

# POLITIQUE MONÉTAIRE ET FINANCIÈRE: AU CŒUR DU POUVOIR SUISSE

CÉDRIC HUMAIR

L'historienne ou l'historien qui se soucie un tant soit peu de son "aura" professionnelle est fréquemment malmené-e par les synthèses historiographiques de ses collègues. Parfois de manière parfaitement involontaire – par méconnaissance du champ ou manque d'espace à disposition –, parfois pour des raisons inavouables – comme ne pas avoir pris le temps de lire ce que l'on commente –, parfois en raison de luttes fratricides entre écoles historiques ou egos académiques surdimensionnés, ou plus simplement à cause de difficultés linguistiques, notamment liées à la barrière de roesti, l'auteur-e s'ingénie presque toujours à déformer, minimiser, voire ignorer le contenu de ses contributions au champ répertorié, alors qu'elle ou il les estime, de toute évidence, fondamentales et incontournablees. La lecture s'achève très souvent en laissant un goût d'injustice, plutôt amer, que provoque l'absence de reconnaissance de l'énorme travail consenti pour écrire quelque chose qui se veut intelligent, original et donc important... à ses yeux.

En dépit d'une large reconnaissance professionnelle et sociale, mon collègue Sébastien a probablement aussi été confronté à cette sensation désagréable. Je peux m'imaginer que ce fut le cas à la lecture d'un bilan historiographique relativement récent, dont le contenu, de mon point de vue, minimise largement sa contribution à l'histoire financière de la Suisse<sup>1</sup>. Certes, une vingtaine de lignes lui sont consacrées, l'inscrivant dans un courant de sociologie financière amorcé dans les années 1980, tout en relevant qu'il est le premier à avoir analysé la politique financière suisse postérieure à 1975. Sur le plan du contenu, cependant, ses principaux

1. Gisela Hürlimann, « Öffentliche Finanzen und Budgetkulturen im Wandel », *traverse*, 2010/1, pp. 229-252 (ici 236-237, 240-241, 244).

apports à la compréhension de la thématique sont passés par pertes et profits.

Sans tomber dans l'apologie, il s'agit d'évoquer ici le rôle majeur joué par Sébastien Guex dans le champ de la politique monétaire et financière de la Suisse. À mon avis, il n'est pas exagéré d'affirmer qu'il en a été le principal contributeur depuis maintenant trois décennies, que l'on soit d'accord ou pas avec le cadre théorique de ses analyses et les interprétations proposées. Comme il n'est pas possible de commenter l'ensemble de ses publications dans cette introduction, il s'agira d'explicitier les principaux apports interprétatifs, avant d'évoquer les travaux suscités dans le cadre de son enseignement et de ses projets de recherche. Autrement dit, et selon l'expression consacrée, « rendons à César, ce qui appartient à César ».

#### **LES APPORTS DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE ET FINANCIÈRE À LA « SUCCESS STORY » DES BANQUES SUISSES**

Le premier mérite de Sébastien Guex est d'avoir souligné l'importance des effets de la politique monétaire et financière sur l'ensemble du corps économique et social. Une décision prise dans les salons feutrés du Palais fédéral ou de la Banque nationale suisse (BNS) peut en effet avoir de lourdes conséquences, comme ruiner des entreprises via l'augmentation des taux d'intérêt, provoquer une vague de chômage par la déflation ou encore rogner le pouvoir d'achat des salarié.e.s via l'imposition de la consommation ou l'inflation. Par ailleurs, ses publications n'ont cessé de souligner le rôle que la politique monétaire et financière a joué au XX<sup>e</sup> siècle dans l'épanouissement des banques et, plus généralement, de la place financière, secteur d'activité décisif pour comprendre le succès économique de la Suisse et sa situation actuelle. Le dévoilement de cette relation intime entre banques, banque centrale et État, largement ignorée par l'historiographie, a apporté une note dissonante dans le discours des milieux bancaires, toujours prêts à minimiser, voire dénigrer l'intervention des acteurs publics dans l'économie.

Le premier apport au succès des banques est la création de la BNS en 1905<sup>2</sup>. Comme le montre Sébastien Guex, cette

2. Sur le processus de création, voir Rolf Zimmermann, *Volksbank oder Aktienbank? Parlamentsdebatten, Referendum und zunehmende Verbandsmacht beim Streit um die Nationalbankgründung, 1891-1905*, Zurich : Chronos, 1987.

institution répond à des besoins jugés vitaux par les établissements les plus exposés à la compétition internationale, à savoir les grandes banques (thèse, 1993 A, pp. 20-58). La centralisation de l'émission de monnaie permet de créer un acteur puissant qui a les moyens de ses ambitions : sortir la Suisse de la dépendance monétaire et financière vis-à-vis de la France, permettre le processus de concentration bancaire nécessaire pour rivaliser à l'échelle internationale, garantir la pérennité des banques en cas de crise et rassurer ainsi la clientèle quant à leur fiabilité sur le long terme.

Le deuxième apport est une monnaie forte et stable. Un atout qui permet aux capitalistes étrangers de venir déposer leur fortune sans souci d'essuyer des pertes de change. Dès son ouverture en 1907, la BNS collabore avec le Conseil fédéral en vue de défendre le franc suisse. Certes, d'autres objectifs ne sont pas négligés, et en particulier le maintien de taux d'intérêt compatibles avec la compétitivité de l'industrie d'exportation et la survie des exploitations agricoles. La stabilité du franc devient toutefois la clef de voûte de la stratégie monétaire et financière suisse et cela sur le long terme, comme le montre bien l'article reproduit ci-dessous, qui couvre la période allant de 1907 à 1939 (article 2003 A ; voir sélection). D'un statut de satellite du franc français avant la guerre, le franc suisse se transforme en monnaie de référence dès le début des années 1920 ; l'acharnement mis à sa défense durant la crise des années 1930, cela au prix de dégâts économiques et sociaux importants, renforce encore la confiance des investisseurs, de sorte que la dévaluation de 30 % en 1936 n'entame pas son crédit. Monnaie incontournable des transactions internationales durant le second conflit mondial, le franc suisse a acquis aujourd'hui le statut de monnaie refuge en période de crise. Au cours du XX<sup>e</sup> siècle, toutes les monnaies ont ainsi perdu de la valeur face au franc suisse. S'appuyant sur l'économie la plus puissante du monde, le dollar ne fait pas exception : alors qu'il valait 5,15 francs en 1914, il est aujourd'hui à 90 centimes.

Outre la fiabilité du système bancaire et la confiance dans le franc, un troisième facteur généré par la politique monétaire et financière a favorisé l'afflux de capital étranger en Suisse : le paradis fiscal. Si le secret bancaire joue un rôle très important de ce point de vue, il ne faut pas minimiser l'avantage concurrentiel que procure un faible niveau d'imposition des capitaux et des transactions financières en comparaison internationale. Dès la

préparation de la Première Guerre mondiale – et fort probablement avant déjà –, la stratégie de financement de l'État a pour objectif d'imposer une pression fiscale minimale aux détenteurs de capitaux (article 1990). Le recours à l'emprunt est ainsi privilégié pour couvrir le gonflement des dépenses lié à la guerre. Cette option financière a par ailleurs deux avantages majeurs pour les milieux bancaires. D'un point de vue économique, elle offre des occasions de placements sûrs et rémunérateurs dans une période peu propice aux investissements à l'étranger. Sur le plan politique, l'endettement crée une dépendance de l'État vis-à-vis des banques, ce qui accroît l'influence politique de ces dernières.

### **POLITIQUE MONÉTAIRE ET POLITIQUE FINANCIÈRE : DEUX CHAMPS D'ANALYSE INDISSOCIABLES**

Alors que l'historiographie classique sépare clairement politique monétaire et politique financière, Sébastien Guex a toujours milité en faveur d'une approche combinée des deux champs : « Ces deux sphères de l'activité étatique sont comme cousues l'une à l'autre et s'influencent réciproquement »<sup>3</sup> ; de cette posture méthodologique découle l'intitulé de sa thèse de doctorat – *La (et non pas les) politique monétaire et financière de la Confédération 1900-1920* –, dans laquelle l'entrelacement du monétaire et du financier est analysé de manière approfondie.

Le primat de la politique financière étant de ne pas accroître la pression fiscale sur le capital, l'emprunt est utilisé massivement durant la guerre, avec un effet de hausse des taux d'intérêt qui fâche les milieux influents de la grande industrie et de l'agriculture. La seule alternative politiquement soutenable devient le financement de la Confédération par des bons du trésor (rescriptions) émis par la BNS. La politique monétaire est ainsi mise au service de la politique financière. Le résultat de ce financement par la planche à billets est de stimuler la spirale inflationniste déjà amorcée depuis le début du conflit. Les grands perdants sont les milieux ouvriers, car les salaires ne suivent pas l'augmentation des prix ; le pouvoir d'achat est fortement rogné, ce qui attise le mécontentement social. Cette lecture attribue donc aux choix monétaires et financiers de la BNS et du Conseil fédéral une part

3. Sébastien Guex, *La politique monétaire et financière de la Confédération suisse 1900-1920*, Lausanne : Payot, 1993, p. 13.

de responsabilité importante dans le déclenchement de la grève générale de 1918.

Le débat historiographique étant une denrée rare en Suisse, il me paraît intéressant ici de signaler que plusieurs historiennes et historiens ont cherché à réfuter ou minimiser la responsabilité des autorités de la BNS. Eveline Ruoss<sup>4</sup>, suivie par plusieurs ténors de l'histoire monétaire – Patrick Halbeisen, Ernst Baltensperger et Jakob Tanner –, estime que le niveau théorique des dirigeants de la BNS ne leur permettait pas d'être conscients de l'effet inflationniste de l'émission de bons du trésor. Quant à Tobias Straumann<sup>5</sup>, il affirme qu'en 1918, la BNS n'aurait subi aucune pression extérieure lui demandant d'infléchir sa politique inflationniste. Dans un article publié en 2017, Sébastien Guex s'emploie à réaffirmer son interprétation (article 2017). À cette occasion, il démontre toute sa maîtrise méthodologique et le sérieux de son travail de terrain ; s'appuyant sur des sources de grande qualité, il s'emploie à démonter pierre par pierre l'argumentation de ses contradicteurs.

Les publications de Sébastien Guex mettent en évidence un autre lien structurel fort entre finances et monnaie : l'équilibre budgétaire et la maîtrise de l'endettement sont indispensables au maintien d'une monnaie forte, particulièrement en période de crise. Ayant intégré le primat du franc suisse, les milieux dirigeants de la BNS et de la Confédération ont développé une véritable obsession de l'équilibre budgétaire. En certaines circonstances, ce "diktat" a retenu l'État d'intervenir pour résoudre de graves problèmes économiques et sociaux. Ayant analysé la politique financière et monétaire de la Confédération durant les crises économiques du XX<sup>e</sup> siècle, Sébastien Guex arrive à la conclusion que le keynésianisme, basé sur le principe du *deficit spending*, n'a jamais pu prendre racine en Suisse (articles 2009 A et 2012 C). Faisant exception parmi les États occidentaux, les dirigeants suisses se sont toujours refusés de mettre en œuvre une politique de relance expansionniste, lui préférant une politique déflationniste agrémentée de quelques interventions ponctuelles et sélectives, dans le but principal de contenir le mécontentement social. Certes, ce rejet du keynésianisme est multicausal, mais le poids

4. Eveline Ruoss, *Die Geldpolitik der schweizerischen Nationalbank 1907-1929. Grundlagen, Ziele und Instrumente*, thèse de doctorat, Université de Zurich, 1992, p. 106.

5. Tobias Straumann, *Fixed Ideas of Money. Small States and Exchange Rate Regimes in Twentieth-Century Europe*, New York : Cambridge University Press, 2010, p. 39.

du secteur financier et sa crainte de mettre en péril le franc suisse sont bien au cœur de l'explication de ce particularisme de la politique économique suisse.

### **LA POLITIQUE MONÉTAIRE ET FINANCIÈRE COMME UN CHAMP DE CONFLITS SOCIOPOLITIQUES**

Dès ses premières publications, Sébastien Guex s'est inscrit dans une approche de la politique financière développée par Rudolf Goldscheid<sup>6</sup>, la «sociologie financière»<sup>7</sup>. Née durant la Première Guerre mondiale, cette école est restée relativement marginale à l'échelle internationale et plus encore en Suisse, où elle ne prend véritablement pied que dans les années 1980, avec les travaux de Jakob Tanner<sup>8</sup>. Son principe consiste à sortir d'une approche technique et désincarnée de la politique monétaire et financière, au profit d'une compréhension plus conflictuelle et politisée du processus de décision: toute mesure devient la résultante de conflits d'intérêts entre groupes socio-économiques, dont l'arbitrage est assuré par les différentes instances du champ étatique, cela en tenant compte du rapport de force en présence.

S'appuyant sur ce socle théorique, Sébastien Guex a mis en évidence les principaux acteurs de la politique monétaire et financière de la Confédération – banques (ASB), grande industrie (USCI), arts et métiers (USAM), agriculture (USP), salariés (USS) – et leurs conflits d'intérêts. La configuration des années 1922 à 1924, marquée par un affaiblissement du franc suisse, lui permet d'explicitier leurs stratégies monétaires divergentes et le rôle d'arbitrage de la BNS et du Conseil fédéral (article 1993 B). Alors que les banques veulent relever les taux d'intérêt pour défendre le franc suisse, l'industrie d'exportation et l'agriculture s'y opposent et proposent de limiter l'exportation de capital pour soutenir le change<sup>9</sup>. Le compromis imposé par les autorités repose sur une augmentation modérée du taux de l'escompte et un durcissement des conditions de refinancement des banques auprès de la BNS

6. Rudolf Goldscheid, *Staatssozialismus oder Staatskapitalismus. Ein finanzsoziologischer Beitrag zur Lösung des Staatsschulden-Problems*, Vienne/Leipzig: Anzengruber-Verlag, 1917.

7. Sur cette question et les apports de Sébastien Guex à la diffusion de cette approche, se référer à la partie 5 de cet ouvrage consacrée aux publications de portée internationale.

8. Jakob Tanner, *Bundeshaushalt, Währung und Kriegswirtschaft. Eine finanzsoziologische Analyse der Schweiz zwischen 1938 und 1953*, Zurich: Limmat-Verlag, 1986.

9. Sur cette configuration, Yves Sancey, *Quand les banquiers font la loi: aux sources de l'autorégulation bancaire en Suisse et en Angleterre, de 1914 aux années 1950*, Lausanne: Antipodes, 2015.

destiné à endiguer l'exportation de capital. Fin 1924, le franc suisse retrouve ainsi la parité avec le dollar.

Les conflits qui structurent la politique fiscale de la Confédération sont également analysés dans plusieurs publications. Un premier clivage oppose les partisans des impôts directs frappant le capital, autrement dit les milieux possédants, aux champions de l'imposition indirecte grevant la consommation (taxes douanières, ICHA, TVA), largement supportée par les milieux salariés. Dans les années 1920, cet affrontement s'exacerbe, en raison du gouffre financier créé par la guerre, et culmine en 1922, lors de la votation de l'initiative sur un prélèvement unique sur la fortune (article 1994 A). Lancée par la gauche, l'idée d'un sacrifice de guerre massif des milieux possédants est combattue de manière virulente et victorieuse par l'ensemble des forces du bloc bourgeois (USCI, USP, USAM, ASB).

La mobilisation de nouvelles impositions reste toutefois nécessaire pour assainir les finances fédérales. Comme l'évoque l'article reproduit ci-dessous (article 1994 B; voir sélection), les milieux bancaires sont alors confrontés à une forte pression des autres groupes socio-économiques, qui exigent une fiscalisation des transactions financières. Tout en faisant quelques concessions sur la taxation de l'émission des valeurs mobilières (1917), puis celle des coupons sur les revenus des actions et des obligations (1921), l'ASB parvient à obtenir des taux très inférieurs à ceux pratiqués dans les principaux pays concurrents, préservant ainsi la compétitivité des banques suisses.

### **INÉGALITÉS ET DÉFICIT DÉMOCRATIQUE**

La sociologie financière pratiquée par Sébastien Guex dévoile non seulement un processus de décision conflictuel, mais également une forte asymétrie dans les résultats obtenus par les différents groupes socio-économiques. Dans le cas de la taxation des coupons, les raisons du succès des milieux bancaires, plutôt étonnant compte tenu du rapport de force politique du moment, sont discutées dans le détail. Outre l'alliance conclue avec l'USP, qui permet d'éviter un rapprochement entre paysans et salariés sur la question, l'analyse souligne l'entente entre milieux industriels et bancaires, l'USCI et l'ASB faisant bloc, ainsi que l'intense collaboration que ceux-ci développent avec les représentants du champ étatique :

«Les attentions poussées dont ont bénéficié les milieux bancaires, et plus largement les couches possédantes, renvoient en premier lieu à l'existence d'une sorte d'osmose – passages entre le public et le privé, communauté d'extraction et de trajectoires sociales, affinités de valeurs, etc. – entre le personnel des institutions étatiques helvétiques et l'élite économique» (article 1994 B, p. 232; voir sélection). La compréhension dont font preuve les acteurs étatiques relève aussi du souci d'éviter une fraude fiscale massive: de trop fortes divergences sur les mesures adoptées risqueraient d'amener les milieux possédants à saborder leur mise en œuvre.

Plus généralement, d'autres publications rendent compte de la position de faiblesse des représentants de l'État vis-à-vis des milieux bancaires, la principale cause étant la dépendance créée par l'endettement de la Confédération (article 1990). La santé financière de l'État étant soumise au bon vouloir des banques, il s'instaure un rapport d'inféodation qui est intériorisé par les politiciens et les fonctionnaires. Par ailleurs, l'efficacité de l'action de l'État dépend largement des informations et de l'expertise technique des milieux financiers, qui peuvent ainsi faire passer les solutions les plus favorables à leurs intérêts, sous le couvert d'impératifs techniques. De ce point de vue, la nomination des experts financiers chargés d'élaborer la législation fiscale constitue un enjeu central, comme le montre un article consacré à la carrière de Julius Landmann, reproduit ci-dessous (article 1995 C; voir sélection). Appartenant au monde universitaire, cet expert financier entré au service du Département des finances en 1914, est d'abord très proche des milieux bancaires, dont il préserve les intérêts lors de la rédaction de plusieurs projets de loi. En certaines circonstances, toutefois, Landmann estime de son devoir de s'écarter des desiderata des banquiers, afin de tenir compte des intérêts de l'ensemble de la formation sociale. Ces velléités d'indépendance lui sont rapidement fatales. Sous la pression des milieux bancaires, le conseiller fédéral Jean-Marie Musy le démet de sa fonction d'expert en 1922, ce qui contribue probablement à son départ en Allemagne.

De manière plus générale, les publications de Sébastien Guex montrent un profond déficit démocratique dans la gestion de la politique monétaire et financière de la Confédération. En premier lieu, les décisions de la BNS, qui n'est pas une banque d'État, ne sont pas soumises à un contrôle démocratique. Certes, le

gouvernement nomme une partie des responsables, collabore avec l'institution et est en mesure d'influencer ses décisions, mais la marge de manœuvre des instances dirigeantes est importante. Or, l'analyse sociale de ces dernières dévoile une très forte domination des élites économiques issues des banques et de l'industrie d'exportation (thèse 1993 A, pp. 45-58). En second lieu, il faut constater le rôle considérable joué par les deux associations représentant les mêmes milieux économiques, à savoir l'USCI et l'ASB, dans le processus menant aux décisions importantes de politique monétaire et financière. Enfin, il faut souligner que l'essentiel du façonnage du système fiscal suisse a été mené durant les périodes de guerre et de crise économique, en s'appuyant sur des procédures décisionnelles autoritaires – pleins pouvoirs en temps de guerre et clause d'urgence durant l'entre-deux-guerres. Le débat parlementaire et le recours au référendum ont ainsi pu être court-circuités à de nombreuses reprises.

#### **L'ÉTAT PAUVRE COMME STRATÉGIE FINANCIÈRE DES MILIEUX POSSÉDANTS**

Combiner une pression fiscale inférieure à celle des places économiques concurrentes tout en maintenant une situation budgétaire et un endettement qui rassurent les investisseurs quant à la santé des finances et de la monnaie, tient de la gageure. Cela est d'autant plus vrai en Suisse, où le recours à une imposition de la consommation s'est toujours heurté à une résistance farouche du tourisme et de certains secteurs de l'industrie d'exportation. Pour relever le défi, les milieux possédants ont très tôt adopté l'option de l'« État pauvre », qui consiste à limiter drastiquement les revenus et les dépenses de la Confédération. Ce souci de dépenser peu s'est notamment traduit, dès la constitution de l'État fédéral, en 1848, par une faiblesse endémique de ses capacités administratives.

Limiter les dépenses de l'État procure un autre avantage aux élites socio-économiques, qui est de diminuer sa capacité de redistribution des richesses en faveur des classes moyennes et salariées, que ce soit sous la forme de mesures sociales, de subventions ou de services publics. En 1890 déjà, la stratégie consistant à freiner l'intervention de l'État en le maintenant dans un état de pauvreté est clairement exposée par le président du Vorort de l'USCI, Conrad Cramer-Frey: « [...] les excédents de recettes, tels qu'en a fournis ces dernières années à la caisse fédérale le produit des

droits de péage, sont nuisibles dans un certain sens et tendent tout droit à provoquer d'incessantes demandes et à favoriser l'emploi irrationnel des deniers de l'État»<sup>10</sup>. Dès lors, la stratégie de l'État pauvre est entrée en synergie avec un discours libéral exacerbé et une animosité généralisée vis-à-vis de l'administration et des fonctionnaires. Soulignons encore que cette stratégie globale n'a pas empêché les mêmes milieux possédants de promouvoir, à certaines occasions, une intervention sélective et parfois très onéreuse de la Confédération en faveur de certains secteurs économiques.

*L'argent de l'État*, publié en 1998, décortique le fonctionnement de la «politique des caisses vides»<sup>11</sup>. À la faveur d'un contexte international favorable, les élites socio-économiques suisses sont passées à l'offensive en réduisant à plusieurs reprises les revenus de la Confédération entre la fin des années 1980 et 1997, obligeant l'État à des économies. Outre les mécanismes et les objectifs de cette «contre-réforme» – fiscalité plus avantageuse au capital, amélioration de la compétitivité de la place financière, limitation de la redistribution des richesses par l'État –, les spécificités de la situation suisse y sont bien explicitées. S'appuyant sur la forte dose de fédéralisme du système politique, les milieux possédants ont développé le dumping fiscal intercantonal comme un formidable outil de démantèlement de la fiscalité directe. À l'échelle fédérale, cependant, leur volonté de réduire les impôts a trouvé une limite dans la nécessité de ne pas péjorer l'image de la Suisse à l'étranger. Un subtil équilibre a été établi entre la spirale à la baisse des impôts et la nécessité de maintenir le crédit de l'État et de la monnaie, pilier de la confiance mise dans la place financière suisse.

Il faut relever ici les efforts consentis par Sébastien Guex dans le but de sensibiliser un lectorat plus large à cette dimension très actuelle de la politique financière. Dans de nombreuses interviews et articles de presse, il a cherché à diffuser et vulgariser son analyse de la politique des caisses vides, contribuant à une prise de conscience des effets sociaux délétères de sa mise en œuvre. Réalisées dans une perspective militante, ces interventions se sont toujours efforcées d'allier rigueur scientifique et accessibilité.

10. Cité dans Cédric Humair, *Développement économique et État central. Un siècle de politique douanière suisse au service des élites*, Berne: Peter Lang, 2004, p. 561.

11. Sébastien Guex, *L'argent de l'État. Parcours des finances publiques au XX<sup>e</sup> siècle*, Lausanne: Réalités sociales, 1998.

L'article publié en 2001 dans le journal *solidaritéS*, reproduit ci-dessous, constitue un bon exemple de la capacité du professeur de sortir d'un discours académique pour rendre lisible au plus grand nombre un domaine de recherche aussi aride que la politique financière. Le caractère antisocial d'un projet de baisse de l'impôt fédéral direct y est exemplifié de manière très parlante: «En d'autres termes, le projet du Conseil fédéral équivalait à une ou deux places de cinéma par mois pour la grande majorité des salarié-e-s, et à une croisière de deux semaines sur le Nil pour les familles qui sont déjà très privilégiées.»<sup>12</sup>

### APPROCHES QUANTITATIVES ET COMPARAISONS INTERNATIONALES

Dans l'introduction de sa thèse de doctorat, publiée en 1993, Sébastien Guex regrette l'absence de séries statistiques qui lui auraient permis d'emprunter ce que Jean Bouvier appelle la voie "froide" de l'analyse historique<sup>13</sup>, basée sur des approches chiffrées: «En raison notamment d'une attitude obscurantiste des milieux dirigeants helvétiques et de la pauvreté des recherches d'histoire économique menées jusqu'ici, de telles données sont la plupart du temps soit inexistantes soit inaccessibles pour le début du XX<sup>e</sup> siècle.»<sup>14</sup> Trente ans plus tard, sa contribution à la *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz* ne se contente pas d'une analyse synthétique de la politique financière suisse sur la durée d'un siècle, mais propose également un survol chiffré des finances suisses couvrant la période 1910-2000, ce qui lui permet de tirer quelques conclusions fondamentales quant aux moments clés de l'évolution des finances publiques suisses et, surtout, quant à leurs spécificités vis-à-vis de l'étranger (article 2012 E)<sup>15</sup>. Relevons ici l'opiniâtreté du chercheur guidé par le souci méthodologique de confronter ses analyses "chaudes", basées sur la sociologie financière, à des évolutions chiffrées, dites "froides", quitte à reconstruire lui-même des séries au prix d'un travail de titan.

12. Sébastien Guex, «Les grandes tendances actuelles en matière de politique financière», *solidaritéS*, n° 124 (ancienne série), 30 mars 2001, p. 13.

13. Jean Bouvier, «Histoire financière et problèmes d'analyse des dépenses publiques», *Annales: économies, sociétés, civilisations*, 1978, n° 2, p. 211.

14. Sébastien Guex, *La politique monétaire et financière de la Confédération suisse 1900-1920*, Lausanne: Payot, 1993, p. 15.

15. L'article peut être lu dans une version française de l'ouvrage: Patrick Halbeisen *et al.*, *Histoire économique de la Suisse au XX<sup>e</sup> siècle*, Neuchâtel: Éditions Livreo-Alphil, 2020, pp. 1139-1195.

Premier enseignement d'importance, les deux guerres mondiales constituent des moments de rupture dans le système financier suisse, autant d'un point de vue du niveau des dépenses que de celui de leur couverture. La quote-part des dépenses publiques (Confédération + cantons + communes/PIB) passe de 10 % en 1910 à un premier pallier autour de 15 % dans les années 1920, avant de rejoindre un deuxième pallier autour de 20 % qui persiste jusqu'à la fin des années 1950. Durant la même période, le recours massif à l'emprunt provoque un important gonflement de la dette fédérale, quasi inexistante avant 1914. Sur le plan fiscal, le premier conflit mondial se caractérise par l'introduction de l'impôt fédéral direct et la taxation modérée de certaines transactions financières, tandis que le second débouche sur la création d'un impôt sur la consommation, l'ICHA, ancêtre de la TVA actuelle.

L'analyse chiffrée du système financier suisse révèle aussi plusieurs spécificités en comparaison internationale. En premier lieu, la quote-part des dépenses publiques progresse moins rapidement qu'ailleurs en Europe. Alors que le pallier des années 1920 s'établit à 15 % en Suisse, il est à 23 % en Allemagne, 25 % en Grande-Bretagne et 30 % en France. Durant les années 1946 à 1955, la quote-part est de 19 % en Suisse, contre 37 % au Royaume-Uni et 40 % en France. Par la suite, cette quote-part continue de progresser partout, mais elle reste nettement plus basse en Suisse. Il en résulte un avantage certain d'un point de vue de la pression fiscale qui doit être imposée aux personnes physiques et morales. Alors que la moyenne de la quote-part fiscale des membres de l'OCDE progresse de 24 à 38 % entre 1955 et 2000, celle de la Suisse oscille entre 19 et 30 %. Ces chiffres permettent de constater que les stratégies financières imposées par les milieux possédants – État pauvre et faible pression fiscale – ont porté leurs fruits et sont devenues des spécificités du système financier suisse en comparaison internationale.

Les travaux de Sébastien Guex soulignent une troisième caractéristique suisse. En dépit d'un fort mouvement de centralisation des compétences politiques depuis la création de l'État fédéral, la surface financière de la Confédération est restée modeste si on la compare à celles des cantons et des communes, à l'exception des périodes de guerre. S'élevant à 8 % seulement en 1850, la part des dépenses de la Confédération atteint un sommet de 37 % en 1950 – contre 34 % aux cantons et 28 % aux communes – avant

de diminuer à nouveau. Cette spécificité, nous l'avons vu, n'est pas seulement le reflet de la forte composante fédéraliste du système politique suisse. Elle relève aussi de la volonté des milieux possédants de diviser pour mieux régner, le dumping fiscal entre cantons leur étant très favorable.

### UNE ÉCOLE LAUSANNOISE D'HISTOIRE MONÉTAIRE ET FINANCIÈRE

Pour terminer cette introduction, il me paraît nécessaire de souligner que l'apport de Sébastien Guex à l'histoire monétaire et financière ne se limite pas à ses publications individuelles. D'une part, il a signé de nombreux articles en collaboration avec d'autres spécialistes de la thématique (voir bibliographie). D'autre part, il a dirigé la publication de plusieurs ouvrages collectifs, en particulier dans le cadre de la Société suisse d'histoire économique et sociale. Deux d'entre eux constituent des apports importants à l'histoire financière de la Suisse<sup>16</sup>. Enfin, son activité d'enseignement à l'Université de Lausanne lui a permis de développer un véritable « pool » de recherche dans le domaine de la politique monétaire et financière.

Entre les années 2000 et 2019, ce ne sont pas moins de 14 mémoires de master qu'il a dirigés dans ce champ; sans entrer dans les détails, six ont porté sur la fiscalité fédérale, trois sur les fiscalités cantonales, quatre sur les relations financières de la Confédération avec l'étranger et deux sur la politique monétaire. Plusieurs mémorants ont poursuivi leur travail en se lançant dans la préparation d'une thèse de doctorat, dont trois ont été publiées à ce jour. Alors qu'Olivier Longchamp analyse la politique financière de la Confédération entre 1945 et 1958<sup>17</sup>, Philipp Müller aborde la crise économique des années 1930 en focalisant son analyse sur la politique budgétaire et la défense du franc suisse<sup>18</sup>. Quant à Christophe Farquet, sa thèse porte sur la défense du paradis fiscal suisse avant le second conflit mondial<sup>19</sup>.

16. Sébastien Guex, Martin Körner, Jakob Tanner (éds), *Staatsfinanzierung und Sozialkonflikte (14.-20. Jh.) / Financement de l'État et conflits sociaux (14<sup>e</sup>-20<sup>e</sup> siècles)*, Zurich : Chronos, 1994; Valentin Groebner, Sébastien Guex, Jakob Tanner (éds), *Kriegswirtschaft und Wirtschaftskriegel'Économie de guerre et guerres économiques*, Zurich : Chronos, 2008.

17. Olivier Longchamp, *La politique financière fédérale (1945-1958)*, Lausanne : Antipodes, 2014.

18. Philipp Müller, *La Suisse en crise (1929-1936)*, Lausanne : Antipodes, 2010.

19. Christophe Farquet, *La défense du paradis fiscal suisse avant la Seconde Guerre mondiale. Une histoire internationale*, Neuchâtel : Alphil-Presses universitaires suisses, 2016.

Il n'est dès lors pas exagéré de parler du développement d'une école lausannoise dans le domaine de la politique monétaire et financière. D'autant plus que d'autres thèses de doctorat sont en cours de réalisation, notamment dans le cadre d'un nouveau projet de recherche dirigé par Sébastien Guex et financé par le FNS, qui porte sur les fiscalités cantonales. Si le mérite de ce courant historiographique ne revient pas exclusivement à Sébastien Guex, plusieurs de ses collègues lausannois-es y ayant contribué, il en a été et en reste la principale et la plus puissante locomotive, avec une persévérance sans faille et un engagement de tous les instants.