3		PIGUET, Albert	Radical
4		BRUNNER, Louis	Radical
5		MONTANDON, Henri	Radical
6		HUGUENIN-DAVOINE, Paul	Radical
7		RENAUD, Paul	Radical
8		DUBOIS-FAVRE, Louis	Libéral
9		D ^r HUGUENIN, Numa	Libéral
10		GUYE, Albert	Libéral
11		GROSPIERRE, Achille	Socialiste
12		BOURQUIN, Jacques	Socialiste
13		SANDOZ, Paul	Socialiste
14		GRANDJEAN, Marcel	Socialiste
15		DUCOMMUN, Jules-Ulysse	Socialiste
16		MAGNENAT, Marc	Socialiste
1	LA CHAUX-DE-FONDS	MOSIMANN, Paul	Radical
2		MUNGER, Arthur	Radical
3		COLOMB, Charles	Radical
4		ROBERT, Ariste	Radical
5		D ^r BENOIT, Alfred	Radical
6		JAQUET, Paul	Radical
7		SCHWOB, Adrien	Radical
8		MULLER, Léon	Radical
9		PERRENOUD, Paul-Zélim	Radical
10		MATTHIAS, Albert	Radical
11		D ^r BOURQUIN, Alcide	Radical
12		HIRSCHY, Louis	Radical
13		ULRICH, Wilhelm	Radical

14		JEANNERET, P.-C-	Radical
15		HUMBERT, Jean	Libéral
16		GIRARD-GALLET, Constant	Libéral
17		D ^r JEANNERET, Félix	Libéral
18		VUILLE, Ali	Libéral
19		D ^r BOURQUIN-LINDT, Eugène	Libéral
20		SANDOZ, Adamir	Socialiste
21		SCHÜRCH, Charles	Socialiste
22		BREGUET, Edmond	Socialiste
23		FATTON, Walther	Socialiste
24		ROBERT-WAELTI, Numa	Socialiste
25		MAIRE, Maurice	Socialiste
26		BACHMANN, Fritz	Socialiste
27		HOCHNER, Jules	Socialiste
28		SUNIER, Jean	Socialiste
29		GENTIL, Constant	Socialiste
30		GIGON, Francis	Socialiste
31		ROHR, Gottlieb	Socialiste
32		BERTHOUD, Alfred	Socialiste
33		HERTIG, Henri	Socialiste
34		RUTSCHO, Emile	Socialiste

Composition du Grand Conseil, 22^{ème} législature (1916-1919)

N°	District	NOMS, Prénoms	Couleur politique	Commentaire
1	NEUCHÂTEL	PERRIER, Charles	Radical	
2		BÉGUIN, Ernest	Radical	
3		JORDAN-VIELLE, Bernard	Radical	
4		PORCHAT, Ferdinand	Radical	
5		RUEDIN, Romain	Radical	
6		COLOMB, Albert	Radical	
7		GUILLAUME, Georges	Radical	
8		MARTENET, Léon	Radical	
9		DROZ-CLOTTU, Alphonse	Radical	
10		ROULET-DOUILLOT, Alcide	Radical	
11		BOREL, Charles	Radical	
12		BONJOUR, Emile	Radical	
13		TANNER, Théophile	Radical	
14		SAVOIE, Paul	Libéral	
15		GICOT, Casimir	Libéral	
16		KREBS, Théodore	Libéral	
17		FAVARGER, Pierre	Libéral	
18		BONHOTE, Eugène	Libéral	
19		CLOTTU, Alfred	Libéral	
20		BONHOTE, Paul	Libéral	
21		DE MEURON, Pierre	Libéral	
22		CRIVELLI, Antoine	Libéral	
23		LINIGER, Daniel	Socialiste	

24		ISCHER, Adolphe	Socialiste	
25		TRIPET, Victor	Socialiste	
26		SANDOZ, Georges	Socialiste	
27		ROSSELET, Ernest	Socialiste	
1	BOUDRY	D ^r ROULET, Charles	Radical	
2		WEBER, Emile	Radical	
3		BOURQUIN, Henri	Radical	
4		STEINER, Alfred	Radical	
5		MONTANDON, Fritz	Radical	
6		GODET, Henri-Alexandre	Radical	
7		BONHOTE, Albert	Libéral	
8		DE CHAMBRIER, Jean	Libéral	
9		BOREL, Paul	Libéral	
10		DEBROT, Fritz-Albert	Libéral	
11		CHABLE, Henri	Libéral	
12		GYGAX, Arnold	Socialiste	
13		BLANCHOD, Ernest ou Daniel Liniger	Socialiste	
1	VAL-DE-TRIVERS	DORNIER, Edouard	Radical	
2		LEUBA, Auguste	Radical	
3		FLUCKIGER, Fritz	Radical	
4		BUHLER, Honoré	Radical	
5		D ^r PETITPIERRE, Léon	Radical	
6		DUCOMMUN, Paul-François	Radical	
7		ROSSELET, Albert	Radical	
8		HUGUENIN, Paul	Radical	
9		BOREL, Georges	Libéral	
10		FRANEL, Eugène	Libéral	
11		LAMBELET, H.-Ulisse ou ROULET, Max ?	Libéral	
12		PETITPIERRE-HÖSSLY, Auguste	Socialiste	
13		BLASER, Jean	Socialiste	
14		GRABER, Otto	Socialiste	
15		RUB, Xavier	Socialiste	
1	VAL-DE-RUZ	BUECHE, Auguste	Radical	
2		SOGUEL, Arthur	Radical	
3		WUTHIER, Charles	Radical	
4		SOGUEL, Abram	Radical	
5		ROBERT, Paul	Libéral	
6		GUYOT, Ernest	Libéral	
7		NICOLE, Alfred	Libéral	
8		VEUVE, Auguste ? TRIPET, Victor	Socialiste	
1	LE LOCLE	PERRET, F.-Albin	Radical	
2		JACOT, Jules-F.	Radical	
3		PIGUET, Albert	Radical	
4		BRUNNER, Louis	Radical	
5		MONTANDON, Henri	Radical	
6		HUGUENIN-DAVOINE, Paul	Radical	
7		RENAUD, Paul	Radical	
8		DUBOIS-FAVRE, Louis	Libéral	
9		D ^r HUGUENIN, Numa	Libéral	

10		GUYE, Albert	Libéral	
11		GROSPIERRE, Achille	Socialiste	
12		BOURQUIN, Jacques	Socialiste	
13		SANDOZ, Paul	Socialiste	
14		GRANDJEAN, Marcel	Socialiste	
15		DUCOMMUN, Jules-Ulysse	Socialiste	
16		MAGENAT, Marc	Socialiste	
1	LA CHAUX- DE-FONDS	MOSIMANN, Paul	Radical	
2		MUNGER, Arthur	Radical	
3		COLOMB, Charles	Radical	
4		ROBERT, Ariste	Radical	
5		D ^r BENOIT, Alfred	Radical	
6		JAQUET, Paul	Radical	
7		SCHWOB, Adrien	Radical	
8		MULLER, Léon	Radical	
9		PERRENOUD, Paul-Zélim	Radical	
10		MATTHIAS, Albert	Radical	
11		D ^r BOURQUIN, Alcide	Radical	
12		HIRSCHY, Louis	Radical	
13		ULRICH, Wilhelm	Radical	
14		JEANNERET, P.-C-	Radical	
15		HUMBERT, Jean	Libéral	
16		GIRARD-GALLET, Constant	Libéral	
17		D ^r JEANNERET, Félix	Libéral	
18		VUILLE, Ali	Libéral	
19		D ^r BOURQUIN-LINDT, Eugène	Libéral	
20		SANDOZ, Adamir	Socialiste	
21		SCHÜRCH, Charles	Socialiste	
22		BREGUET, Edmond	Socialiste	
23		FATTON, Walther	Socialiste	
24		ROBERT-WAELTI, Numa	Socialiste	
25		MAIRE, Maurice	Socialiste	
26		BACHMANN, Fritz	Socialiste	
27		HOCHNER, Jules	Socialiste	
28		SUNIER, Jean	Socialiste	
29		GENTIL, Constant	Socialiste	
30		GIGON, Francis	Socialiste	
31		ROHR, Gottlieb	Socialiste	
32		BERTHOUD, Alfred	Socialiste	
33		HERTIG, Henri	Socialiste	
34		RUTSCHO, Emile	Socialiste	

Source : À partir des listes des membres du GC contenues au début des bulletins : AEN, 3GC – 4.79 et AEN, 3GC – 4.82 et des articles de journaux de l'*Impartial*.

Présidences au Conseil d'Etat (1900-1917)

Année	Prénom, Nom et parti	
1899-1900	Jean Berthoud (rad)	
1900-1901	Frédéric Soguel (rad)	
1901-1902	Louis-Edouard Droz (lib)	
1902-1903	Edouard Quartier-la-Tente (rad)	
1903-1904	Auguste Pettavel (rad)	
1904-1905	Jean Berthoud (rad)	
1905-1906	Louis Perrier (rad)	
1906-1907	Louis-Edouard Droz (lib)	
1907-1908	Edouard Quartier-la-Tente (rad)	
1908-1909	Auguste Pettavel (rad)	
1909-1910	Louis Perrier (rad)	
1910-1911	Louis-Edouard Droz (lib)	
1911-1912	Edouard Quartier-la-Tente (rad)	
1912-1913	Auguste Pettavel (rad)	
1913-1915	Henri Calame (rad)	
1915-1916	Edouard Quartier-la-Tente (rad)	
1916-1917	Auguste Pettavel (rad)	
1917-1919	Albert Calame (rad),	Puis Alfred Clottu (lib) depuis février 1918

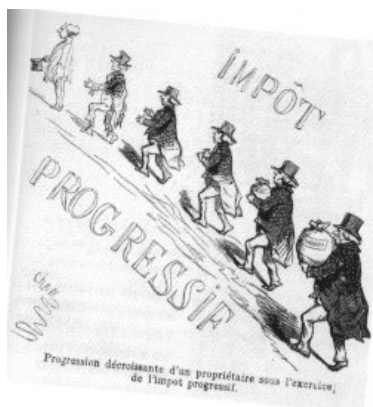
Membres du PSN (avec les grutliens)

1905	669
1906	638
1907	?
1908	358
1909	364
1910	815
1911	965
1912	2635
1913	2693
1914	2330

PERRENOUD, Marc, « De la Fédération jurassienne à la Commune socialiste. Origines et débuts du Parti socialiste neuchâtelois (1895-1912) », in CANTINI, Claude (et al.), *Les origines du socialisme en Suisse romande*, Lausanne : Association pour l'étude de l'histoire du mouvement ouvrier, cahier n°5, 1988, p.133.

Caricature de l'impôt progressif en 1848

« Progression décroissante d'un propriétaire sous l'exercice de l'impôt progressif », caricature de Cham parue dans le journal *l'Illustration* en 1848.



Commentaire de Delalande : « *Le débat sur la progressivité de l'impôt commence sous la II^e République. L'idée d'appliquer des taux plus élevés aux hauts revenus divise profondément la classe politique jusqu'au début du XX^e siècle.* »

DELALANDE, Nicolas, *Les Batailles de l'impôt. Consentement et résistance de 1789 à nos jours*, Paris : Éditions du Seuil, 2011, p.209.

Les députés neuchâtelois au niveau fédéral (1848-1967)

Députés au Conseil national

Parti radical:

Fritz Lambelet, 1848-1854
 Jules Matthey, 1848-1849
 Fritz Courvoisier, 1851-1854
 Auguste Rougemont, 1851-1854
 Hugues Thomas, 1851-1854
 Charles-Jules Matthey, 1854-1857
 Alexis-Marie Piaget, 1854-1869
 Frédéric Zuberbühler, 1854-1857
 Henri Grandjean, 1857-1860, 1866-1869
 Gustave Irlet, 1857-1860
 Louis-Constant Lambelet, 1857-1860,
 1869-1881
 Ami Girard, 1860-1869
 Louis Grandpierre, 1860-1866
 Jules Philippin, 1860-1882
 Edouard Desor, 1869-1878
 Zélim Perret, 1869-1875
 Fritz Berthoud, 1872-1878
 Fritz Rüser, 1875-1878
 Louis-Arnold Grosjean, 1878-1893
 Louis Martin, 1878-1881, 1891-1913
 Charles-Alfred Petitpierre-Steiger,
 1878-1880
 Henri Morel, 1880-1888
 Auguste-Albert Leuba, 1881-1884
 Charles-Emile Tissot, 1881-1899
 Robert Comtesse, 1883-1899
 Louis Henry, 1885-1887
 Paul Ducommun, 1888-1890
 Alfred Jeanhenry, 1888-1902
 Donat Fer, 1893-1895
 Albert Piguët, 1899-1917
 Paul Mosimann, 1900-1923
 David Perret, juin-novembre 1902
 Louis Perrier, 1902-1912
 Frédéric Soguel, 1902-1903
 Henri Calame, 1904-1931
 Fritz-Auguste Leuba, 1913-1919
 Henri Berthoud, 1923-1928, 1931-1947

Albert Rais, 1928-1942
 Tell Perrin, 1943-1955
 Paul-René Rosset, 1947-1967
 Adrien Favre-Bulle, 1955-

Parti libéral:

Jules Calame-Colin, 1895-1912
 Eugène Bonhôte, 1912-1924
 Otto de Dardel, 1917-1927
 Paul Borel, 1924-1925
 Pierre Favarger, 1927-1931
 Alfred Clottu, 1931-1933
 Marcel Krügel, 1933-1940
 Jean Humbert, 1940-1946
 Julien Girard, 1946-1947
 Sydney de Coulon, 1947-1949
 André Petitpierre, 1949-1951
 Gaston Clottu, 1951-

Parti progressiste national:

Arnold Bolle, 1922-1931

Parti socialiste:

Charles Naine, 1911-1919, 1925-1926
 Paul Graber, 1912-1943
 Philippe Berger, 1919-1922, 1926-1928
 Fritz Eymann, 1919-1935
 Henri Perret, 1928-1955
 René Robert, 1935-1951
 Adolphe Grædel, 1951-1963
 Claude Berger, 1955-1967
 André Sandoz, 1963-
 René Felber, 1967-

Parti ouvrier et populaire:

Jean-Pierre Dubois, 1967-

DE 1848 A NOS JOURS

Députés au Conseil des Etats

Parti radical:

Charles-Louis Jeanrenaud-Besson,
 1848-1854
 Gonzalve Petitpierre, 1848-1853
 Amédor Humbert, 1849-1851
 Aimé Challandes, 1853-1854
 Aimé Humbert, 1854-1856, 1857-1860,
 1860-1862, 1865-1866
 Frédéric Verdan, 1854-1855
 Auguste Lambelet, 1855-1856
 Louis Denzler, 1856-1857, 1860-1865
 Jules Philippin, 1856-1860
 Ariste Lesquereux, 1862-1863
 Louis Brandt-Stauffer, 1863-1864
 Henri Jacottet, 1864-1865
 Eugène Borel, 1865-1872
 Edouard Desor, 1866-1867, 1868-1869
 Auguste Cornaz, 1867-1868, 1876-1893
 Jules Grandjean, 1869-1871
 Fritz Berthoud, 1871-1872
 Numa Droz, 1872-1875
 Marcelin Jeanrenaud, 1872-1874
 Gustave Virchaux, 1874-1875

Frédéric Soguel, 1875-1876
 Henri Morel, 1876-1880
 Auguste-Albert Leuba, 1880-1881
 Louis Martin, 1881-1883
 Jean Berthoud, 1883-1889, 1896-1908
 Arnold Robert, 1889-1913
 Frédéric Monnier, 1893-1896
 Auguste Pettavel, 1908-1921
 Ernest Béguin, 1921-1942
 Max Petitpierre, 1942-1944
 Jean-Louis Barrelet, 1945-1969
 Carlos Grosjean, 1969-

Parti libéral:

Paul Robert, 1913-1916
 Pierre de Meuron, 1916-1934
 Marcel de Coulon, 1934-1945
 Sydney de Coulon, 1949-1963
 Blaise Clerc, 1963-

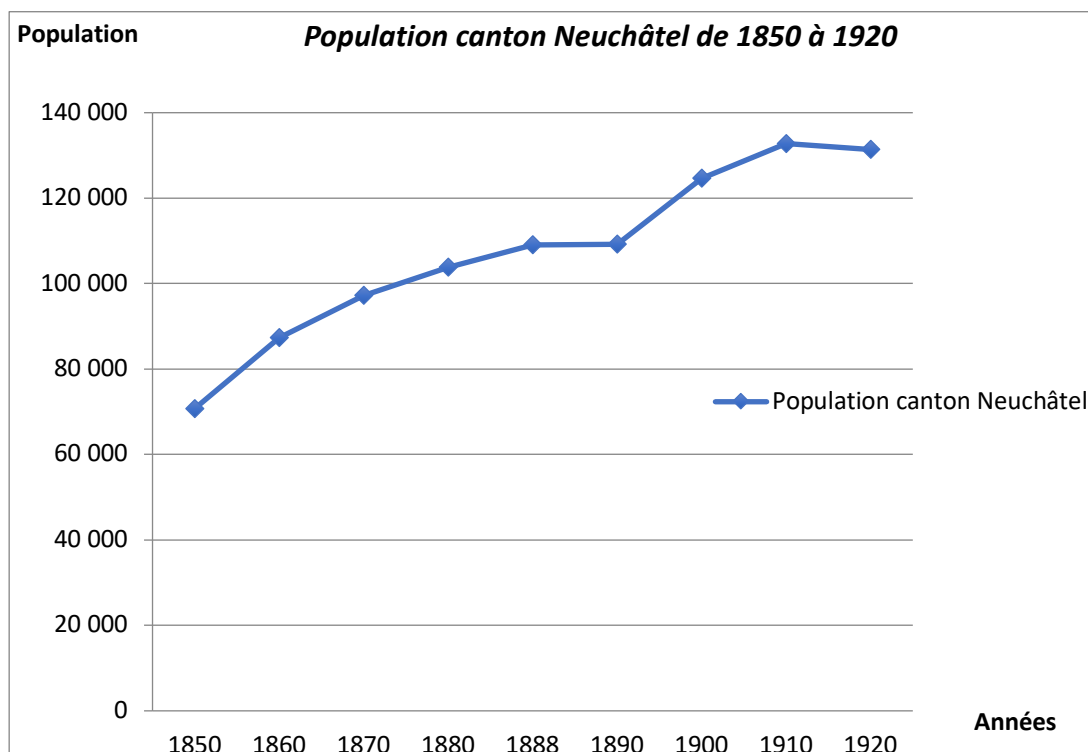
Parti socialiste:

Fritz Eymann, 1945-1949

Source : *Neuchâtel et la Suisse*, ouvrage publié par le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel à l'occasion du cent cinquantième anniversaire de l'entrée de Neuchâtel dans la Confédération, Neuchâtel : Paul Attinger SA, 1969, pp.5-6.

GRAPHIQUES

Graphique n°1 : Évolution démographique neuchâteloise

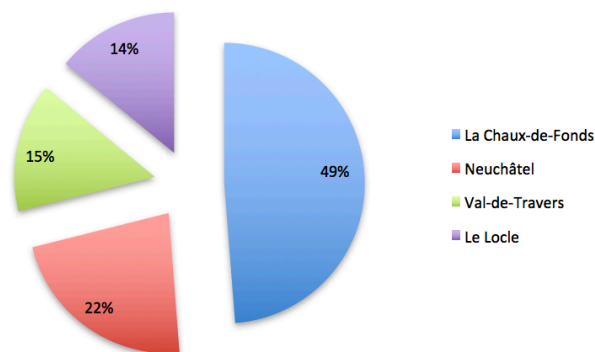


Source : *Annuaire statistique de la Suisse*, reprinted de l'ouvrage de BARRELET, Jean-Marc, *Histoire du canton de Neuchâtel, Op. Cit.*, p.52.

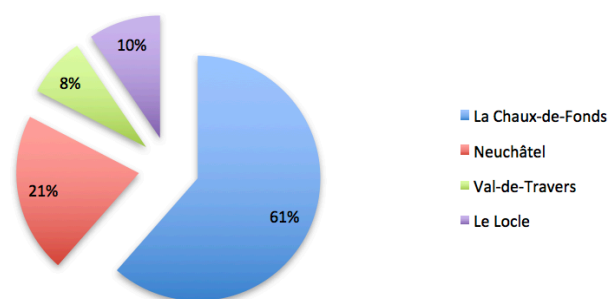
Graphique n°2 : Répartition géographique des grèves de 1880 à 1914

	Nombre de grèves	Nombre total des grévistes
La Chaux-de-Fonds	59	6780
Neuchâtel	27	2330
Val-de-Travers	18	870
Le Locle	17	1050

Nombre de grèves en % par commune



Nombre total des grévistes en fonction de la commune

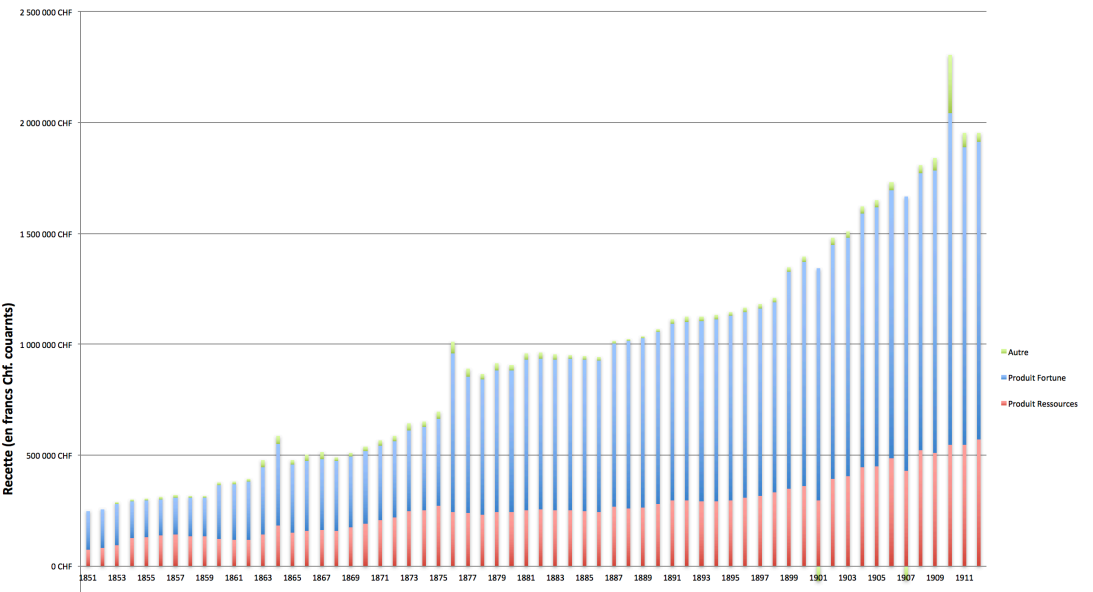


Source : D'après E. Gruner, recopié chez PERRENOUD, Marc, « Economie et société », in BARRELET, Jean-Marc, *Histoire du Pays de Neuchâtel, Tome 3. De 1815 à nos jours*, Neuchâtel : Attinger – Hauterive, 1993, p.167

Graphique n°3 : Produit de l'impôt direct en francs courants de 1851 à 1912

Années	Produit Fortune	Produit Ressources	Produit total	Réductions Non-values	Sommaires perçues
1851	174'500'000.-	174'500	174'500	-	174'510,18
1852	176'095'500	176'095,50	176'095,50	-	176'095,50
1853	184'162'450	184'162,45	184'162,45	7'144,05	184'162,45
1854	165'816'200	165'816,20	165'816,20	8'752,85	165'816,20
1855	163'248'200	163'248,20	163'248,20	8'141,70	163'248,20
1856	164'468'700	164'468,70	164'468,70	11'753,95	164'468,70
1857	165'868'850	165'868,85	165'868,85	13'106,10	165'868,85
1858	172'107'250	172'107,25	172'107,25	10'848	172'107,25
1859	174'677'950	174'677,95	174'677,95	6'992,20	174'677,95
1860	241'281'800	241'281,80	241'281,80	11'569	241'281,80
1861	249'727'900	249'727,90	249'727,90	11'564,65	249'727,90
1862	265'182'020	265'182,02	265'182,02	10'490,95	265'182,02
1863	305'316'420	305'316,42	305'316,42	+30'378,80	305'316,42
1864	306'514'075	367'816,89	367'816,89	+35'823,09	306'514,075
1865	307'470'750	307'470,75	307'470,75	21'674,30	307'470,75
1866	315'698'410	315'698,41	315'698,41	28'454,16	315'698,41
1867	320'257'130	320'257,13	320'257,13	31'159,31	320'257,13

Produit de l'impôt direct de 1851 de 1912



Produit de l'impôt de 1851 à 1909

Commentaires	Années	Taxation					Produit total	Réductions, Non-values	Sommes perçues	
		Taux	Fortune imposée	Produit Fortune	Taux	Ressources taxées				Produit Ressources
	1851		174'500'000.-	174'500		7'301'018	73'010,18	247'510,18	-	247'510,18
	1852		176'095'500	176'095,50		7'953'300	79'533	255'628,50	-	255'628,50
	1853		184'162'450	184'162,45		9'432'750	94'327,50	278'489,95	7'144,05	271'345,90
	1854		165'816'200	165'816,20		12'657'655	126'576,55	292'392,75	8'752,85	283'639,90
	1855		163'248'200	163'248,20		13'126'305	131'263,05	294'511,25	8'141,70	286'369,55
	1856		164'468'700	164'468,70		13'649'155	136'491,55	300'960,25	11'753,95	289'206,30
	1857		165'868'850	165'868,85		14'049'250	140'492,50	306'361,35	13'106,10	293'255,25
	1858	1‰	172'107'250	172'107,25	1%	13'446'290	134'462,90	306'570,15	10'848	295'722,15
	1859		174'677'950	174'677,95		13'216'335	132'163,35	306'841,80	6'992,20	299'848,60
+ Création de la commission centrale	1860		241'281'800	241'281,80		12'326'615	123'266,15	364'547,95	11'569	352'978,95
	1861		249'727'900	249'727,90		11'725'165	117'251,65	366'959,55	11'564,65	355'394,90
	1862		265'182'020	265'182,02		11'660'210	116'602,10	381'784,12	10'490,95	371'293,17
Taxe, suppression de la déclaration	1863		305'316'420	305'316,42		14'282'030	142'820,30	446'138,72	+30'378,80	415'759,92
+ n.v. 20'115.- réductions 15'708,90.-	1864	1,20‰	306'514'075	367'816,89	1,20%	15'175'979	182'121,75	549'938,64	+35'823,09	514'115,50
	1865		307'470'750	307'470,75	1%	14'801'155	148'011,55	455'482,30	21'674,30	433'808
+ réd. 14'208,30	1866	1‰	315'698'410	315'698,41		15'707'530	157'075,30	472'773,71	28'454,16	444'319,55
	1867		320'257'130	320'257,13		16'063'720	160'637,20	480'894,33	31'159,31	449'735,02

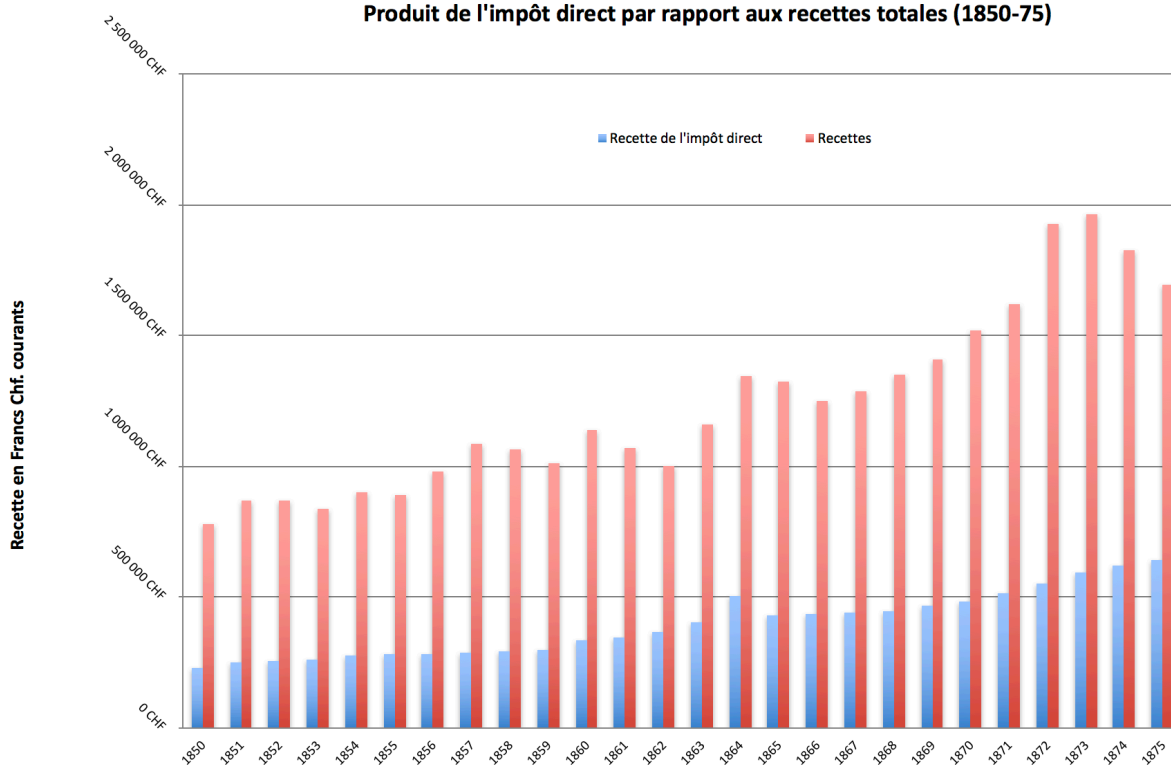
Divers graphiques liés aux finances du canton de Neuchâtel (1850-1875)⁸⁴⁹

Année	Recettes	Dont Impôt direct	Dépenses	Boni ou déficit
1850	775'759	225'932	755'439	20'320
1851	866'667	247'510	694'555	172'112
1852	868'281	255'628	702'691	165'590
1853	835'683	261'771	790'206	45'477
1854	898'043	275'261	805'685	92'358
1855	890'853	279'000	781'735	109'118
1856	978'858	281'458	804'554	174'304
1857	1'082'486	286'683	841'735	240'751
1858	1'061'795	293'592	951'688	110'107
1859	1'008'193	294'914	1'085'150	- 76'957
1860	1'135'664	334'545	1'143'820	- 8'156
1861	1'068'377	345'198	1'074'180	- 5'803
1862	1'001'891	362'925	1'163'421	- 161'530
1863	1'161'308	404'383	1'186'255	- 24'947
1864	1'345'355	501'429	1'131'112	214'243
1865	1'322'027	428'558	1'224'733	97'294
1866	1'249'194	432'343	1'253'095	- 3'901
1867	1'287'586	437'986	1'305'837	- 18'251
1868	1'349'092	444'453	1'361'712	- 12'620
1869	1'408'978	467'170	1'340'769	68'209
1870	1'516'710	480'586	1'445'779	70'931
1871	1'616'907	510'737	1'556'882	60'025
1872	1'926'384	552'785	1'581'808	344'576
1873	1'960'980	594'754	1'817'034	143'946
1874	1'827'023	618'494	1'941'023	- 114'000
1875	1'695'014	640'656	1'937'280	- 242'266

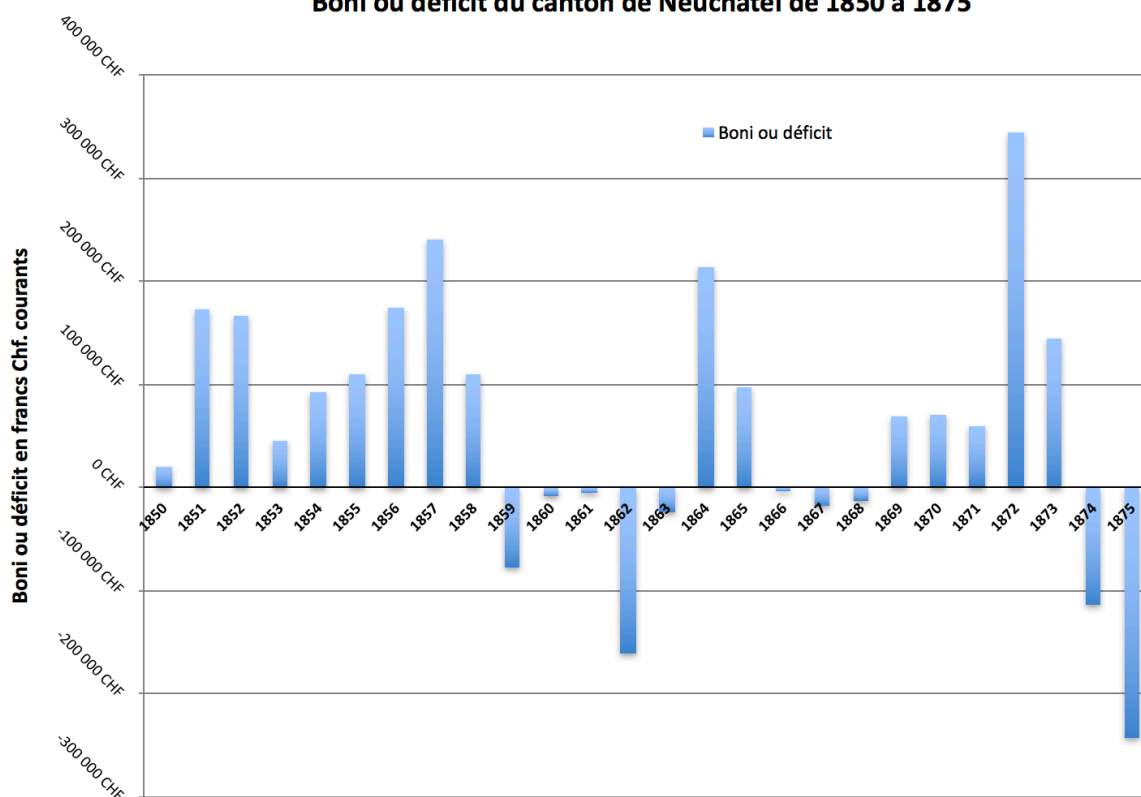
Source : Document intitulé *Impôt direct de 1850 à 1875*, trouvé dans : AEN, 1FIN – 9 « Rapport au Grand Conseil : sur les économies à faire et la situation financière de l'Etat, 1876. » Chiffres écrits manuscrits, que j'ai recopiés (sans les centimes).

⁸⁴⁹ Pour tous les tableaux ou graphiques qui suivent et qui mobilisent des francs, il s'agit toujours des chiffres trouvés tels quels dans les sources, soit de francs courants.

Produit de l'impôt direct par rapport aux recettes totales (1850-75)



Boni ou déficit du canton de Neuchâtel de 1850 à 1875

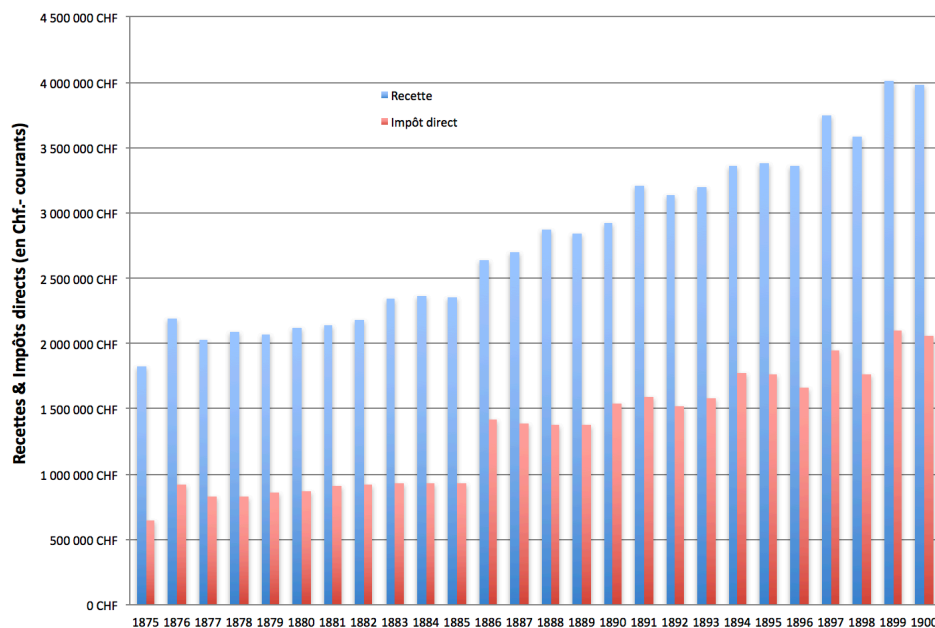


Divers graphiques liés aux finances du canton de Neuchâtel (1875-1900)

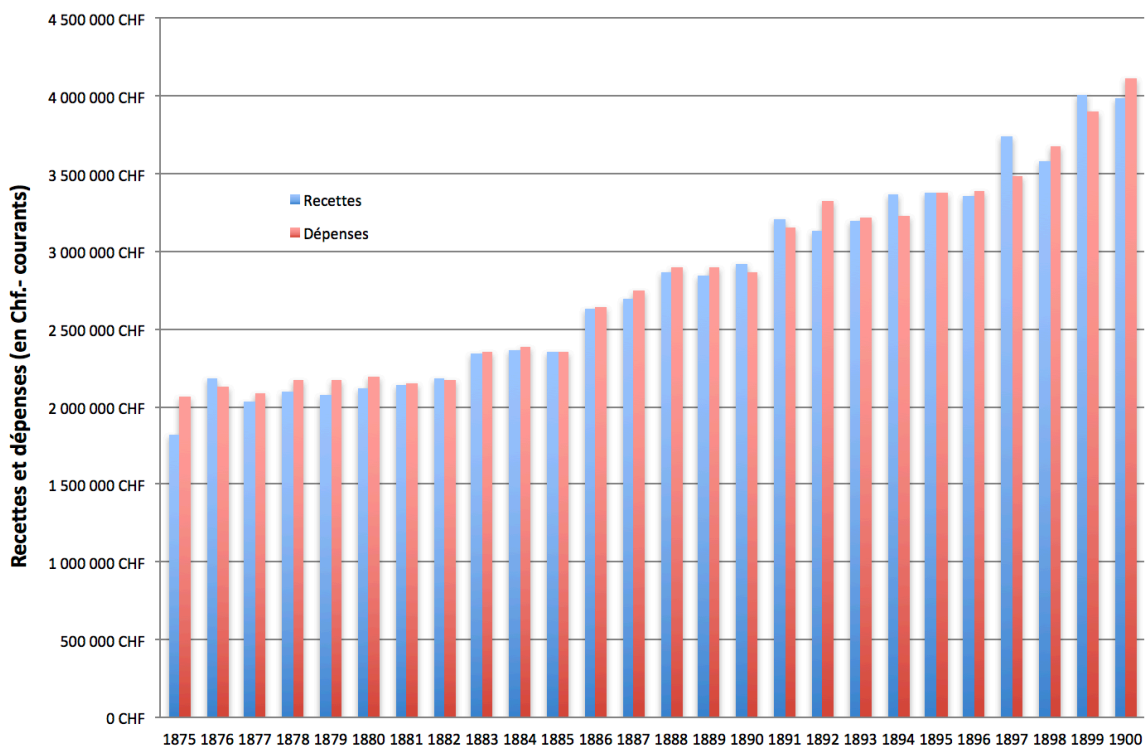
Année	RECETTES	Dont impôt direct	DÉPENSES	Boni ou déficit
1875	1'823'993,18	640'656,80	2'066'259,34	- 242'266,16
1876	2'187'557,27	919'695,81	2'134'072,79	53'484,48
1877	2'030'836,88	833'112,45	2'089'245,51	- 58'408,63
1878	2'093'686,64	830'641,28	2'175'480,27	- 81'793,63
1879	2'074'010,61	859'299,20	2'172'277,68	- 98'267,07
1880	2'118'735,36	867'047,32	2'194'605,38	- 75'870,02
1881	2'137'398,15	912'523,45	2'150'452,12	- 13'053,97
1882	2'183'656,71	921'114,82	2'170'868,67	12'788,04
1883	2'341'613,23	925'995,65	2'348'564,24	- 6'951,01
1884	2'367'991,57	927'836,08	2'380'645,49	-12'653,92
1885	2'350'693,56	929'151,05	2'350'093,17	600,39
1886	2'633'749,63	1'423'018,76	2'645'170,79	- 11'421,16
1887	2'698'989,98	1'385'860,37	2'743'670,97	- 44'680,99
1888	2'867'727	1'379'916,84	2'896'919,03	- 29'192,03
1889	2'845'580,58	1'381'364,97	2'892'931,18	- 47'350,60
1890	2'924'817,15	1'538'649,68	2'861'795,09	63'022,06
1891	3'209'346,17	1'595'124,95	3'159'696,40	49'649,77
1892	3'134'889,92	1'517'466,90	3'323'987,21	- 189'097,29
1893	3'199'635,70	1'575'890,05	3'213'677,49	- 14'041,79
1894	3'365'011,30	1'778'320,95	3'231'429,30	133'582
1895	3'379'401,30	1'767'606,20	3'378'938,09	463,21
1896	3'357'796,11	1'659'553,65	3'390'767,13	-32'971,02
1897	3'746'417,65	1'943'477	3'490'171,25	256'246,40
1898	3'581'746,85	1'766'365	3'675'623,84	- 93'876,99
1899	4'008'384,51	2'103'659,30	3'896'753,36	111'631,15
1900	3'984'641,37	2'060'957,30	4'120'008,95	- 135'367,58

Source : 18 CE 1875 (à 1900) – *Rapports du Conseil d'Etat accompagnant les comptes de l'Exercice de 1875 à 1900*, Neuchâtel ou Locle : Imprimerie Montandon, Société locloise d'imprimerie ou L. – A. Borel, 1876 (à 1901).

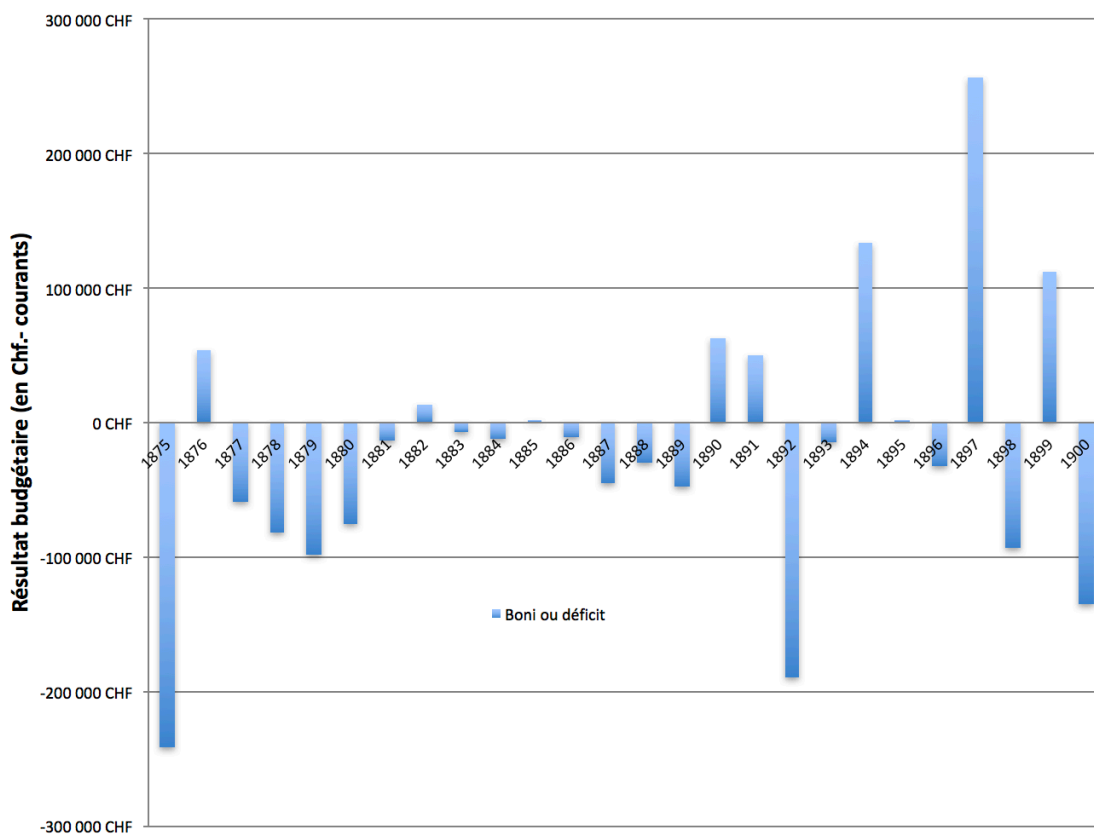
Part de l'impôt direct dans les recettes totales (1875-1900)



Comparaison entre dépenses et recettes (1875 à 1900)



Résultats budgétaires du canton (1875-1900)

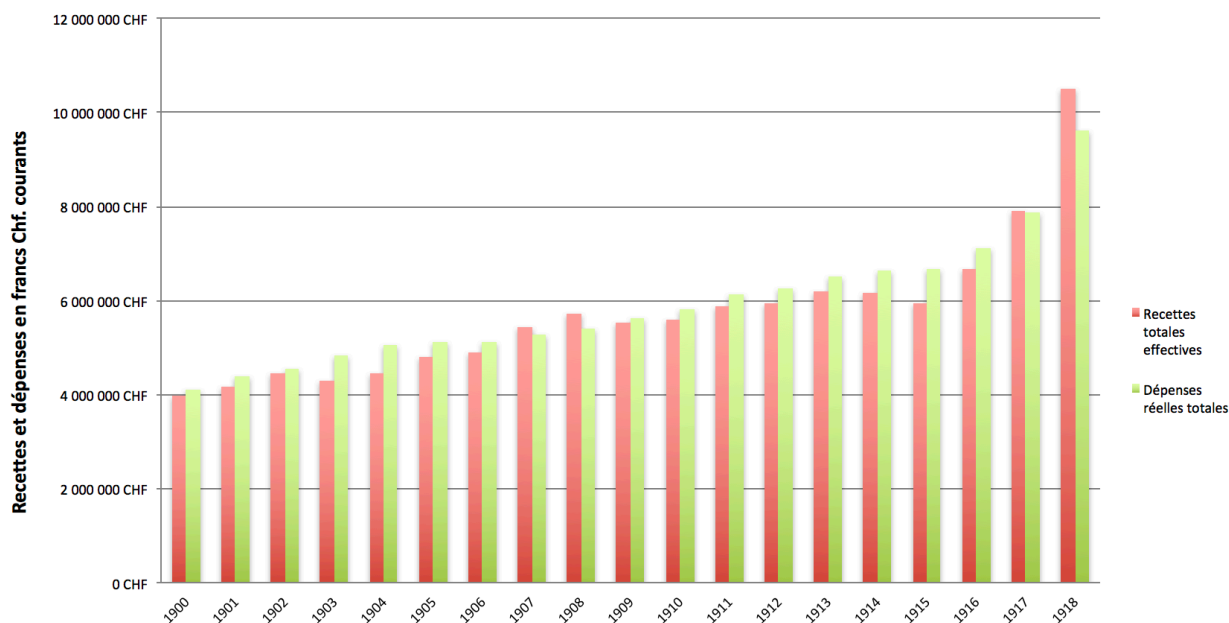


Divers graphiques liés aux finances du canton de Neuchâtel (1900-1918)

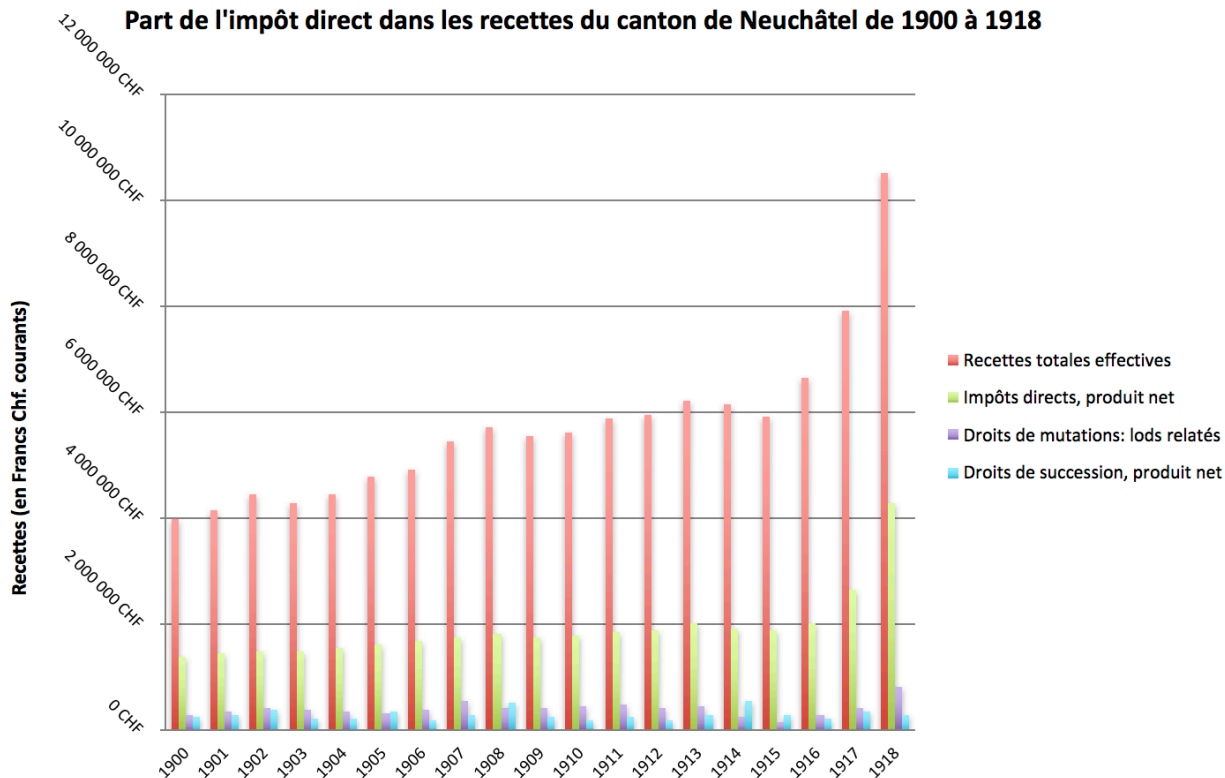
Année	Recettes totales effectives	Impôts directs, produit net	Droits de mutations : lods relatés + droits de successions, produit net	Dépenses réelles totales	L'excédents des dépenses aurait dû, suivant les prévisions, être de :	Résultats effectifs (déficit ou boni)
1900	3'984'641,37	1'385'338,75	303'727,25 +257'708,30	4'120'008,95	- 369'769,08	- 135'367,58
1901	4'166'973,33	1'455'429,40	346'970,50 +297'488,55	4'394'573,20	- 573'517,68	- 227'599,87
1902	4'455'220,32	1'471'730,65	418'999,90 +394'337,45	4'552'965,75	- 716'602,41	- 97'745,43
1903	4'289'606,05	1'477'466,95	373'406,90 +226'732,70	4'846'995,46	- 773'416,74	- 557'389,41
1904	4'453'310,40	1'567'143,45	358'622,30 + 216'388,35	5'071'672,60	- 782'028,05	- 618'362,20
1905	4'791'951,46	1'624'957,83	314'466,80 +352'366,05	5'122'970,12	- 818'359,51	- 331'018,66
1906	4'904'408,99	1'685'785,75	392'942,75 +184'703,45	5'135'171,81	- 564'272,10	- 230'762,82
1907	5'449'025,27	1'751'980,35	556'275,54 +276'228,02	5'293'595,34	- 400'395,67	155'429,93
1908	5'733'163,51	1'825'377,86	419'395,06 +527'432,50	5'415'674,35	- 288'225,88	317'489,16
1909	5'536'403,58	1'766'221,48	413'641,50 +271'523,70	5'621'619,66	- 443'019,40	- 85'216,08
1910	5'604'905,31	1'791'220,89	449'993,70 +201'377,25	5'802'629,92	- 531'597,17	- 197'724,61
1911	5'868'376	1'867'478,73	480'704,01 +268'708,65	6'120'879,34	- 745'762,60	- 252'503,34
1912	5'935'590,58	1'872'779,05	419'980,40 +184'710,55	6'273'886,22	- 860'793,70	- 338'295,64
1913	6'211'973,33	2'006'890,13	442'569,87 +276'787,10	6'499'030,56	- 689'403,49	-287'057,23
1914	6'151'079,14	1'936'943,81	261'157,30 + 554'553,05	6'627'736,22	- 736'778,39	- 476'657,08
1915	5'930'630,21	1'876'308,25	168'339,91 +301'175,30	6'687'283,34	- 842'190,96	- 756'653,13
1916	6'657'543,18	2'033'140,75	304'116,81 +232'687,55	7'118'758,69	- 1'088'640,31	- 461'215,51
1917	7'915'262,06	2'653'397,59	435'706,50 +340'484,95	7'891'089,56	- 1'290'736,40	24'172,5
1918	10'506'944,86	4'293'057,28	814'107,49 +290'946,65	9'631'632,68	- 754'006,22	875'312,18

Source : 18 CE 1900 (à 1918) – Rapport du Conseil d'Etat accompagnant les comptes de l'Exercice de 1900 à 1918, Neuchâtel : imprimerie L. – A. Borel, 1901 (à 1919).

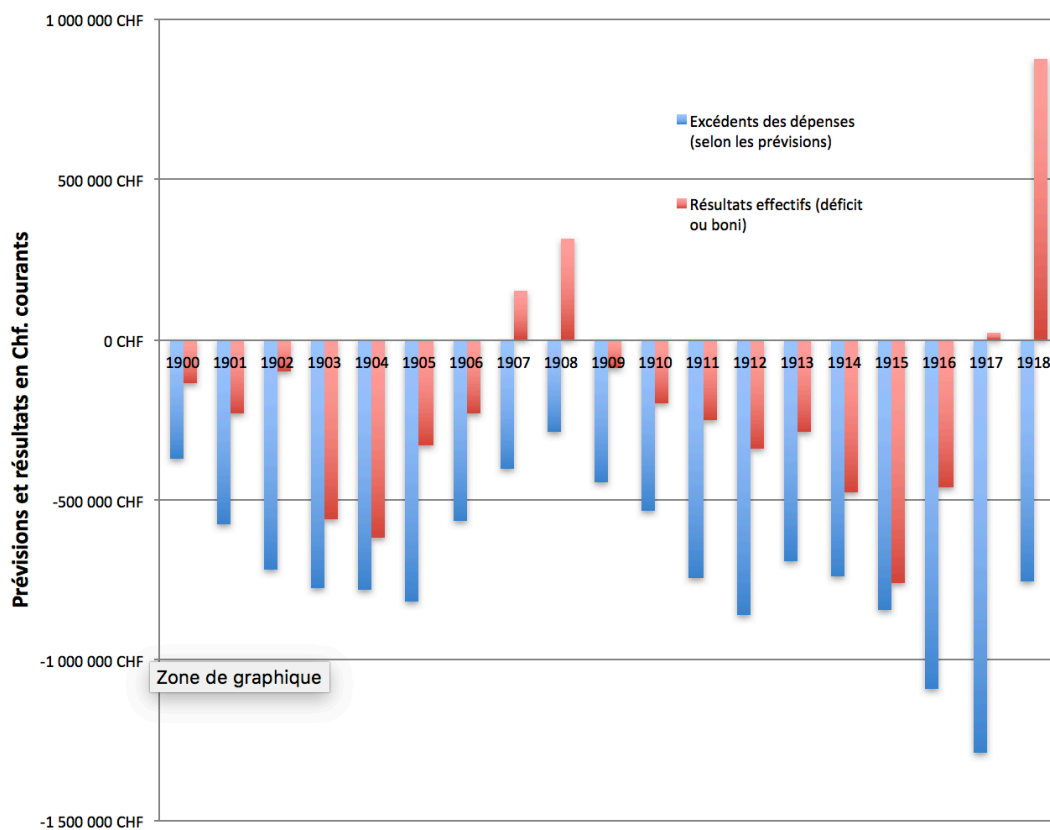
Recettes et dépenses de 1900 à 1918



Part de l'impôt direct dans les recettes du canton de Neuchâtel de 1900 à 1918



Prévisions versus résultats effectifs des budgets cantonaux (1900-1918)



Résultats des budgets cantonaux de 1900 à 1918

