

<b>Zeitschrift:</b>	Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte = Société Suisse d'Histoire Economique et Sociale
<b>Herausgeber:</b>	Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte
<b>Band:</b>	10 (1992)
<b>Artikel:</b>	L'influence de l'Union Suisse des Paysans sur la politique douanière de la Confédération suisse durant les années 1920
<b>Autor:</b>	Humair, Cédric
<b>DOI:</b>	<a href="https://doi.org/10.5169/seals-872036">https://doi.org/10.5169/seals-872036</a>

### Nutzungsbedingungen

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

### Conditions d'utilisation

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

### Terms of use

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

**Download PDF:** 10.01.2026

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

CÉDRIC HUMAIR

## L'influence de l'Union Suisse des Paysans sur la politique douanière de la Confédération suisse durant les années 1920

### *Introduction*

Quel rôle l'USP a-t-elle véritablement joué sur l'échiquier de la politique douanière durant les années folles? Son directeur, le très célèbre Ernst Laur,<sup>1</sup> en était-il le roi, la reine, le fou ou encore la tour? Si l'on en croit certains historiens de l'époque ayant abordé le sujet, force est de constater que l'USP se voyait alors attribuer un poids considérable et même déterminant dans la partie douanière qui s'est jouée après la première guerre mondiale. Dans son ouvrage consacré à la politique douanière suisse, Eugène Dérobert affirmait en 1926: «On le voit, à dix ans d'intervalle, et sans avoir modifié son programme, l'Union des Paysans voit sa situation profondément changée. Grâce aux circonstances favorables, grâce aussi et surtout au travail remarquable de son secrétariat, elle réalise ses espérances. D'élément important, elle est devenue l'élément prépondérant de la politique douanière suisse.»<sup>2</sup> Ce jugement attribuant à l'USP le «leadership» en politique douanière se voyait confirmé en 1928 par les conclusions que Benedikt Mani tirait de son étude consacrée à la politique financière de l'USP: «[...] aucun parti politique, aucune association économique n'a dans le Palais fédéral une influence semblable à celle de l'Union des Paysans.»<sup>3</sup>

La politique douanière, domaine très important de la politique économique et financière de la Confédération, a-t-elle réellement échappé au contrôle de la bourgeoisie au profit de la paysannerie après la première guerre mondiale? L'objectif de cet article est double. D'une part, évaluer dans quelle mesure cette prise de pouvoir décrétée par Eugène Dérobert et Benedikt Mani est confirmée par l'analyse historique de la période qui peut bénéficier aujourd'hui de l'accès à certaines sources importantes. D'autre part, il s'agit d'essayer de comprendre pourquoi l'USP a gagné en influence sur l'échiquier politique après la première guerre mondiale: quelles sont les circonstances qui ont permis à Ernst Laur de troquer sa calotte de valet contre une couronne de roi des paysans?

### *Bref coup d'oeil dans le passé*

Avant d'aborder le sujet proprement dit, il me paraît nécessaire de m'arrêter brièvement sur la fondation de l'USP et le bouleversement que celle-ci a provoqué dans les rapports de force douaniers au tournant du siècle.<sup>4</sup>

Jusque dans les années nonante du XIXe siècle, la politique douanière de la Confédération recouvre les intérêts du commerce et de l'industrie d'exportation. Le Vorort de l'Union Suisse du Commerce et de l'Industrie,<sup>5</sup> dirigé dès 1883 par la main de fer de Conrad Cramer-Frey,<sup>6</sup> impose une politique libre-échangiste qui, dans les années quatre-vingt, s'adapte au protectionnisme ambiant en développant le concept de politique de combat.<sup>7</sup> La petite industrie et l'artisanat, tournés vers le marché intérieur, n'obtiennent qu'une protection modérée pour leurs produits malgré leur organisation au sein de l'Union Suisse des Arts et Métiers.<sup>8</sup>

Quant à l'agriculture, elle reste très peu influente, victime de ses contradictions internes et de sa faible organisation politique. En effet, alors que certains secteurs dirigés vers les marchés extérieurs, tels que la production laitière et l'élevage de bétail, exigent une politique de combat et refusent tout protectionnisme, d'autres secteurs tournés vers le marché intérieur, tels que la viticulture et l'engraissement de bétail de boucherie, réclament à grands cris une politique de protection.<sup>9</sup> En l'absence d'une association faîtière capable d'imposer une certaine solidarité entre les différents secteurs de production, il en résulte une véritable cacophonie lorsqu'il s'agit d'émettre des requêtes en vue du renouvellement du tarif douanier. Comme l'a expliqué Ernst Laur dans ses mémoires, le Conseil fédéral ne s'est pas gêné d'exploiter cette situation en faisant bien l'adage «diviser pour mieux régner»: «[...] si une demande ne lui [le Conseil fédéral] convenait pas, il lui suffisait de fouiller dans sa serviette pour en tirer une requête d'une association agricole qui exprimait l'avis contraire de ce qu'exigeait la première.»<sup>10</sup>

Avec la fondation de l'USP et du secrétariat paysan en 1897, les cartes sont redistribuées au profit de l'agriculture qui possède dès lors des atouts importants dans l'optique de la révision tarifaire de 1902. Tout d'abord un valet d'atout en la personne d'Ernst Laur qui réussit à discipliner la paysannerie autour de sa politique douanière, savant dosage de protectionnisme et de politique de combat favorable à l'agriculture exportatrice. Seul interlocuteur paysan vis-à-vis du Conseil fédéral, son poids politique est d'emblée très important; d'autant plus qu'il a dans sa manche le poker d'as que représente le poids plébiscitaire énorme de l'USP,<sup>11</sup> que l'USCI ne peut se permettre de s'aliéner dans l'éventualité d'une votation populaire sur le tarif douanier. Or, plus libre-échangistes que le Vorort, des milieux commerçants romands et bâlois, l'Union Suisse des Coopératives de consommation<sup>12</sup> et

une partie du mouvement ouvrier envisagent de saisir le référendum et de mettre ainsi un frein à la politique commerciale de combat menée par le Vorort. Face à cette menace qui va être mise à exécution en 1902, se constitue au tournant du siècle le bloc bourgeois-paysan des associations faîtières, composé de l'USCI, l'USAM et l'USP, qui élabore une politique douanière consensuelle, acceptable pour les trois parties. La politique de combat reste prioritaire; mais, de manière plus prononcée que par le passé, les revenus de la Confédération sont tirés de taxes protégeant modérément la production nationale plutôt que de taxes fiscales sur les matières premières et les denrées coloniales comme le sucre, le café ou le thé. Il en résulte une aggravation sensible de la charge douanière sur le coût de la vie au profit du porte-monnaie des producteurs et au grand dam de celui des consommateurs. La paysannerie ne va pas se faire faute de récolter les fruits d'une meilleure organisation politique. Le tarif de 1902 marque une forte accentuation du protectionnisme agricole si on prend comme échelles de comparaison les tarifs de 1887 et 1891.<sup>13</sup> Cependant, les taux de protection demeurent modérés vis-à-vis de ceux de certains pays européens<sup>14</sup> et, surtout, le protectionnisme suisse reste sélectif: il protège quelques secteurs de production, particulièrement la viticulture et l'engraissement de bétail, mais ne touche pas le blé, les pommes de terre, les légumes... Alors que depuis longtemps l'agriculture exigeait en vain la présence d'un de ses représentants au sein de la délégation suisse chargée de négocier les traités de commerce, elle voit son voeu exaucé dès 1903. Ernst Laur pourra désormais jouer le rôle de chien de garde aux côtés d'Alfred Frey,<sup>15</sup> successeur de Conrad Cramer-Frey à la tête du Vorort, et empêcher que la protection agricole ne soit bradée contre des concessions faites à l'industrie d'exportation.

Mis en terre, le grain de l'organisation de la paysannerie au sein de l'USP a rapidement germé et donné du fruit. Les récoltes futures seront meilleures encore, car Ernst Laur va s'imposer comme un moissonneur de première qualité, maniant à son avantage le marteau et la fauille...

#### *1920 l'année propice: état de crise et poids politique de l'USP*

De 1902 à 1920, dix-huit années se sont écoulées et les circonstances entourant l'élaboration du tarif de 1921 sont donc très différentes de celles de 1902. Une guerre mondiale d'une durée de quatre ans a eu lieu, durant laquelle l'agriculture suisse a joué un rôle économique de première importance. C'est elle qui a non seulement assuré le ravitaillement du pays mais qui, grâce à son effort de production, a également contribué dans une large mesure au trafic de compensation avec les

belligérants, troc indispensable à l'industrie d'exportation pour obtenir les matières premières nécessaires à sa production. Cette importance accrue de l'agriculture au sein de l'économie nationale s'est traduite par une intégration de l'USP au sein du processus de décision politique fortement raccourci pendant la guerre.<sup>16</sup> Une collaboration étroite s'est instaurée entre Edmund Schulthess,<sup>17</sup> chef du Département fédéral de l'économie publique, et Ernst Laur qui faisait partie d'un nombre impressionnant de commissions d'experts dans tous les domaines de l'économie de guerre. Au cours de ces quatre années, des liens politiques mais aussi des relations d'amitié se sont donc tissés. Autre phénomène important, des cercles politiques bourgeois, avant tout constitués de cadres de l'armée,<sup>18</sup> ont pris conscience de l'importance du maintien d'une agriculture forte pour assurer une certaine indépendance nationale, même toute relative, lors d'un conflit.

Toute auréolée de sa «performance» économique du temps de guerre, la paysannerie se voit offrir lors des grèves de 1918 et 1919 l'occasion rêvée de prouver également son importance d'un point de vue socio-politique. Selon la version des faits des chefs paysans, les bataillons campagnards fidèles à l'Etat bourgeois déferlent sur les villes et étouffent dans l'oeuf les tentatives de révolution sociale fomentées par les rouges bolcheviks. Cette vision caricaturale des événements, en vogue à l'époque, fait de la paysannerie le principal bastion antisocialiste en Suisse et lui confère plus que jamais un rôle de pilier de l'Etat bourgeois démocratique. Il est par conséquent nécessaire, selon eux, de conserver une population paysanne nombreuse et d'empêcher une prolétarisation de cette classe sociale saine, même si c'est au prix de certains sacrifices économiques qui doivent être consentis par la collectivité. Cette idéologie, diffusée par l'USP dès le tournant du siècle,<sup>19</sup> reçoit un formidable coup de fouet dans l'immédiat après-guerre et elle se retrouve, même si c'est parfois pour des raisons de tactique politique, jusque dans la bouche de politiciens proches des milieux de la finance. Ainsi, Beat Heinrich Bolli déclare en 1923 devant le Conseil des Etats: «Je crois que nous sommes tous, sans exception, dans cette salle convaincus que nous avons besoin en Suisse d'une paysannerie forte qui pense suisse. C'est dans l'intérêt de notre pays et aussi, nous voulons l'avouer, dans l'intérêt du maintien de l'ordre et de la sécurité dans les grandes villes.»<sup>20</sup>

A cette conviction, plus ou moins fortement ancrée dans les milieux bourgeois, de la nécessité sociale de conserver une paysannerie nombreuse vient s'ajouter après la première guerre mondiale un deuxième phénomène tendant à accroître l'influence politique de celle-ci, à savoir une obligation absolue pour la bourgeoisie de collaborer avec la classe politique paysanne. Face à la crise politique générée par la montée et la radicalisation du mouvement ouvrier, la création de partis politiques

paysans,<sup>21</sup> l'introduction de la proportionnelle et l'isolement de la Suisse sur le plan international, le grand capital au pouvoir<sup>22</sup> a besoin de l'USP pour gouverner et imposer ses stratégies. C'est avant tout de la force plébiscitaire de celle-ci dont il est dépendant; en effet, il s'agit d'une part d'obtenir l'adhésion de la Suisse à la Société des Nations malgré l'opposition conjuguée des socialistes et de la droite ultra-nationaliste, d'autre part d'endiguer les réformes sociales et fiscales proposées par la gauche, entre autres, l'instauration d'une assurance vieillesse, survivants et invalidité et, pour financer les assurances sociales, un prélèvement sur les grandes fortunes. Il est difficile d'estimer si effectivement, comme le prétendait Ernst Laur à l'époque, la paysannerie était en mesure de faire pencher la balance lors de votations populaires; ce que l'on peut cependant constater, c'est que les milieux patronaux, eux, en étaient convaincus. En témoigne cet extrait du journal de l'Union Centrale des Associations Patronales daté de mars 1920: «La votation concernant la loi sur l'ordre dans les relations de travail nous montre à nouveau la grande importance de l'agriculture dans notre vie intérieure. Sans son consentement, il sera très difficile de faire passer un projet de loi.»<sup>23</sup> L'USP se trouve donc dans une position politique de force après la première guerre mondiale, et elle ne va pas se gêner de «marchander» ses loyaux services.

La première guerre mondiale a également généré dans toute l'Europe une formidable crise financière qui a frappé le plus durement les pays belligérants mais aussi, de manière plus modérée, les pays neutres dont la Suisse. Incapable de couvrir les dépenses de guerre au moyen d'impôts, la Confédération s'est fortement endettée par le biais de nombreux emprunts contractés en Suisse et aux Etats-Unis.<sup>24</sup> Elle s'est également adressée à la Banque Nationale Suisse qui lui a fait crédit sous la forme d'une émission de prescriptions (bons du trésor): elle s'est constituée ainsi une dette flottante importante.<sup>25</sup> Ce phénomène, qui revenait à faire marcher la planche à billet, a contribué à gonfler encore l'inflation monétaire démesurée enregistrée durant le conflit; celle-ci a fini par poser des problèmes, entre autres sur le plan de la montée vertigineuse des prix et sur celui de la stabilité monétaire.<sup>26</sup> Avec l'accroissement du service de la dette et l'adaptation progressive des salaires à l'évolution des prix, la Confédération n'a plus même été capable de pourvoir à ses dépenses ordinaires et le gonflement du déficit budgétaire s'est accentué d'année en année.<sup>27</sup>

En 1920, les autorités politiques du pays se trouvent donc devant un redoutable défi financier: il est urgent de trouver de nouvelles ressources fiscales afin d'amortir la dette mais surtout afin de comprimer le déficit budgétaire, épouser ainsi la dette flottante et juguler l'inflation qui, si elle se poursuit, peut remettre en question à la fois la stabilité sociale et monétaire et la capacité de concurrence de l'industrie

d'exportation. Le problème des taux d'intérêt de l'argent, influencés à la hausse par la trop grande demande de capitaux provenant de l'Etat, vient encore accentuer l'urgence. Paul Mosimann,<sup>28</sup> président de la Chambre suisse d'horlogerie et important conseiller économique du Conseil fédéral, fait de l'équilibre budgétaire une priorité absolue: «De toutes les questions qui sont actuellement l'objet des délibérations des Chambres fédérales, il n'y en a pas de plus importantes que celle de chercher à ramener l'équilibre budgétaire de la Confédération rompu par la tourmente des cinq années de guerre.»<sup>29</sup>

Mais la tâche n'est pas aisée. Pour équilibrer le budget uniquement, le nouveau chef du Département fédéral des finances, qui a pour nom Jean-Marie Musy,<sup>30</sup> doit dénicher 150 millions de francs. Pour donner un ordre de grandeur, cette somme correspond quasiment au budget de l'année 1913 qui avoisinait les 200 millions. En tenant compte de la dépréciation de l'argent intervenue entre 1913 et 1920, ces 150 millions représentent grossso modo une augmentation de 60% des recettes fiscales d'avant-guerre, ce qui donne une bonne idée de l'effort financier à consentir.

A cette crise financière de grande envergure vient se superposer dès l'automne 1920 une crise économique aiguë qui culmine en Suisse durant l'hiver 1921–1922 pour s'atténuer progressivement par la suite jusqu'à la fin de 1923. Victime d'une crise de débouchés, l'industrie d'exportation est contrainte de mener une politique de stockage, puis de licenciements en masse de ses effectifs. De son côté, la petite industrie travaillant pour le marché intérieur est également en difficulté, soumise qu'elle est à la forte concurrence que lui impose le dumping des changes<sup>31</sup> pratiqué par les pays inflationnistes comme l'Allemagne et, dans une moindre mesure, l'Italie et la France. Prise dans cette tenaille, la Suisse industrielle souffre et le cri des chômeurs s'amplifie mois après mois avec une rapidité étonnante. En février 1921 déjà, 2,4% de la population active est au chômage complet et 4,7% au chômage partiel.<sup>32</sup> Autre conséquence de cette évolution, la balance commerciale devient de plus en plus déficitaire: lors du dernier trimestre de 1920, le surplus des importations par rapport aux exportations s'élève à 338 millions de francs alors que le déficit contracté pour toute l'année 1919 n'atteignait que 235 millions. Même en tenant compte de l'évolution des prix, le passif de 1920 qui s'élève à près d'un milliard de francs reste important par rapport à ceux enregistrés avant la guerre, ce d'autant plus que d'autres postes de la balance des paiements, par exemple le tourisme, ne le compensent plus dans les mêmes proportions. Conjuguée avec l'inflation monétaire qui atteint son maximum en décembre 1920, cette dégradation de la balance des paiements pèse fortement sur le franc suisse qui, même s'il reste l'une des monnaies les plus fortes en Europe, navigue 30% au dessous du dollar américain considéré alors comme l'étalon monétaire par excellence.

Confronté à cette situation économique et financière pour le moins délicate, le grand capital au pouvoir se doit de réagir. Il va le faire en suivant dans les grandes lignes la politique économique entamée par les Etats-Unis et suivie par les pays à place financière et à monnaie fortes tels que la Grande-Bretagne ou la Hollande.<sup>33</sup> Epaulé par la BNS, le Conseil fédéral s'engage sur la voie de la déflation monétaire avec comme objectifs principaux la stabilisation du franc suisse, nécessaire à la poursuite du développement massif de la place financière suisse favorisé par la guerre, et la baisse générale des prix permettant à l'industrie d'exportation de rester concurrentielle.<sup>34</sup> Des restrictions sont donc mises au crédit et l'on tente par tous les moyens de combattre l'accroissement de la dette flottante, ce qui rend impérative une réduction du déficit budgétaire: il faut stopper l'accroissement des dépenses et augmenter parallèlement les revenus, en particulier grâce à une hausse des taxes douanières qui ne risque pas de mettre en danger le développement de la place financière par une augmentation de la fiscalité frappant directement le capital. Mais cette politique de déflation doit se payer par une forte inflation de chômage. Pour maintenir celui-ci dans des limites socialement admissibles, il se révèle rapidement indispensable d'accompagner le premier train de mesures avec un second: il faut limiter l'importation par le biais de taxes douanières protectionnistes et de restrictions à l'importation afin de réserver le marché intérieur à l'industrie nationale..<sup>35</sup> Cette diminution de l'importation, qui doit également permettre de maintenir un déficit commercial compatible avec la stabilité du franc suisse,<sup>36</sup> va cependant à l'encontre de la baisse des prix exigée par l'industrie d'exportation, ce qui engendre certaines tensions au sein même du grand capital.

Cette politique économique de crise constitue un véritable remède de cheval pour l'économie suisse dont les effets secondaires touchent de plein fouet la grande masse des travailleurs. Il n'est donc pas possible de la mettre en application en suivant le canal démocratique habituel de la législation. Privé désormais des pleins pouvoirs du temps de guerre et n'étant politiquement pas assez fort au sein du Parlement pour imposer seul de manière autoritaire ce programme, le grand capital se voit obligé de s'appuyer sur la classe politique paysanne afin de soustraire certaines mesures au référendum et même, en partie, à la discussion parlementaire. L'USP, déjà en position de force vu la pression exercée par la gauche, voit son poids politique se renforcer encore en cette fin d'année 1920 et elle peut se permettre de poser l'axiome suivant: sans concessions faites à la paysannerie, pas de programme de crise. Ce d'autant plus que l'agriculture, bien que dans une situation délicate, ne se trouve pas jusqu'en 1922 dans une véritable crise exigeant des mesures de toute urgence.

*Un fin tacticien nommé Ernst Laur: action du secrétaire paysan et résultats obtenus*

Dans ce contexte politique extrêmement favorable à l'USP, comment le secrétaire paysan Ernst Laur s'est-il comporté pour imposer une révision douanière favorable à l'agriculture et quels résultats a-t-il obtenus?<sup>37</sup>

Ce fin tacticien a torpillé dans un premier temps une réforme fondamentale des finances fédérales. Durant la guerre déjà, il a empêché avec succès qu'une alternative sérieuse à la dépendance de la caisse fédérale vis-à-vis des douanes soit mise en vigueur. A son instigation, l'Assemblée des délégués de l'USP a adopté le 9 mars 1915 un programme financier conforme à cette politique. Ce programme refusait en outre l'impôt fédéral direct proposé par les socialistes ainsi que le monopole du tabac, à l'élaboration duquel avait participé Alfred Frey; il soutenait la thèse que les taxes douanières protégeant l'économie nationale devaient rester la ressource financière principale de la Confédération.<sup>38</sup> Lorsque Jean-Marie Musy convoque en automne 1920 une conférence à Kandersteg avec pour but de réaliser l'équilibre budgétaire, Ernst Laur a réussi dans sa démarche d'obstruction, car seuls des impôts de guerre extraordinaires visant à couvrir la dette de guerre ont été concédés par l'USP, à l'exception du droit de timbre.<sup>39</sup> Il reste ainsi un déficit d'environ 150 millions de francs à épouser.

Le secrétaire paysan développe alors une politique financière selon trois axes avec comme but ultime d'imposer une révision du tarif douanier. Il poursuit premièrement sa politique d'obstruction, aidé en cela par le grand capital. Ce dernier refuse en effet toute imposition directe permanente du revenu et de la fortune, motivé qu'il est par le maintien d'une faible fiscalité favorable au développement de la place financière suisse. Une série de propositions de nouveaux impôts tels que ceux sur la succession ou les bénéfices extraordinaires est ainsi écartée.<sup>40</sup>

En renonçant à se prononcer à Kandersteg au sujet du prélèvement sur la fortune, enfant des socialistes, Ernst Laur menace deuxièmement, de manière voilée, de reconduire l'alliance «rouge-verte» en matière fiscale instaurée au printemps 1920 lors de la discussion de la loi d'application du deuxième impôt de guerre extraordinaire. En effet, afin d'assurer un meilleur rendement que lors de la première édition de cet impôt, paysans et socialistes s'étaient alors unis pour remettre en question le déjà sacro-saint secret bancaire, tentative ayant échoué de justesse devant l'opposition compacte de la bourgeoisie.<sup>41</sup>

Le secrétaire paysan fait troisièmement pression sur l'industrie d'exportation en proposant son impôt sur l'importation et l'exportation (Umsatzsteuer): celui-ci doit frapper les marchandises exportées d'un taux variant de 0 à 2% de la valeur selon

les marchandises, grecrant ainsi la capacité de concurrence de l'exportateur; dans le même temps, les marchandises importées sont également soumises à des surtaxes de 0 à 2% relevant le taux de protection des produits fabriqués et écoulés à l'intérieur du pays, au profit de la paysannerie, de la petite industrie et de l'artisanat.<sup>42</sup>

A la fin de l'année 1920, un consensus se dégage au sein de la classe politique bourgeoise en faveur d'une révision du tarif douanier. Il est le résultat de la politique financière menée par l'USP, mais également de la volonté commune à tous les secteurs de production de faire payer l'addition au plus grand nombre. Même l'industrie d'exportation, traditionnellement opposée à un relèvement des taxes douanières, y est favorable. Le Vorort ayant donné son feu vert, une commission d'experts entame la révision dès le mois de décembre 1920.<sup>43</sup>

Dans un deuxième temps, Ernst Laur a marchandé, avec une ruse certaine, le oui de la paysannerie aux pleins pouvoirs douaniers. En janvier 1921, la nécessité d'équilibrer le budget et de limiter l'importation se fait de plus en plus impérative. Le Conseil fédéral, appuyé ou plutôt pressé par la Vorort, se décide enfin à agir et propose deux arrêtés urgents lui donnant les pleins pouvoirs pour réviser le tarif douanier et édicter des restrictions d'importation.

Sans l'appui de la paysannerie, l'échec du double projet devant les Chambres est assuré, ce qui explique pourquoi Ernst Laur est consulté lors de la phase préparlementaire de l'élaboration des arrêtés.<sup>44</sup> Ce dernier s'oppose tout d'abord aux restrictions d'importation, demande ensuite que la révision du tarif soit soumise aux Chambres et exige enfin une amélioration de la protection accordée à la production agricole. De cette manière, il fait pression sur Alfred Frey et Edmund Schulthess qui promettent tous les deux des concessions à l'agriculture, convaincus qu'ils sont de la nécessité de l'appui politique de l'USP pour instaurer leur politique économique d'urgence. Le roi des paysans donne alors son accord et les pleins pouvoirs douaniers sont votés le 18 février 1921 par l'Assemblée fédérale.<sup>45</sup>

Dans un troisième temps, Ernst Laur a véritablement rançonné la bourgeoisie lors de l'élaboration du tarif qui s'est déroulée entre mars et juin 1921. Deux positions n'ont cessé de s'affronter au sein de la commission d'experts. L'industrie d'exportation exigeait un tarif plutôt fiscal qui aurait chargé au minimum le coût de la vie. L'agriculture, elle, demandait un tarif protectionniste permettant de soutenir le prix de ses produits. Le secrétaire paysan a donc dû se battre pied à pied durant cette période pour maximiser les promesses faites à l'agriculture et il n'a pas hésité à recourir à la menace.

Dans *Le Paysan suisse*, organe de l'USP, il exerce en mai 1921 un véritable chantage à l'égard de la bourgeoisie en déclarant que si la protection agricole n'est

pas satisfaisante, il n'y aura pas de nouveau tarif: «Ceux qui voudraient encourager le Conseil fédéral à ne protéger que l'industrie et les métiers mais non pas l'agriculture seront bien inspirés de n'en rien faire; nous leur rappelons en tout cas que si leur désir devait se réaliser, se serait la révision tout entière qui serait remise en question. Si l'Assemblée fédérale peut prendre des arrêtés fédéraux invoquant la clause d'urgence, elle a aussi la faculté de les rapporter. C'est donc à choisir, Messieurs! Ou bien la révision du tarif sera équitable ou elle ne sera pas.»<sup>46</sup> Il ajoute dans un second article qu'un rabotage de la protection agricole exigée par l'agriculture signifierait purement et simplement l'éclatement du bloc bourgeois-paysan qui, rappelons-le, fait office pour le grand capital de parapluie contre les réformes sociales et fiscales inspirées par les socialistes: «La reconstitution financière de la Suisse et la lutte contre le socialisme exigent la collaboration intime de la bourgeoisie et des agriculteurs. Nous ne saurions trop déconseiller de prêter l'oreille à ceux qui voudraient protéger l'industrie et les métiers par des droits protecteurs ainsi que des restrictions d'importation tout en refusant la reciprocité à l'agriculture. Il en résulterait parmi les paysans un état d'esprit dont les pluinitifs citadins de tout poil ne se font actuellement aucune idée.»<sup>47</sup>

La bourgeoisie est donc placée sous la fourche de Damoclès-Laur et ce dernier n'hésite pas un seul instant à y soumettre également le Conseil fédéral lors d'une séance réunissant ce dernier et la commission d'experts, le 4 juin 1921. Sensible aux intérêts de l'industrie d'exportation, une partie du Conseil fédéral, emmenée par Jean-Marie Musy, demande à Ernst Laur de faire des concessions sur le plan de la protection agricole; la réponse a le contenu d'un véritable ultimatum: «Les négociations au sein de la commission ont réduit les revendications agricoles dans une mesure telle, que l'agriculture ne pourrait plus soutenir le tarif si une nouvelle dégradation de ses positions devait intervenir.»<sup>48</sup> Le Conseil fédéral doit tout simplement céder devant le roi des paysans et, le 8 juin 1921, il édicte sans modification le nouveau tarif douanier d'usage, déclaré provisoire et urgent.

Cette débauche d'énergie et d'ingéniosité politique, digne du Prince de Machiavel, n'a pas été déployée en vain par le secrétaire des paysans. Il peut se targuer d'avoir obtenu des résultats non-négligeables lors de cette révision de 1921 et d'avoir ainsi servi sa cause, celle de l'agriculture.<sup>49</sup> Ce nouveau tarif d'usage marque en effet la mise sur pied d'un système de protection englobant pratiquement toute la production agricole, y compris certains secteurs de culture (pommes de terre, légumes, fruits) jusqu'alors peu ou pas protégés.<sup>50</sup> Seul le blé y échappe, mais son prix est alors réglé grâce au monopole d'importation. A côté de l'extension des domaines protégés, les taux de protection sont fortement relevés. L'exemple le plus spectaculaire est celui du vin, dont le taux évolue de 30,7% en 1906 à 44,2% dans le second semestre

de 1921, puis à 57,3% en 1925 suite à la baisse des prix, phénomène qui ira en s'amplifiant durant la crise des années trente. La viande de porc, elle, voit son taux doubler entre 1906 (6,3%) et 1921 (13,8%). Même si dès la première guerre mondiale la protection douanière n'est plus déterminante dans la formation des prix de bon nombre de produits agricoles,<sup>51</sup> ce tarif de 1921 constitue néanmoins une base solide pour la politique de soutien des prix menée par l'USP.

Parallèlement, Ernst Laur parvient à empêcher une trop forte exploitation de certaines positions dites fiscales, telles que le sucre, le café, le thé et le cacao. Les seules taxes fiscales élevées, comme celles sur le tabac, l'essence, les fruits du sud, sont fixées en accord avec le secrétaire paysan et protègent soit directement, soit indirectement, une production agricole.<sup>52</sup> Cette obstruction n'est pas sans importance car elle permet d'empêcher qu'à l'avenir un trop fort développement des revenus fiscaux rende possible un démantèlement de la protection agricole.

Enfin, Ernst Laur obtient que ce nouveau tarif soit considéré comme un tarif d'usage immédiatement applicable et non comme un tarif de combat négociable avec l'étranger dans un proche avenir. Malgré le fait que deux traités avec l'Espagne (1922) et l'Italie (1923) seront conclus sur cette base de négociation, Ernst Laur va réussir, grâce à son action au sein de la délégation commerciale, à faire respecter cette clause et à réduire au minimum les concessions faites par l'agriculture.<sup>53</sup>

En collaboration avec Alfred Frey, Ernst Laur a donc influencé de manière importante la structure du tarif d'usage de 1921 et son utilisation.

#### *Sous au tarif de 1921, clé de voûte du bloc bourgeois-paysan antisocialiste*

Tout au long des années vingt, l'USP a fait du maintien du tarif douanier de 1921 la condition sine qua non de sa collaboration au sein du bloc bourgeois-paysan antisocialiste. Cette formule politique, malgré ses inconvénients dans le domaine du coût de la vie, a également été soutenue par une grande partie de l'industrie d'exportation qui en a bénéficié par le biais d'une politique fiscale et d'une politique sociale avantageuses<sup>54</sup>. Le tarif acquiert donc l'importance d'une véritable clé de voûte du système d'alliances politiques mis en place après la guerre et c'est dans cette optique qu'il faut aborder les différentes attaques lancées contre celui-ci. En octobre 1921 a lieu aux Chambres un débat explosif au sujet du rapport du Conseil fédéral concernant la révision douanière.<sup>55</sup> Celui-ci doit être simplement soumis à ratification, la discussion de détail du tarif n'étant plus de la compétence du Parlement. Un désaveu de la politique menée sous la forme d'un refus du rapport obligerait cependant moralement le Conseil fédéral à modifier le tarif, ce

qui pourrait déboucher sur une véritable crise politique. Or, la menace est réelle car toute la gauche combat vigoureusement le tarif dans sa mouture de juin 1921 et exige, une abolition pure et simple pour les plus farouches opposants, une adaptation à la baisse pour les plus modérés. Les chrétiens-sociaux et les radicaux de gauche n'hésitent pas à se désolidariser du Gouvernement, ce qui crée de violents remous au sein même des grands partis traditionnels qui se déchirent sur la question douanière. Même une partie de l'industrie d'exportation, principalement les secteurs de la broderie et de l'horlogerie très fortement touchés par la crise, se joint au concert de protestations.

Il y a péril en la demeure et l'USP va de ce fait jeter toutes ses forces dans la bagarre. Lors de l'Assemblée des délégués du 3 octobre 1921, elle lance un véritable ultimatum à la bourgeoisie sous la forme de deux résolutions qui font écho, mais de manière officielle cette fois, au chantage de mai: «L'assemblée des délégués prie instamment l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral de ne pas donner suite aux revendications des adversaires du tarif qui cherchent à obtenir d'une décision du Conseil fédéral ou des traités de commerce la réduction des droits agricoles plus spécifiquement. Elle déclare qui si l'on compromet encore au détriment de l'agriculture l'équilibre de la protection accordée à notre production nationale, elle soulèvera la question de l'abrogation de l'Arrêté fédéral du 18 février 1921 concernant la modification provisoire du tarif douanier. La responsabilité des conséquences qui en résulteraient pour l'économie nationale, en particulier pour l'industrie, les métiers et pour la situation financière de la Confédération, retomberait sur ceux qui, en traitant l'agriculture de façon injuste, auraient poussé l'Union Suisse des Paysans dans cette voie.»<sup>56</sup> La seconde résolution concerne l'initiative douanière que la gauche se prépare à lancer dans le but d'abroger le tarif jugé inconstitutionnel. Elle affirme que l'USP «se verrait contrainte de prendre des mesures qui seraient le prélude de graves luttes dans notre vie publique et économique au cas où l'initiative devait aboutir.»<sup>57</sup> Ce coup de tonnerre dans la vie politique suisse provoque un écho dans la presse qui est à la mesure des menaces proférées. Le journal communiste Neue Ordnung titre «Die Grossbauern drohen mit Revolution», le St. Galler Tagblatt radical «Bauernbolschewismus», Der Morgen de tendance catholique-conservatrice «Scharfmacher an der Arbeit», alors que le Journal du Jura libéral dénonce «L'ultimatum»: «N'osera-t-on bientôt plus défendre son opinion et ses légitimes intérêts dans ce pays, sans être menacé de guerre civile? Serons-nous éternellement trimés par les extrémistes de droite et les extrémistes de gauche?»<sup>58</sup>

Malgré le climat de tension extrême engendré par l'extension de la crise économique, le bloc bourgeois-paysan composé de l'USCI, l'USAM et l'USP reste

soudé.<sup>59</sup> Il sauve d'extrême justesse le tarif dans sa forme originelle lors de la votation devant les Chambres et évite ainsi une crise politique. Que serait-il advenu si le bloc des associations faîtières avait essuyé une défaite? L'USP aurait-elle mis ses menaces à exécution? Aurait-elle cherché à conclure une alliance «rouge-verte» avec les socialistes? Cela reste peu probable, même si l'affaire du monopole du blé est là pour laisser planer le doute.<sup>60</sup> Autre alternative politique évoquée lors de l'introduction de la proportionnelle, le cartel des gauches restait également difficilement réalisable car le climat politique était à la lutte des classes et l'intégration des socialistes aurait posé problème. La troisième hypothèse, qui n'est pas à écarter d'emblée, aurait consisté dans une dérive autoritaire du grand capital.<sup>61</sup> Mais tout cela n'est que de l'histoire-fiction, le roseau bourgeois-paysan a plié mais n'a pas rompu.

Suite à cette défaite de l'opposition au tarif sur le plan parlementaire, la lutte s'est poursuivie sur le plan plébiscitaire. Empêchée par la clause d'urgence de saisir le référendum, la gauche décide de recourir à l'initiative constitutionnelle.<sup>62</sup> Lancée en 1921 par le parti socialiste suisse, l'Union syndicale suisse et l'USC principalement,<sup>63</sup> elle exige que la clause d'urgence ne soit plus applicable à la législation douanière et stipule dans une disposition transitoire l'abrogation du nouveau tarif d'usage. Derrière les enjeux économiques et financiers principalement débattus, libre-échange ou protectionnisme, impôts directs ou indirects, se cache un véritable test politique pour le bloc bourgeois-paysan, comme le met en évidence Robert Grimm<sup>64</sup> dans la Berner Tagwacht: «Son acceptation signifie la défaite de l'alliance douanière Schulthess, sa décomposition et de ce fait, il y a pour les travailleurs et les consommateurs bien plus en jeu que le tarif douanier seul.»<sup>65</sup>

Lors de la campagne précédant la votation, le Conseil fédéral, le Vorort et surtout l'USAM et l'USP diffusent une propagande agressive et démagogique qui fait de l'initiative une tentative de destruction de l'Etat bourgeois menée le couteau entre les dents par des bolcheviks déguisés en socialistes. Ernst Laur s'illustre dans cet exercice de style: «Il est vrai que c'est précisément là que tendent tous les efforts des socialistes. L'anéantissement de l'Etat actuel, tel est leur cri de guerre. L'initiative douanière n'est pour eux, au même titre que celle de la confiscation des fortunes, qu'un épisode dans l'oeuvre systématique de destruction qu'ils ont entreprise contre la société bourgeoise.»<sup>66</sup> Sommés de faire un choix entre leur antisocialisme et leur libre-échange, les secteurs de l'industrie d'exportation les plus opposés au tarif de 1921 réintègrent les rangs et font campagne, également pour des raisons de politique fiscale, contre l'initiative. Contrairement à ce qui s'était passé en octobre 1921, le clan bourgeois-paysan monte en rangs serrés au combat et remporte une facile victoire sur la gauche, désaffectée par les radicaux de gauche et les

chrétiens-sociaux: le 15 avril 1923, l'initiative douanière est rejetée par 467'000 voix contre 171'000.

Bien loin d'avoir ébranlé le tarif d'usage, cette votation lui a apporté au contraire une certaine légitimité car les autorités ne se sont pas fait prier pour interpréter abusivement ce non à l'initiative comme un oui à leur politique douanière.

La troisième offensive contre le tarif de 1921, déclenchée en 1925 par des milieux de l'industrie d'exportation, est de loin la plus intéressante. En effet, elle n'a pas opposé la gauche et la droite mais deux forces gouvernementales dans un jeu d'influences. Elle a débouché sur un débat de fond concernant la politique commerciale de la Suisse qui illustre bien l'évolution des priorités de la politique douanière après la première guerre mondiale.

En 1921, le nouveau tarif douanier avait été présenté comme une mesure de crise provisoire et les pleins pouvoirs douaniers sur lesquels il était fondé avaient été limités dans le temps. Une fois ce délai échu en avril 1923, les pleins pouvoirs avaient été prolongés de manière indéfinie, jusqu'à la mise en vigueur d'un nouveau tarif général en voie d'élaboration.

En janvier 1925, le Conseil fédéral présente enfin un projet de tarif général. Mais contre toute attente, il se révèle encore plus protectionniste que le tarif d'usage en vigueur et ce, alors que le contexte économique se normalise suite à la stabilisation des changes. Devant le danger d'une nouvelle accentuation du protectionnisme en Suisse, on assiste alors à un mouvement de réaction issu des milieux de l'industrie d'exportation traditionnellement les plus libre-échangistes. Cette révolution de palais est facilitée par la mort d'Alfred Frey, en septembre 1924, qui crée un vide politique au sein du Vorort. Avec lui, c'est l'instigateur et le garant de la politique du bloc bourgeois-paysan qui disparaît, comme le fait remarquer Ernst Laur: «Nous déplorons aussi sa mort. C'était à lui que l'industrie, les métiers et l'agriculture devaient leur entente dans les questions de politique douanière. Il était le plus éminent représentant de cette politique économique à laquelle notre pays doit sa prospérité et les capacités de résistance dont il a fait preuve pendant la crise de l'après-guerre. L'Union suisse des paysans a fait déposer sur sa tombe une couronne de lauriers portant l'inscription hautement méritée, <À l'ami de l'Agriculture>.»<sup>67</sup> Son successeur, Ernst Wetter,<sup>68</sup> ne possède pas dès son arrivée à la tête du Vorort la poigne nécessaire pour discipliner ses troupes. A cela vient s'ajouter une autre circonstance favorisant cette réaction: la pression plébiscitaire exercée par la gauche est désormais beaucoup plus diffuse, la dernière échéance importante étant la votation sur l'initiative Rothenberger fixée en mai 1925. De par ce fait, une collaboration politique avec la paysannerie apparaît donc moins indispensable. En mars 1925, une Union Suisse des Industries d'Exportation est ainsi créée, ses

initiateurs estimant que le Vorort ne défend plus de manière suffisante leurs intérêts économiques.<sup>69</sup>

Dans une requête adressée aux autorités en mai 1925,<sup>70</sup> initiative Rothenberger oblige, l'USIE exige l'abandon du projet de tarif général qui, s'il était utilisé comme base de négociation, conduirait inévitablement lors de sa mise en vigueur à une nouvelle augmentation du coût de la vie qu'il faut éviter à tout prix. Mais les exportateurs ne se contentent pas de lutter contre toute nouvelle progression du protectionnisme: ils revendentiquent une réadaptation du tarif d'usage provisoire à la nouvelle situation économique et demandent en particulier des baisses de taxes sur les principaux produits agricoles.<sup>71</sup> En effet, contrairement à la situation d'avant-guerre où la Suisse occupait le peloton des pays européens les moins protectionnistes sur le plan agricole, elle se trouve en 1925 dans une position d'hyper-protectionnisme vis-à-vis de l'Allemagne, la France ou l'Italie: elle possède les taxes les plus élevées pour les boeufs vivants, les veaux et les porc gras, la crème, les oeufs, les légumes frais, les pommes de terre et le miel.<sup>72</sup> L'offensive de l'USIE est donc à comprendre comme une tentative d'empêcher que le protectionnisme agricole concédé à l'agriculture en 1921, encore aggravé par la baisse des prix, se perpétue et que de mesure conjoncturelle de crise, il devienne un acquis structurel.

Si le Vorort ne peut tolérer cette révolte libre-échangiste remettant en question son pouvoir absolu sur le commerce et l'industrie, il est néanmoins parfaitement d'accord avec l'USIE quant à ses revendications. Même s'ils n'osent pas attaquer de front l'USP, les membres du Vorort font pression dans le sens d'une révision à la baisse du tarif comme le prouve une intervention de Carl Sulzer<sup>73</sup> au sein de la commission des douanes du Conseil national: «Chaque groupe économique possède le même droit à être écouté. Une compréhension mutuelle est nécessaire. [...] Depuis longtemps il est vrai des clamours issues de l'industrie d'exportation exigeant une diminution du coût de la vie se font entendre. [...] La taxe douanière est un important facteur de réglage du niveau du coût de la vie. [...] En lieu et place d'une hausse, une certaine baisse doit désormais intervenir. [...] La conséquence de la mauvaise situation de l'industrie d'exportation est une expatriation de la production. Elle va encore se développer si un assainissement n'est pas opéré.»<sup>74</sup> C'est donc au tour des représentants du grand capital d'émettre des menaces et l'on peut constater qu'ils sont d'aussi bons maîtres-chanteurs qu'Ernst Laur.

Face à cette nouvelle attaque, l'USP se montre encore une fois intransigeante quant à la conservation de la protection acquise. Dans une réponse à la requête de l'USIE,<sup>75</sup> elle s'applique à démontrer le peu d'influence de la protection douanière sur les coûts de production de l'industrie d'exportation et, par conséquent, sur sa capacité de concurrence. Les arguments développés par Ernst Laur sont pratiquement

repris tels quels dans le rapport adressé par le Conseil fédéral aux Chambres sur la même question.<sup>76</sup> Si le Conseil fédéral refuse de remettre en question le tarif de 1921, il fait en revanche un pas dans la direction de l'industrie d'exportation et élabore, en s'appuyant sur les pleins pouvoirs douaniers, une nouvelle arme de combat plus conforme aux exigences de celle-ci.<sup>77</sup> En effet, seules les positions pouvant servir de monnaie d'échange au cours de futures négociations commerciales sont relevées dans ce nouveau tarif général provisoire. Cette démarche se fait en accord avec la paysannerie qui a également un besoin urgent de cette arme commerciale pour promouvoir l'exportation de ses produits. Le nouveau tarif qui servira uniquement à conclure des traités de commerce avec l'étranger n'entrera jamais en vigueur sous la forme d'un tarif d'usage. En rendant le projet de tarif général caduc, il permettra la prolongation tacite des pleins pouvoirs douaniers et, par conséquent, le tarif d'usage provisoire de 1921 restera en vigueur jusqu'en 1959. Du provisoire qui dure trente-huit ans...

Cet épisode de la bataille contre le tarif de 1921, mieux encore que les deux précédents, met en évidence la force de l'USP. Soutenue par le Conseil fédéral, elle réussit à préserver ses acquis contre la volonté de l'industrie d'exportation.

### *Conclusion*

Au cours des années vingt, le protectionnisme agricole a donc fait en Suisse un bond en avant, autant sur le plan qualitatif que sur le plan quantitatif. De pays modérément protectionniste avant la guerre, la Suisse s'est retrouvée en 1925 dans une situation hyper-protectionniste vis-à-vis du reste de l'Europe. Dans ce domaine, la politique douanière de la Confédération ne s'est par conséquent pas adaptée à une évolution générale, mais elle a bel et bien été aiguillée dans une nouvelle direction.

Durant cette période, l'USP a bénéficié, en dehors de l'activité remarquable de son directeur Ernst Laur, de trois facteurs déterminants qui lui ont permis de réaliser cet «exploit»: le changement des rapports de force socio-politiques en sa faveur, une situation financière de la Confédération délicate après la guerre et, enfin, l'apparition d'une crise économique dès la fin de l'année 1920, se poursuivant jusqu'en 1923. Il est intéressant de constater que, contrairement à ce qui se passait avant la guerre, le protectionnisme agricole n'est plus considéré dans les années vingt comme une plaie pour une Suisse d'essence libre-échangiste. Il commence au contraire à être théorisé et légitimé par certains grands économistes de l'époque.<sup>78</sup> En 1928, Julius Landmann<sup>79</sup> affirme que la priorité en politique douanière doit être d'assurer des

prix permettant à l'agriculture de survivre, même si pour cela certains secteurs de l'industrie d'exportation doivent être sacrifiés. Pour être concurrentielle, cette dernière doit désormais renoncer à l'axiome des salaires les plus bas possibles pour s'orienter vers la qualification, la haute technicité et la forte capitalisation. Ce changement fondamental de paradigme pour l'économie suisse est rendu possible après la guerre par le fort développement de la place financière. En effet, grâce aux revenus tirés des capitaux placés à l'étranger, la Suisse se libère d'une contrainte séculaire: exporter à tout prix ou émigrer.

Durant l'entre-deux-guerres, la conception de politique économique d'Ernst Laur qui veut qu'«une Suisse plus agricole, plus pauvre, mais plus forte, lui paraît plus digne d'admiration et de sympathie qu'une Suisse plus industrielle, plus riche mais moins suisse et moins saine»<sup>80</sup> s'impose progressivement. Julius Landmann la légitime en établissant un lien étroit entre le régime politique de démocratie conservatrice helvétique et le type de répartition foncière suisse. Une politique des bas prix, qui entraînerait une disparition des petits et moyens paysans au profit de gros propriétaires terriens, remettrait selon lui en question toute l'organisation socio-politique de la Suisse.<sup>81</sup> Même le conseiller fédéral à la tête de l'économie suisse, le très influent Edmund Schulthess, semble être convaincu de la nécessité de sauver l'agriculture; il affirme en septembre 1925 devant la Conférence Internationale des Associations Agricoles: «Si une inclination naturelle a toujours suscité en moi un grand intérêt pour la cause de l'agriculture, la voix de la raison m'a également amené au cours d'une carrière déjà longue, à attribuer à cette importante branche de l'activité économique une situation spéciale dans la vie publique... En dépit ou peut-être même à cause de la diversité de ma tâche, j'ai acquis de plus en plus la conviction que l'agriculture est le fondement de chaque état et mérite une protection spéciale. Cette conviction profonde, je la tire des leçons de l'expérience de mon pays.»<sup>82</sup> Dans les faits, cette nouvelle orientation de la politique économique suisse se traduit par une augmentation des actifs employés dans l'agriculture durant l'entre-deux-guerres,<sup>83</sup> phénomène aidé il est vrai par une crise industrielle quasi permanente empêchant un fort développement de l'industrialisation. Cet esprit d'exception développé à l'égard de l'agriculture trouvera une réalisation concrète sur le plan constitutionnel après la guerre. Les fameux articles économiques stipuleront en effet qu'une agriculture forte doit être maintenue en Suisse.

On peut donc conclure que les affirmations d'Eugène Dérobert et de Benedikt Mani sont à la fois vraies et fausses. Fausses parce que durant les années vingt le moteur de la politique douanière suisse est resté le Vorort de l'USCI. L'USP, malgré tous ses efforts, a été incapable d'imposer une révision jusqu'en décembre 1920 et celle-ci n'a débuté qu'au moment où Alfred Frey a donné son feu vert. Vraies parce que

grâce à sa force politique, l'USP possédait alors un véritable droit de veto sur toute décision en politique douanière: sans l'USP, par de révision tarifaire. Ernst Laur a su se servir à merveille de cette situation pour obtenir dans un premier temps des concessions du Vorort et, dans un second temps, le maintien de celles-ci malgré toutes les attaques, qu'elles aient été lancées par la gauche ou la droite libérale.

Il est par conséquent exagéré d'attribuer à l'USP le «leadership» en politique douanière durant les années vingt. Elle est tout simplement alors, de manière imagée, une vache à qui l'on doit donner du foin pour obtenir qu'elle avance... et essayez toujours d'aller retirer le foin de l'estomac d'une vache! Quant à Ernst Laur, il cumule les rôles de fou du roi auprès d'Edmund Schulthess et de tour dans l'opinion publique, où il dénonce les agissements des pions rouges et de la reine parfois volage, l'USCI... mais il n'est roi que des paysans et encore, les années trente vont ternir son absolutisme.

#### *Notes*

- 1 Ernst Laur (1871–1964): bourgeois de Bâle, étudie dans une école d'agriculture puis à la Division d'agriculture du Polytechnicum de Zurich. Il fonctionne en tant que secrétaire paysan et directeur de l'USP de 1897 à 1939.
- 2 Eugène Dérobert, La politique douanière de la Confédération suisse, Genève 1926, p. 345.
- 3 Benedikt Mani, Die Bundesfinanzpolitik des schweizerischen Bauernstandes in der neueren Zeit, Romanshorn 1928, p. 79.
- 4 Les références de base concernant la politique douanière de la Confédération jusqu'à la première guerre mondiale sont les suivantes: Dérobert (cf. note 2); Hedwig Leuthold, Strukturwandlungen der schweizerischen Zolleinnahmen 1848–1935, Zürich 1937; Renate Müller, Volk, Parlament und schweizerische Zollpolitik um 1900, Bern 1966; Peter Heinrich Schmidt, Die Schweiz und die europäische Handelspolitik, Zürich 1914; Hans Signer, Die treibenden Kräfte der schweizerischen Handelspolitik, Zürich 1914; Kurt von Steiger, Die schweizerische Zollpolitik von 1900 bis 1930, Bern 1933; René Vogel, Les conditions de la politique commerciale de la Suisse, Montreux 1966.
- 5 L'USCI, fondée en 1870, représente les intérêts de la grande industrie d'exportation et du commerce. Cf. Bernard Wehrli, Le Vorort mythe ou réalité, Neuchâtel 1972.
- 6 Conrad Cramer-Frey (1834–1900): radical de l'aile libérale zurichoise, successeur d'Alfred Escher en tant que «leader» de l'économie suisse. Président du Vorort de l'USCI de 1883 à 1900, ce conseiller national est délégué par le Conseil fédéral pour négocier les traités de commerce avec l'étranger.
- 7 Cette politique consiste à mettre sur pied un tarif général douanier élevé afin d'obliger les pays étrangers à négocier des traités de commerce avec la Suisse. La Suisse obtient alors des concessions facilitant son exportation, en échange desquelles elle abaisse elle-même les taxes de son tarif. Après avoir négocié avec tous les pays intéressés, le tarif est mis en vigueur sous le nom de tarif d'usage qui peut alors redevenir très libre-échangiste.
- 8 L'USAM, fondée en 1879, apparaît au moment même où le première révision du tarif douanier

- depuis 1851 est lancée. Cf. Alfred Gutersohn, *Les arts et métiers dans la vie économique de la Suisse: l'USAM 1879–1954*, Lausanne 1954.
- 9 Sur les divergences d'intérêts des différents secteurs agricoles cf. Walter Kupper, *Die Zollpolitik der schweizerischen Landwirtschaft seit 1848*, Bern 1929.
  - 10 Cité par Hanspeter Schmid, *Wirtschaft, Staat und Macht*, Zürich 1983, p. 297.
  - 11 Au tournant du siècle, le secteur agricole occupe encore le 31% de la population active, pourcentage qui tombe à 26% en 1920. Chiffres tirés de Jean-François Bergier, *Histoire économique de la Suisse*, Lausanne 1984, p. 207.
  - 12 L'USC, fondée en 1890, représente les intérêts des consommateurs et devient le principal pilier libre-échangiste de la politique douanière suisse jusqu'en 1923, date à laquelle elle opère un revirement protectionniste. Elle ne soutient pas le référendum lancé en 1891 mais elle est l'instigatrice de celui de 1902. Cf. Hans Handschin, *L'union suisse des consommateurs*, traduction française, Bâle 1954.
  - 13 Une comparaison des taxes agricoles contenues dans les tarifs d'usage de 1888/1892 et 1892/1906 se trouve dans Kupper (cf. note 9), p. 94–95, 162.
  - 14 Cf. Dérobert (cf. note 2), p. 381–399.
  - 15 Alfred Frey (1859–1924): radical de l'aile libérale zurichoise, succède à Cramer-Frey en 1900 en tant que «leader» de l'économie suisse. Délégué du Vorort, il préside ce dernier de 1917 à 1924.
  - 16 Les pleins pouvoirs accordés au Conseil fédéral en 1914 par le Parlement ont provoqué le court-circuitage systématique de la procédure démocratique normale au profit d'une collaboration tri-polaire entre le Conseil fédéral, l'administration et les associations faïtières. Cf. Leonhard Neidhart, *Plebisitz und pluralitaire Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzreferendums*, Bern 1970, p. 185–189.
  - 17 Edmund Schulthess (1868–1944): radical-démocrate argovien, ancien avocat-conseil de Brown Boveri puis conseiller d'Etat argovien. Il entre en 1912 au Conseil fédéral et dirige le DFEP jusqu'en 1935.
  - 18 Sur le problème de l'armée et les douanes cf. Armin Zumbrunn, *Direkte und indirekte Beziehungen zwischen Zollpolitik und Militär*, Frauenfeld 1936.
  - 19 Pour se faire une idée de cette idéologie, cf. Ernst Laur, *Politique agraire*, Lausanne 1919.
  - 20 Bulletin sténographique officiel du Conseil des Etats, février 1923, p. 68. Beat Heinrich Bolli (1858–1938): aile droite du parti radical schaffoussois. Ce brigadier surnommé «le petit Hindenburg» est entre autres membre du Conseil d'administration de la SBS. Il préside la commission des douanes du Conseil des Etats.
  - 21 Cf. Beat Junker, *Die Bauern auf dem Wege zur Politik. Die Entstehung der bernischen Bauern-Gewerbe und Bürgerpartei*, Bern 1968.
  - 22 Par grand capital au pouvoir, il faut comprendre après la guerre le capital financier de Zurich et environs et également celui de Bâle. Ses domaines d'activité sont principalement, et de manière imbriquée, le secteur de la banque (Crédit Suisse, UBS, SBS), la grande industrie d'exportation (machines, chimie) et le commerce de gros. Le patronat du secteur des machines occupe une place prépondérante au sein des autorités et des associations faïtières (USCI-UCAP) alors que les grandes banques dominent l'ASB et les instances dirigeantes de la BNS. Cf. Schmid (cf. note 10), p. 23–133; Geneviève Billéter, *Le pouvoir patronal*, Genève 1985; Sébastien Guex, *La politique monétaire de la Confédération suisse 1919–1924, mémoire de licence*, Lausanne 1985, p. 28–66.
  - 23 Cité par Neidhart (cf. note 16), p. 193.
  - 24 La dette consolidée de la Confédération sans celle des CFF passe de 146 millions en 1913 à 1382 millions en 1919; elle est donc approximativement multipliée par dix. Chiffres tirés de Guex (cf. note 22), p. 71. Il faut préciser que cet endettement résulte en partie de la volonté politique de ne pas trop recourir à l'impôt. Cf. Sébastien Guex, *La préparation monétaire et financière de la Suisse à la Première guerre mondiale*, in: *Les Annuelles 1*, Lausanne 1990, p. 7–29.

- 25 En 1919, la dette flottante de la Confédération sans les CFF s'élève à 400 millions de francs, chiffre tiré de Guex (cf. note 22), p. 79.
- 26 L'indice de la circulation monétaire totale (métallique, fiduciaire, scripturale) passe de 100 en 1913 à 252 en 1919, ce qui contribue fortement à une augmentation du coût de la vie de l'ordre de 200%; ibid., p. 97.
- 27 De 22,5 millions en 1914, le déficit du budget ordinaire passe à 95,7 millions en 1919. Chiffres tirés de: Annuaire statistique de la Suisse, 1931, p. 365.
- 28 Paul Mosimann (1858–1923): radical de droite neuchâtelois, président de la Chambre suisse d'horlogerie de 1917 à 1923. Il préside la commission des douanes du Conseil national et est membre de la commission d'experts chargée de l'élaboration du tarif de 1921.
- 29 Bulletin sténographique officiel du Conseil national, juin 1920, p. 405–409.
- 30 Jean-Marie Musy (1876–1952): catholique-conservateur de droite fribourgeois proche des milieux bancaires. Ancien conseiller d'Etat fribourgeois aux finances, il est élu en 1919 au Conseil fédéral à la tête du Département fédéral des finances et des douanes.
- 31 Suite à une forte inflation monétaire, l'Allemagne, par exemple, profite du décalage entre la valeur extérieure et intérieure du mark, différence qui permet à son industrie d'avoir des coûts de production jusqu'à 70% plus bas qu'en Suisse. Cf. Dieter Fahrni, *Die Nachkriegskrise von 1920–1923 in der Schweiz und ihre Bekämpfung, Lizentiatarbeit*, Bâle 1977, p. 40–43.
- 32 Ibid., p. 46–47.
- 33 D'autres pays plus appauvris, comme l'Allemagne et les pays de l'Europe centrale, sont acculés, faute de crédits fournis par les pays déflationnistes riches, à s'engager dans une politique inflationniste. Les contradictions de ces deux politiques économiques de crise ne font que retarder un retour à la normale. Cf. Pierre Léon, *Histoire économique et sociale du monde*, tome V: Guerres et crises 1914–1947, Paris 1977, p. 151–152.
- 34 Suite à la grève générale de novembre 1918, l'industrie d'exportation est contrainte de pratiquer une politique salariale de rattrapage tendant à combler la perte du pouvoir d'achat subie par les travailleurs durant la guerre. Une stabilisation des prix voire une diminution est donc nécessaire afin que l'augmentation de la masse salariale ne prenne pas des proportions remettant en cause sa capacité de concurrence sur les marchés extérieurs.
- 35 Aux Etats-Unis, le nouveau tarif douanier Fordney-Mc Cumber portant le taux de protection moyen de 21% avant 1914 à 38% en 1922 permet de réduire l'importation de 5,1 milliards de dollar en 1920 à 3,1 milliards en 1922. Cette mesure est accompagnée de restrictions mises à l'immigration de nouveaux travailleurs étrangers. En Suisse, un tel relèvement des taxes douanières n'est pas possible car il renchérirait la vie jusqu'à un niveau qui rendrait l'industrie d'exportation incapable d'être concurrente. C'est pourquoi d'autres solutions telles que les restrictions d'importation ou les coefficients de change sont envisagées.
- 36 Lors des débats concernant les pleins pouvoirs douaniers en février 1921, Carl Sulzer, membre du Vorort, déclare: «A cet égard, le bilan commercial de l'année 1920 parle de lui-même. Il affiche un passif d'environ un milliard de francs. En d'autres termes, nous avons dépensé pour un milliard de plus que nous avons encaissé [...] Un homme qui agit ainsi, consume sa fortune et se trouve sur une pente savonneuse. Il affaiblit son crédit et de ce fait son pouvoir d'achat. Nous disons aujourd'hui que les changes étrangers augmentent, nous ferions mieux de dire que notre change baisse.» Protocoles du Conseil national, février 1921, p. 125–136.
- 37 Le gros des informations des parties 3 et 4 de cet article est tiré de mon mémoire de licence présenté en 1990 à Lausanne: Cédric Humair, *Politique douanière de la Confédération 1919–1925. Les paysans montent aux barricades. Je renonce par la suite à me référer sans cesse à ce travail pour ne donner que quelques repères de pagination.*
- 38 Cf. Mani (cf. note 3), p. 56.
- 39 En 1915, un premier impôt de guerre à prélèvement unique est voté, puis un impôt sur les

- bénéfices de guerre est perçu de 1916 à 1920 et, enfin, un deuxième impôt de guerre est voté par le peuple en 1919, qui doit être prélevé jusqu'à l'amortissement de la dette de guerre. Le seul impôt dont le revenu est affecté au budget est le droit de timbre qui rapporte environ 15 millions de francs en 1919. Il est accepté avec l'appui des paysans. Cf. Eugène Grossmann, *Les finances publiques de la Suisse de 1914 à 1920*, Paris 1921, p. 9–15; Schmid (cf. note 10), p. 235–257.
- 40 Protokoll der Verhandlungen der Expertenkommission betreffend die eidgenössische Finanzreform (Kanderstegprotokoll), publié en 1920.
- 41 Bulletin sténographique officiel du Conseil national, 3 au 10 février 1920 et 28 avril 1920.
- 42 Le projet d'Umsatzsteuer est exposé dans *Le Paysan suisse* de novembre 1920.
- 43 Cette commission n'est composée que de six membres: Alfred Frey (USCI), Ernst Laur (USP) et Paul Mosimann (Chambre d'horlogerie et président de la commission des douanes du Conseil national) pour l'économie; Arnold Eichmann (chef de la Division du commerce), Arnold Gassmann (Direction des douanes) et Ernst Wetter (secrétaire général du DFEP) pour l'administration.
- 44 Une conférence sur les pleins pouvoirs douaniers a lieu le 19 janvier 1921 entre la commission d'experts nommée pour réviser le tarif et des représentants du Conseil fédéral. Archives fédérales, EVD KW 20/1, carton 87–88, V, 26, «*Verhandlungen betr. Zolltarifrevision*».
- 45 Il est intéressant de constater que les deux mesures ne sont pas accueillies de la même manière par les Chambres. Alors que la révision douanière est presque unanimement approuvée par le camp bourgeois (94 voix contre 35 au Conseil national et unanimité au Conseil des Etats), les restrictions d'importation sont refusées par une partie de l'industrie d'exportation et le commerce (88 voix contre 66 et 24 voix contre 9) qui craignent un ralentissement de la baisse des prix et des tracasseries administratives.
- 46 *Le Paysan suisse*, mai 1921.
- 47 Ibid.
- 48 Protocole de la conférence du 4 juin 1921; Archives fédérales, EVD KW 20/1, carton 87–88, V, 26, «*Verhandlungen betr. Zolltarifrevision*».
- 49 Je n'aborde pas ici le problème délicat de savoir quels paysans l'USP défend en priorité. Il est clair cependant que la politique de soutien des prix avantage principalement les gros paysans qui commercialisent plusieurs produits alors que certains petits paysans ont des intérêts très proches de ceux des consommateurs.
- 50 Pour une analyse du tarif de 1921 cf. Humair (cf. note 37), p. 150–167. Les taxes agricoles sont analysées aux pages 153 à 155.
- 51 Pour une analyse de la formation des prix agricoles après la première guerre mondiale et de l'influence exercée par la protection douanière, ibid., p. 327–339.
- 52 Le tabac est cultivé au Tessin et dans la vallée de la Broye, alors que la taxe sur les fruits du sud est censée décourager leur consommation au profit des fruits cultivés en Suisse. En ce qui concerne l'essence, Ernst Laur espère que son imposition favorisera la consommation d'esprit-de-vin.
- 53 Seule la taxe sur le vin a dû être en partie sacrifiée (24 francs au lieu de 32 francs), mais Ernst Laur a obtenu en compensation des avantages pour l'exportation agricole suisse.
- 54 Cf. Humair (cf. note 37), p. 134–135, 198–199; Schmid (cf. note 10), p. 137–285.
- 55 Rapport du 15 juillet 1921, in: *Feuille fédérale*, tome III, p. 769–781.
- 56 Archives économiques de Bâle, dossier USP, Sténogramme des débats de l'Assemblée ordinaire des délégués de l'USP du 3 octobre 1921, p. 49–50.
- 57 Ibid., p. 51.
- 58 *Journal du Jura*, 5 octobre 1921.
- 59 Plusieurs séances de la Chambre suisse du commerce montrent que l'USCI soutient le tarif mais que ce n'est pas de gaieté de cœur: «Monsieur Sarasin est lui aussi d'avis qu'il faut conserver de

bons rapports avec les paysans mais on pourrait peut-être demander à leurs chefs de se montrer plus modérés dans leurs exigences. Personnellement, il lui en a coûté de défendre le tarif des douanes.» Archives économiques de Bâle, dossier USCI, Protocole de la Chambre suisse du commerce, séance no 78, 18 novembre 1921, p. 26.

- 60 En décembre 1926 a lieu une votation populaire concernant l'instauration d'un monopole du blé sur une base constitutionnelle. Une alliance «rouge-verte» entre paysans et socialistes affronte les associations patronales et ne perd que d'extrême justesse: 372'000 non contre 367'000 oui. Cf. Schmid (cf. note 10), p. 368–381; Heinz Messmer, *Die Errichtung einer definitiven Getreideordnung in der Schweiz (1919–1929)*, in: Roland Ruffieux, *La démocratie référendaire en Suisse*, Fribourg 1972, p. 183–257.
- 61 De très fortes tendances autoritaires apparaissent dans les milieux du grand capital au sujet de la politique douanière après la première guerre mondiale. Alfred Frey déclare en août 1921 devant le Comité central du parti radical suisse: «Les taxes douanières ne supportent pas de majorités de hasard comme le Parlement en comporte, pas de mauvais compromis, pas de discussions et pas d'influence politique [...].» *Thurgauer Zeitung*, 29 août 1921.
- 62 Sur l'initiative douanière: Humair (cf. note 37), p. 220–250; Schmid (cf. note 10), p. 320–324; von Steiger (cf. note 4), p. 184–191.
- 63 L'Association des fédérations suisses d'employés, l'Union suisse des employés à traitements fixes, l'Union fédérative des fonctionnaires, les jeunes radicaux, le parti du progrès bernois et les radicaux-démocrates bâlois font également partie du Comité d'initiative.
- 64 Robert Grimm (1881–1958): socialiste de gauche favorable à la lutte des classes durant les années vingt, maître à penser du Comité d'Olten dont il est l'instigateur.
- 65 Berner Tagwacht, 12 octobre 1921.
- 66 Ernst Laur, L'initiative douanière socialiste, Brougg 1923, p. 7.
- 67 Le Paysan suisse, octobre 1924.
- 68 Ernst Wetter (1877–1963): aile libérale du parti radical zurichois, secrétaire général du DFEP puis chef de la Division du commerce. Il succède en 1924 à Alfred Frey en tant que délégué du Vorort et sera nommé conseiller fédéral en 1938.
- 69 Ce sont principalement les secteurs de la soie et de la chimie qui forment le gros des troupes de l'USIE ainsi qu'une partie seulement de l'horlogerie, de l'industrie des machines et de la broderie. Pour la liste exacte des associations qui adhèrent cf. Schmid (cf. note 10), p. 346.
- 70 Requête de l'Association suisse des industries d'exportation aux commissions douanières des Chambres; Archives fédérales, E 7800/1, carton 88, 1925.
- 71 La requête exige par exemple la diminution des taxes sur les boeufs de 100.– (12%) à 60.– (7,4%), sur les porcs de 50.– (20,6%) à 30.– (12,4%), sur les oeufs de 15.– (7,1%) à 8.– (3,8%) etc.
- 72 Pour une comparaison des différents protectionnismes agricoles européens en 1925 cf. Humair (cf. note 37), p. 328.
- 73 Carl Sulzer (1865–1934): aile libérale du parti radical zurichois, membre du Vorort de l'USCI de 1919 à 1934. A la tête de l'entreprise Sulzer dès 1891, il fait partie des instances dirigeantes des associations du secteur des machines (ASMI, VSMI).
- 74 Protocoles de la commission douanière du Conseil national; Archives fédérales, E 7110/1976/134, carton 6, 1925.
- 75 Réplique de l'USP à la requête de l'Union suisse des industries d'exportation du 28 octobre 1925, Brougg 1925.
- 76 Rapport du 26 janvier 1926, in: *Feuille fédérale*, 1926, tome I, p. 49–78.
- 77 Cf. Schmid (cf. note 10), p. 357–361; von Steiger (cf. note 4), p. 226–233; Humair (cf. note 37), p. 307–319.
- 78 Eduard Kellenberger, *Zur Theorie von Freihandels und Schutzzoll*, Jena 1916; Julius Landmann, *Die Agrarpolitik des schweizerischen Industriestaates*, Jena 1928.

- 79 Julius Landmann (1877–1931): économiste d'origine allemande. Chef du bureau de statistique de la BNS et secrétaire du président de cette institution (1907–1910). Dès 1910, il occupe une chaire d'économie à l'Université de Bâle et joue un rôle d'expert influent auprès du Conseil fédéral en matière de politique économique.
- 80 Cité par Landmann (cf. note 78), p. 57.
- 81 Ibid., p. 18–24.
- 82 Archives fédérales, J. I. 6/1, carton 7, discours du 23. 9. 1925.
- 83 L'agriculture compte 482'758 actifs en 1920, passe à 466'400 en 1930 et à 574'466 en 1941. Ce qui représente successivement 43,8%, 42,5% et 40,6% de la population active. Chiffres tirés de Bergier (cf. note 11), p. 206.

