Zeitschrift: Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte = Société Suisse d'Histoire Economique et Sociale

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte

Band: 22 (2007)

Artikel: L'Etat fédéral comme prestataire de services à l'industrie : faire face à la compétition économique internationale (1848-1914)

Autor: Humair, Cédric

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-871863

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: 27.12.2025

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

Cédric Humair

L'Etat fédéral comme prestataire de services à l'industrie

Faire face à la compétition économique internationale (1848–1914)

L'historiographie consacrée au développement économique suisse du 19e siècle, et en particulier à l'émergence précoce d'une industrie tournée vers les marchés internationaux, n'a accordé qu'une attention marginale au rôle joué par l'Etat dans cette *success story.* La présence d'une main-d'œuvre abondante, bon marché et bien formée, le déficit agricole poussant à l'activité industrielle ou encore l'intensité des relations économiques extérieures sont parmi les raisons les plus souvent évoquées pour expliquer ce que certains ont appelé le «miracle helvétique», tandis que les services publics n'ont que très peu été pris en considération.[1] Enfermés dans le poncif d'un Etat central très fédéraliste et faiblement interventionniste, la plupart des historiens ont affublé la Confédération du 19e siècle du concept d'«Etat veilleur de nuit», sans même prendre la peine d'analyser sérieusement son action dans le champ économique. Le débat historique qui a eu lieu en 1998, à l'occasion du 150e anniversaire de l'Etat fédéral, fut, à ce propos, révélateur: à ma connaissance, aucune étude au sujet de mesures aussi fondamentales que l'unification du marché du travail, la naissance du franc suisse ou la première loi ferroviaire fédérale n'a été menée. Certes, depuis les travaux pionniers de Gruner et les études comparatives de Katzenstein sur les petits pays européens,[2] quelques politologues et historiens suisses ont commencé à intégrer le facteur institutionnel dans leur analyse de la croissance économique.[3] Leurs études ne remontent toutefois que rarement au-delà du dernier quart du 19e siècle. Elles se focalisent par ailleurs sur l'intervention étatique visant à aider les secteurs les moins performants, en vue d'assurer la stabilité socio-politique, et ne traitent que marginalement des services publics améliorant la compétitivité des secteurs les plus dynamiques de l'économie. La contribution qui suit a donc pour ambition de bousculer les idées reçues et de remettre en question une vision de l'Etat fédéral par trop ancrée dans le mythe libéral.

Pour y parvenir, l'analyse partira du point de vue de Peter Baldwin, historien américain du *welfare state,* selon lequel «we need to abandon the idea that all states can be positioned on a single scale of behaviour defined at its respective endpoints by

laissez-faire and interventionism».[4] La dichotomie Etat fort / Etat faible enferme en effet l'historien dans une catégorisation peu conforme à la réalité. D'une part, des Etats dits libéraux peuvent s'immiscer dans certains champs économiques de manière plus massive que ceux réputés interventionnistes. Nous verrons qu'il en est ainsi de l'Etat fédéral de 1848 dans le domaine des postes. D'autre part, il est souvent délicat de comparer le degré d'intervention de plusieurs Etats, car chacun d'eux adopte des voies d'intervention différentes pour résoudre le même problème. Alors que la France a rapidement choisi le chemin du monopole et de la centralisation, la Confédération helvétique a procédé de manière beaucoup plus tardive et en empruntant des chemins plus fédéralistes. L'Etat central n'en a pas moins joué un rôle important dans le développement industriel. L'objectif de cet article sera donc de dresser une esquisse des principaux domaines d'intervention de la Confédération tout en cherchant à expliciter les spécificités du cas helvétique.

Développement des services publics: un modèle d'analyse

Au cours du 19e siècle, l'intervention des différents Etats européens a notablement varié dans le temps et la forme. Cette diversité des cheminement interventionnistes s'explique à la fois par des facteurs endogènes – structures économiques, système politique, etc. – et des facteurs exogènes – concurrence étrangère, conjoncture internationale, etc.[5] Chaque secteur d'activité n'a en effet pas les mêmes attentes vis-à-vis des collectivités publiques. En fonction des caractéristiques de la denrée cultivée, de l'objet fabriqué ou encore du service offert, en fonction également des marchés où sont écoulés les divers produits du primaire, du secondaire et du tertiaire, les différents acteurs économiques éprouvent ou non le besoin de demander à l'Etat de leur fournir certaines prestations importantes pour leur activité. Alors que le capitalisme marchand du 18e siècle se proposait de réduire l'intervention du secteur public dans l'économie, l'avènement de la grande industrie mécanisée, fabriquant de manière massive et standardisée, tend à intensifier l'appel à l'Etat. Cette évolution est encore renforcée par le mouvement de globalisation des échanges impulsé par le bateau à vapeur et le chemin de fer, qui exacerbe la concurrence internationale. Des conditions-cadre de qualité deviennent alors un facteur de compétitivité non négligeable: diminuer les coûts de production (main-d'œuvre, énergie, capital), augmenter la qualité de la main-d'œuvre (formation), stimuler l'innovation (recherche, brevets), améliorer l'efficacité de la commercialisation (communications, monnaie, traités de commerce), instaurer une fiscalité avantageuse, sont autant de bras de levier pouvant être actionnés par l'Etat afin d'améliorer la compétitivité de l'industrie. L'intervention des collectivités publiques est souvent sollicitée lorsque le privé n'est pas en mesure d'offrir un service à la hauteur des

attentes de certains utilisateurs: soit la situation de concurrence ne permet pas d'offrir des prestations de qualité, soit le service offert par le privé est jugé trop coûteux, soit encore les investissements et les risques liés à la mise en place d'une infrastructure dépassent les capacités du privé qui renonce à offrir le service. Dans certains cas, une loi-cadre peut se révéler suffisante à l'amélioration d'un service, mais une intrusion plus conséquente, sous la forme de contributions financières, de l'instauration d'un monopole ou encore de la prise en charge des prestations par l'Etat, qui se fait alors entrepreneur, est parfois nécessaire.

La politique d'un Etat en matière de services n'est pourtant pas toujours en pleine adéquation avec l'évolution des structures économiques et les besoins des secteurs émergents les plus dynamiques. L'intervention publique dépend en effet d'une série de questions politiques. D'une part, les élites qui dominent le système en place ont tendance à orienter l'intervention de l'Etat en fonction de leur activité économique propre et à s'opposer aux demandes d'autres acteurs sociaux. Au sein des régimes démocratiques, l'attribution de nouvelles compétences au secteur public est particulièrement délicate, car elle est l'objet de luttes politiques acharnées entre des secteurs économiques aux intérêts divergents. La mise en place de compétences constitutionnelles, puis d'une législation d'application, prend souvent beaucoup de temps. D'autre part, la question de l'intervention étatique est intimement liée au problème de la fiscalité. Les dépenses consenties pour fournir un service n'étant souvent pas compensées par des revenus équivalents, la pression fiscale doit être augmentée, ce à quoi s'opposent les citoyens ne profitant pas ou peu des prestations offertes. A l'inverse, un service public peut être renchéri par la volonté politique d'en dégager des revenus fiscaux. Il peut donc apparaître des décalages chronologiques importants entre les besoins exprimés par certains acteurs économiques et leur prise en compte par l'Etat.

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

Révolution industrielle et Etat fédéral: naissance d'un système de services publics centralisés en Suisse

La Confédération helvétique du début du 19e siècle offre un paysage économique très hétérogène.[6] L'espace suisse est en effet constitué de quatre mondes de production différents, dont les intérêts divergent fortement: l'agriculture de montagne de

Suisse intérieure, l'agriculture de plaine de Suisse occidentale, la proto-industrie textile de Suisse orientale et le commerce international des villes de Genève, Bâle et Neuchâtel. Cette forte segmentation spatiale de l'économie suisse, qui se superpose à d'autres divisions linguistiques et religieuses, a assurément contribué au maintien d'un système politique très décentralisé. De fait, les élites régionales préféraient confier l'encadrement de leur activité économique aux communes et aux cantons, au sein desquels elles exerçaient une influence prépondérante, plutôt que de déléguer des compétences à l'Etat central, dont l'intervention pouvait ne pas être calquée sur leurs intérêts. Avec la naissance d'une industrie textile mécanisée, vers 1800, qui essaime à partir de Zurich, un cinquième monde de production se développe avec ses spécificités et ses besoins. Dans un premier temps, les grands industriels agissent sur le plan cantonal pour améliorer leurs conditions-cadre de production. Les révolutions libérales, puis radicales, des années 1830 et 1840 leur permettent de bénéficier de services publics plus efficaces (réseau routier, postes, écoles, etc.). A l'échelle nationale, les tentatives de réformes se heurtent toutefois au veto des conservateurs: selon eux, le système politique issu du Pacte de 1815 exige l'unanimité des cantons pour entériner le transfert de compétences à la Confédération.

Au cours des années 1840, la pression des milieux industriels à une centralisation économique ne fait que s'accentuer. Les branches du coton et de la soie subissent en effet une violente crise, dont les causes sont à la fois conjoncturelles et structurelles. Aux problèmes de débouchés rencontrés suite à la constitution du Zollverein allemand et à la crise commerciale américaine, vient se superposer une crise de compétitivité due à l'avance technologique de l'industrie britannique dans le tissage mécanique. En 1842, les industriels zurichois réagissent en constituant le *Zürcher Industrieverein*. Son président, Hans Conrad Pestalozzi-Hirzel, en appelle à l'intervention de l'Etat: «Die in praxis bestehende Aufhebung des Ausfuhrverbotes von Maschinen und die notwendig werdende Aufhebung der Korngesetze in England, die Überfluthung der Manufacturprodukte von dorther seien Erscheinungen, gegen welche keine individuelle Geschicklichkeit, keine Anstrengung Einzelner mehr helfe, gegen die nur die Nation in die Schranken treten könne.»[7] Afin de promouvoir une approche nationale des conditions-cadre économiques, entrepreneurs et financiers des cantons industrialisés fondent, en 1843, le *Schweizerischer Gewerbsverein*. Un programme de réformes, qui constituera la trame de la centralisation économique du futur Etat fédéral, est alors publié.[8] Dès 1845, le président de l'association, Eduard Bloesch, lance un avertissement aux conservateurs: soit ils collaborent à la suppression des freins au développement industriel par une révision du Pacte de 1815, soit ils auront à faire face à une révolution.[9] Certes, la guerre civile du Sonderbund n'a pas été déclenchée uniquement pour des raisons économiques – des enjeux politiques et religieux ont aussi pesé dans la balance –, mais l'incapacité de l'ancienne Confédération à promouvoir de nouvelles conditions-cadre a joué un rôle important.[10]

Sur la base de la constitution de 1848, les milieux industriels parviennent à réaliser la plupart de leurs revendications en matière de centralisation économique et de services publics. Certes, les réformes introduites par voie législative, entre 1848 et 1854, sont marquées du sceau du consensus avec les autres élites économiques; elles constituent néanmoins une formidable avancée. Grâce à la centralisation douanière, le système fiscal suisse est adapté aux besoins de l'industrie. La charge pesant sur les matières premières et les salaires industriels, via l'imposition du transport et de la consommation de denrées alimentaires, est allégée, tandis qu'une légère protection est accordée à certaines industries textiles et métallurgiques. La Confédération est aussi en mesure de conclure plus facilement des traités de commerce. En 1855, les Etats-Unis acceptent de ratifier un accord assurant la clause de la nation la plus favorisée à près de 20% des exportations suisses. Le traité de 1864 avec la France revêt une importance encore plus cruciale pour l'industrie suisse. Lors de la préparation et de la négociation de cet accord, une série de compétences sont déléguées aux milieux du commerce et de l'industrie, pratique bien spécifique à la politique commerciale helvétique qui va se perpétuer, au grand étonnement des négociateurs étrangers. Hormis la fiscalité et la politique commerciale, l'Etat fédéral modifie en profondeur le marché du travail helvétique. Grâce à la libre circulation des personnes (droit à l'établissement) et à l'égalité de tous les Suisses (chrétiens) devant la loi, la mobilité de la main-d'œuvre est améliorée. L'industrie peut dès lors mobiliser plus facilement les surplus démographiques des cantons agricoles, traditionnellement tournés vers le mercenariat et l'émigration outre-mer. Facteur concurrentiel décisif de l'industrie d'exportation suisse de la première moitié du 19e, les bas salaires peuvent être ainsi maintenus sous pression. Quant à l'instauration d'une Ecole polytechnique fédérale à Zurich (1854), elle contribue à former les cadres nécessaires à l'industrialisation et en particulier à la mécanisation de la production et des transports. Mentionnons finalement l'amélioration des systèmes d'échanges intérieurs et extérieurs grâce à l'unification des poids, des mesures et de la monnaie. Le franc suisse est né.[11]

Etat fédéral et système de communications helvétique: un apport décisif

La contribution la plus importante de l'Etat fédéral au développement de l'industrie se situe probablement dans le domaine des communications. En raison de la situation continentale de la Suisse, cette question est alors au centre des préoccupations des entrepreneurs helvétiques. A la fin des années 1840, les cantons ont certes mis sur pied un réseau routier relativement efficace, mais son financement par d'innombrables péages et l'existence de douanes cantonales ralentissent et renchérissent notablement le transport. Les services de poste, qui véhiculent l'information (lettres, journaux), les marchandises onéreuses (pa-

quets), les valeurs (monnaies, papiers) et les personnes, ont un fonctionnement quasi anarchique: 17 régies cantonales se montrent incapables de collaborer pour organiser un réseau de diligences efficace. Sur le plan international, la conclusion de traités postaux est rendue très difficile par les divergences d'intérêts des régies cantonales et leur égoïsme fiscal. Au mauvais fonctionnement du système de communications traditionnel, fondé sur la route et les voies navigables, vient se superposer une menace plus grave encore pour l'industrie suisse: être tenue à l'écart des nouvelles technologies de la communication. En 1848, le télégraphe, qui accélère la circulation de l'information de manière radicale, n'en est qu'à ses premiers balbutiements sur territoire suisse, tandis que l'Angleterre (6350 km), la Prusse (3500 km) et la France (1900 km) ont lancé la construction d'un réseau depuis plus d'une décennie.[12] En 1849, la Suisse ne possède que 19 km de lignes ferroviaires entre Zurich et Baden, soit 0,14% du réseau européen.[13] Selon Alfred Escher, leader politique zurichois, ce retard est le résultat du manque d'engagement des pouvoirs publics: «C'est une opinion universellement répandue que si la Suisse est restée en arrière sous ce point de vue elle le doit au pacte de 1815 qui faisait dépendre le secours gouvernemental nécessaire à ces entreprises pour qu'elles puissent réussir, non pas du pouvoir fédéral, mais des Cantons, livrés sans cesse au combat d'intérêts particuliers plus ou moins bien compris. Les choses sont maintenant changées sous ce rapport […].[14] Escher invite ainsi les nouvelles autorités fédérales à s'engager vigoureusement dans la résolution du problème ferroviaire, qu'il qualifie de «question vitale» pour l'économie suisse.

Les déficiences du système de transport constituent en effet un désavantage concurrentiel important pour l'industrie suisse.[15] En 1843, un filateur glaronnais se plaint de travailler un coton 25% plus cher que la concurrence anglaise, à quoi vient s'ajouter le différentiel sur l'expédition des fils à destination des marchés européens. L'instauration d'un réseau ferroviaire en Suisse équivaudrait à une économie de près de 4% sur le prix d'un filé glaronnais vendu dans l'ouest de la France. L'industrie des machines zurichoise, qui importe du fer et exporte des fabriqués pondéreux, est encore plus pénalisée par la lenteur et le différentiel des coûts du transport. L'absence de chemins de fer a pour autre effet de fragiliser la base énergétique du développement industriel suisse.[16] Alors que les concurrents ont accès à du charbon bon marché, les entreprises suisses doivent généralement se passer de cette énergie fossile, fort rare sur le territoire suisse et trop chère à l'importation. Il en résulte un retard conséquent dans la diffusion de la machine à vapeur. Pour couvrir leurs besoins en force motrice, les industries helvétiques ont donc eu recours à l'eau. Bien que généralement bon marché, cette énergie présentait une série d'inconvénients: limitation géographique de l'implantation, difficulté d'obtenir une concession sur des cours d'eau surexploités, manque de régularité du débit. La compétitivité de certaines entreprises a donc été restreinte

par les arrêts de travail saisonniers et les limites imposées à la mécanisation de leur appareil de production. De manière plus générale, le maintien d'un système énergétique préindustriel a contraint les entrepreneurs suisses à se confiner dans des productions à faible intensité énergétique et à forte valeur ajoutée. Cette contrainte, il est vrai, a favorisé le développement d'une industrie du luxe compétitive, mais elle a aussi freiné certaines branches à la pointe du développement technologique.

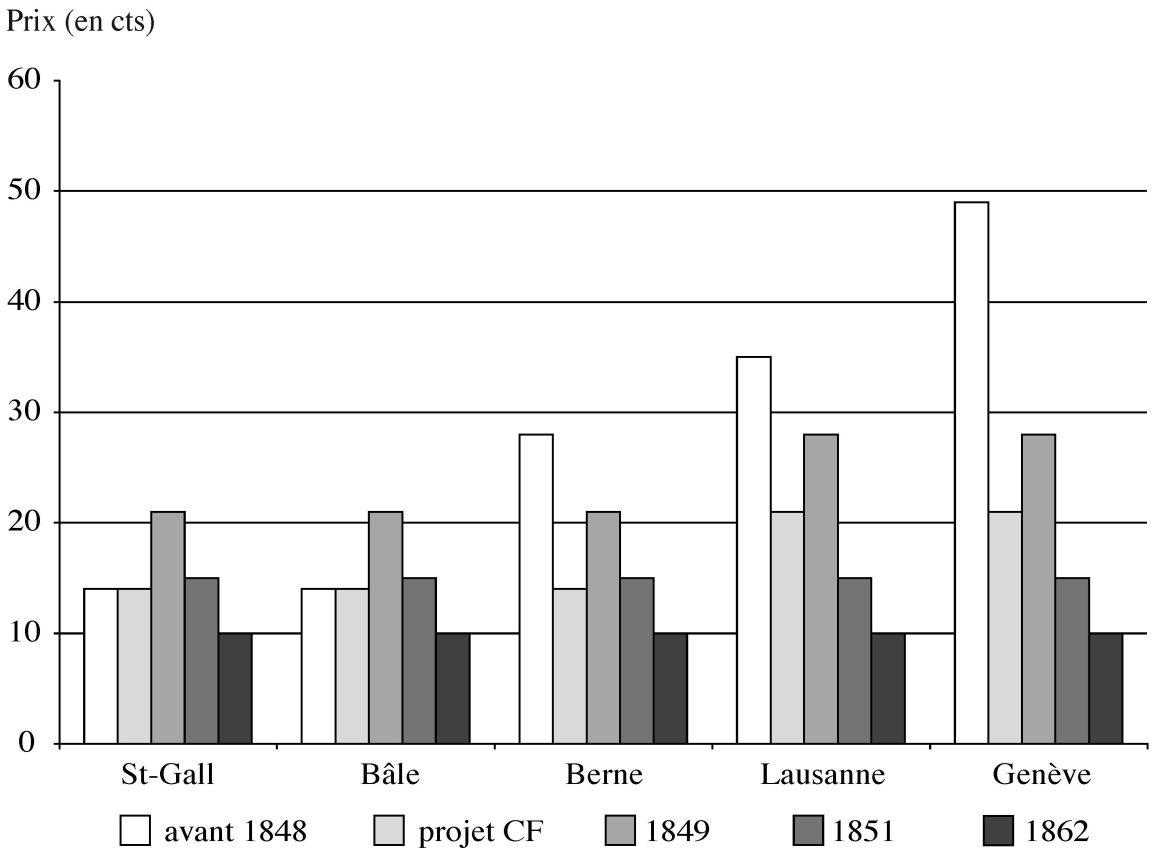
Au sein du nouvel Etat fédéral, la nécessité d'une intervention en matière de communications dégage un large consensus, quand bien même son intensité et ses modalités font l'objet de débats homériques. Grâce à l'article constitutionnel 21, l'amélioration des infrastructures entre dans les compétences de la Confédération. En matière de chemins de fer, les partisans d'une prise en main du réseau par l'Etat central sont toutefois minorisés et la gestion des concessions est déléguée aux cantons.[17] La tentative d'instaurer une garantie d'intérêt au profit des investisseurs est aussi écartée. Il n'en demeure pas moins que l'Etat fédéral contribue au démarrage explosif du réseau sur des bases privées. Après avoir assumé une série d'études de faisabilité, la Confédération met en place un cadre légal minimal avec la loi ferroviaire de 1852. Dans le domaine douanier, la suppression des taxations intérieures et l'instauration d'une taxe de transit modérée permettent d'attirer une partie du trafic marchandise européen, notamment à destination de l'Italie. Les perspectives de rentabilité des futures compagnies sont encore améliorées par la franchise d'importation accordée au matériel ferroviaire. A partir de la seconde moitié des années 1850, une véritable fièvre ferroviaire s'empare de la Suisse, avec de nombreux effets d'entraînement positifs pour l'industrie et la finance. En 1880, le réseau helvétique figure dans le peloton de tête européen.[18] La Confédération contribue également à l'aventure des transversales alpines par la négociation de traités et un soutien financier. En matière de télégraphes, l'Etat central prend en main l'installation et l'exploitation du réseau ainsi que la fabrication de l'appareillage nécessaire (loi de 1851).[19] *Last but not least,* l'Etat fédéral subventionne les grands projets de construction routière et de correction des cours d'eau qui sont réalisés par les cantons. Les travaux du Rhin (dès 1853), du Rhône (dès 1863) et des Eaux du Jura (dès 1868) figurent parmi les exemples les plus spectaculaires. Ce type d'intervention aura des répercussions importantes en termes d'inondations, d'assèchements de marais, mais aussi de transports sur eau, d'utilisation de l'énergie hydraulique et de développement de l'industrie hydroélectrique suisse.[20] En 1864, les subventions fédérales aux routes et aux voies d'eau atteignent un sommet de 18,1% des dépenses totales de la Confédération.[21] Dès sa constitution, l'Etat fédéral a donc eu recours à un mode d'intervention financière avec délégation de l'application aux cantons. Une manière commode d'atténuer les résistances fédéralistes.

Le service public fédéral par excellence: la poste

L'Etat fédéral ne s'est pas contenté d'améliorer les infrastructures du système de communications, il s'est aussi fait entrepreneur afin d'assurer un trafic postal performant.[22] L'analyse plus détaillée de la mise en application de l'article 33 de la constitution, qui centralise la régale des postes, permet d'expliciter plusieurs spécificités du modèle interventionniste instauré en 1848. Comme le relève le Conseil fédéral, ce sont le négoce et l'industrie qui jouent un rôle moteur dans l'instauration d'un service postal fédéral meilleur marché, jugé nécessaire à leur compétitivité: «Non seulement le commerce, mais encore l'industrie exploitée en grand et en petit, tous ceux qui ne tirent pas uniquement leurs moyens d'existence du sol qu'ils habitent, soupirent après des allégements, que réclament impérieusement les péages extérieurs et la concurrence étrangère.»[23] L'exemple auquel se réfèrent ces milieux est la réforme postale anglaise des années 1840. Les trois projets de lois proposés par le gouvernement – régale, organisation administrative, tarifs – tiennent largement compte des revendications de l'industrie. La poste doit devenir un service public efficace et bon marché favorisant l'activité économique: «Si nous avions pour but unique le produit le plus grand possible de notre établissement des postes, nous accordons qu'on pourrait très bien renoncer au monopole du transport des personnes, des paquets et de l'argent. Mais le plus grand avantage de la centralisation des postes est, à nos yeux, dans la faculté de faciliter partout la circulation, et même la circulation la plus étendue, soit qu'elle concerne le transport des personnes ou celui des choses, abstraction faite si celles-ci sont expédiées dans des villes, des villages ou des vallées latérales, sur des montagnes ou dans des endroits écartés, si la saison favorise ou empêche la circulation, et sans avoir égard à ce que sur quelques portions de route l'établissement des postes fasse un gain grand ou petit ou n'en fasse pas du tout.»[24] En comparaison internationale, la régale des postes reçoit donc une forte extension, ce qui est légitimé par les insuffisances du service privé à l'étranger. Quant aux tarifs, ils sont globalement diminués, au risque de ne pas pouvoir honorer pleinement la clause constitutionnelle spécifiant que les cantons auront droit à une indemnité annuelle compensant leurs pertes fiscales.

A l'instar des débats douaniers, monétaires et ferroviaires, les affrontements postaux aux Chambres sont révélateurs de la forte segmentation géographique de l'économie suisse de l'époque. Dans chacun de ces domaines d'intervention, la loi est le résultat d'une constellation spécifique des intérêts des différents mondes de production. Les alliances ne sont pas figées dans une dimension politique – radicaux / libéraux / conservateurs –, mais se construisent ponctuellement entre les différentes élites économiques. Dans le champ postal, les représentants des cantons industriels et commerçants soutiennent la ligne du gouvernement, tandis que les milieux agricoles défendent les intérêts fiscaux de leurs cantons. Avant 1848, ceux-ci exploitaient en

Fig. 1: *Prix de la lettre de moins de 8 g au départ de Zurich (en ct.)*

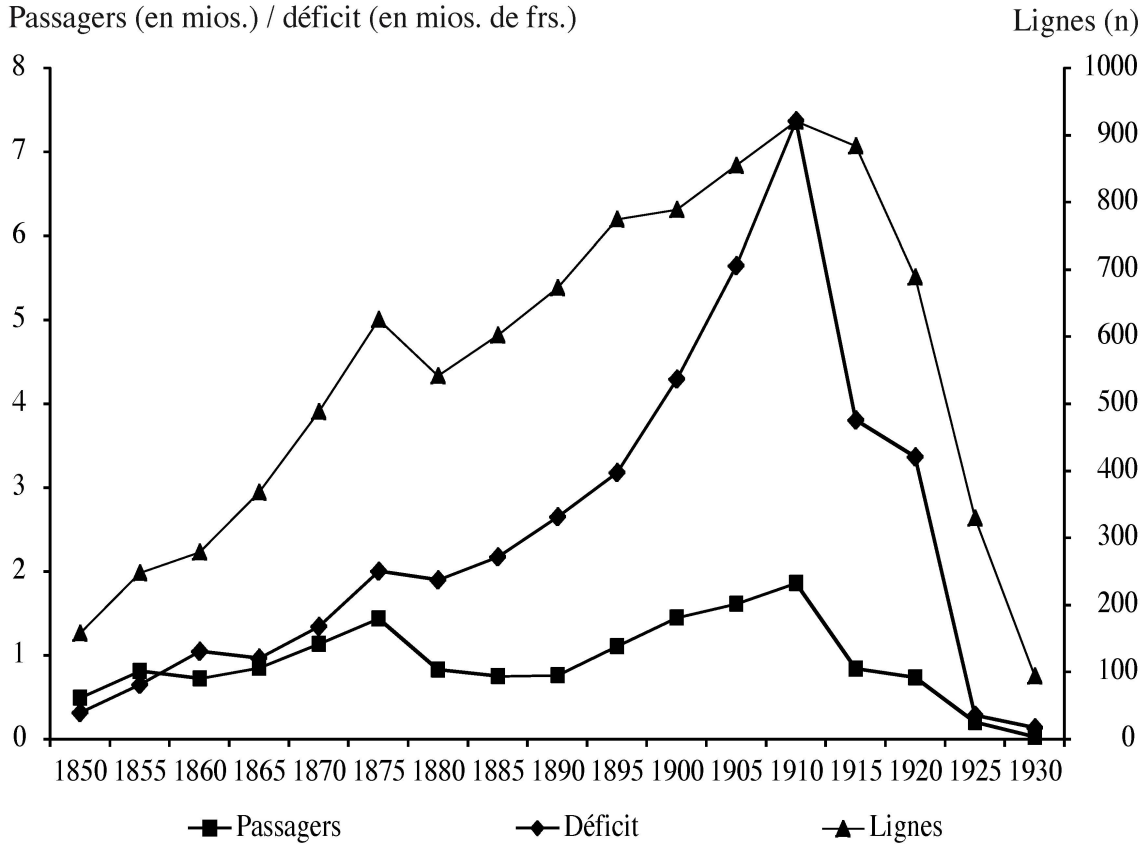


Source: Chiffres construits à partir de: *FF* (cf. note 23), annexe. Bonjour (cf. note 22), p. 249.

effet de manière intensive cette ressource financière. Le propriétaire terrien vaudois Louis Blanchenay «trouve que l'on favorise les commerçants et les industriels, aux dépens des cantons qui ont sacrifié leur régale; le projet ne dit mot de la manière dont il sera pourvu à l'indemnité due aux cantons, et en abaissant les tarifs, il empêche qu'on ne puisse y pourvoir en effet […]. Il faut des impôts, et celui-ci n'est pas mal établi: qui paye? Les négociants, les banquiers ou plutôt encore leurs commettants […].»[25] Au cours des débats parlementaires, les députés des régions agricoles remportent bien quelques succès, poussant la tarification à la hausse. Les lois postales issues des Chambres demeurent toutefois très favorables au commerce et à l'industrie orientés vers les marchés internationaux.

La charge fiscale prélevée par les cantons sur les services postaux est réduite d'environ 1,6 mios. de frs. dans les années précédant 1848 à une moyenne de 1,3 mios. de frs. entre 1849 et 1874 (indemnité fédérale), avant d'être supprimée avec la nouvelle constitution.[26] L'apport essentiel de la poste fédérale réside toutefois dans le fait que les recettes issues du gonflement du trafic postal n'ont pas été converties en profits

Fig. 2: *Développement de la poste à cheval fédérale 1850–1930 – nombre de passagers; nombre de lignes; déficits en frs.*



Source: SHS (cf. note 26), p. 776.

privés ou en revenus fiscaux, mais ont servi à diminuer les tarifs et à améliorer les prestations. Entre 1849 et 1900, le volume des envois (lettres, cartes, imprimés) est multiplié par 14, tandis que les recettes postales nominales ne font que tripler.[27] Ce sont les envois postaux de longue distance qui bénéficient le plus des réductions tarifaires (fig. 1). Entre 1848 et 1862, le coût d'une lettre envoyée de Zurich à Genève diminue de 80%. Une partie des bénéfices est aussi réinvestie dans l'amélioration de certaines prestations.[28] En dépit de déficits toujours plus élevés, la poste à cheval continue à densifier son réseau dans un esprit de service public, cela jusqu'en 1914 (fig. 2). Les régions industrielles et touristiques périphériques, mal desservies par le chemin de fer, en sont les principales bénéficiaires. La rapidité et la fréquence de distribution des lettres, de l'argent et des colis est aussi améliorée, de même que la densité des offices postaux. La centralisation des postes permet enfin d'améliorer les communications avec l'étranger. Durant la seule année 1849, trois traités postaux sont signés avec l'Autriche, la France et la Belgique.

Grande dépression et seconde révolution industrielle: nouvelles impulsions au développement des services à l'industrie

Après l'intense activité interventionniste des années 1848 à 1854, l'Etat fédéral ralentit le rythme de son activité législative durant les deux décennies suivantes, marquées par une conjoncture économique favorable. Certes, dès la fin des années 1860, des voix industrielles réclament une nouvelle amélioration de leurs conditions-cadre, ce qui débouche sur la création de l'Union suisse du commerce et de l'industrie (1870). Cependant, en dépit de la révision constitutionnelle de 1874, qui renforce les capacités interventionnistes de la Confédération, les réalisations législatives en faveur de l'industrie demeurent peu nombreuses.[29] Les réformes sont notamment freinées par l'introduction du référendum législatif, qui complique encore la délégation de compétences à l'Etat central. Avec l'entrée dans la Grande dépression, une crise de longue durée qui réveille les vieux démons protectionnistes des Etats européens, la concurrence devient telle que plusieurs branches de l'industrie suisse rencontrent de sérieux problèmes de compétitivité. Pour y faire face, les entreprises développent deux stratégies principales. La production est rationalisée par la concentration et la mécanisation, tandis que la commercialisation est facilitée par une spécialisation dans les produits de qualité. En lien avec les innovations technologiques de la seconde moitié du 19e siècle, de nouvelles branches prennent par ailleurs leur essor dans les domaines de l'alimentation (chocolat au lait, lait condensé), la chimie (colorants synthétiques), les machines (électrotechnique) et la métallurgie (aluminium). Les changements structurels de l'industrie suisse exigent toutefois des investissements importants, une consommation d'énergie intensive et une main-d'œuvre très qualifiée, que le patronat peine parfois à mobiliser. Au cours des années 1880, l'approfondissement de la crise provoque un appel toujours plus pressant à une intervention de l'Etat central. Comme dans les années 1840, l'épicentre de ce mouvement se situe dans le canton de Zurich. Dès 1882, la *Kaufmännische Gesellschaft Zürich* devient en effet la section directrice de l'Union suisse du commerce et de l'industrie et son président, Conrad Cramer-Frey, se profile comme l'homme fort de l'économie helvétique. Chef de la fraction libérale aux Chambres, celui-ci fait de l'intervention de l'Etat central une composante indispensable à la poursuite du développement industriel suisse: «Denjenigen, welche heute noch auf dem Standpunkte des laisser aller, laisser faire beharren und einerseits den Forderungen der einheimischen Gewerbe gar keine Zugeständnisse machen, anderseits dem Bund die Mittel zur Erweiterung seiner Aufgabe vorenthalten wollen, rufe ich zu: Die reine Manchestertheorie ist zur Stunde unhaltbar geworden […].»[30] Grâce à une collaboration étroite avec les autorités fédérales, Cramer-Frey va parvenir à aiguiller efficacement la politique économique de la Confédération au service de la grande industrie.

Un premier volet de mesures favorise les investissements dans l'appareil productif et la recherche. La politique douanière est au centre de ce dispositif. Entre 1878 et 1891, l'abandon progressif d'une politique de libre-échange au profit d'une politique de combat permet en effet de conclure des traités de commerce à tarif avec les principaux partenaires commerciaux. La stabilisation des taxations douanières étrangères ainsi obtenue permet de redonner confiance aux investisseurs. L'introduction d'un protectionnisme sélectif permet par ailleurs de faciliter la transition de certaines industries vers l'utilisation ou la production de technologies de pointe. Grâce à une loi sur la protection des brevets, votée en 1888, une impulsion majeure est donnée à la recherche, aussi encouragée dans le cadre de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich. Longtemps refusée par les milieux industriels désireux de copier les innovations technologiques étrangères, la protection des brevets va permettre à certaines entreprises de constituer des niches technologiques, dans lesquelles elles bénéficieront d'une compétitivité hors-prix face à la concurrence étrangère. Le brevet devient par ailleurs un atout important pour obtenir le soutien financier des banques. Un troisième élément essentiel à l'investissement est un crédit bon marché. Dans ce domaine, Cramer-Frey engage une véritable croisade en faveur de la constitution d'une banque centrale contrôlant l'émission fiduciaire. La Banque nationale suisse, qui ouvrira ses portes en 1907, munie d'un statut semi-étatique, aura parmi ses objectifs de maintenir un taux d'escompte bas faisant pression sur les taux d'intérêt.[31]

L'Etat fédéral s'engage également pour améliorer le niveau de formation de la main-d'œuvre et favoriser un accès bon marché à l'énergie. Dans ces deux domaines, la Confédération ne joue toutefois qu'un rôle subsidiaire à celui des cantons et des communes, qui conservent l'essentiel des compétences. Hormis le rôle joué dans la formation d'ingénieurs grâce à la gouvernance de l'Ecole polytechnique fédérale (1854), la Confédération réussit à exercer une influence dans la formation professionnelle en allouant des subventions aux cantons (1884). Ces contributions financières sont ensuite élargies aux écoles commerciales (1891) et à l'école obligatoire (1903).[32] L'intervention fédérale dans le domaine de l'énergie est plus tardive. Le développement de la nouvelle technologie hydroélectrique est ainsi favorisé par deux lois-cadres sur les installations électriques (1902) et l'utilisation des forces hydrauliques (1916). Quant à l'approvisionnement en charbon, qui est devenu la source énergétique incontournable, il est favorisé par la réorganisation du transport ferroviaire consécutive au rachat des compagnies privées par la Confédération.[33] Approuvée en 1898 par le peuple, cette réforme contribue, de manière plus générale, à atténuer le différentiel des coûts de transport qui pèse alors sur la compétitivité des industries suisses. Parlant d'une seule voix à l'étranger, les Chemins de fer fédéraux pourront y négocier des tarifs ferroviaires plus avantageux pour l'acheminement des matières premières et l'expédition des produits suisses. Dans le domaine des communications, la Confédération étend sa régale au réseau téléphonique, qu'elle

développe à partir de 1880.[34] L'administration fédérale offre l'abonnement à 150 frs., contre 250 frs. en Allemagne et 550 frs. aux Etats-Unis. Mentionnons finalement les premières interventions dans le domaine social – loi sur les fabriques (1877) et assurance maladie-accident (1912) –, dont les effets sur la compétitivité industrielle sont plus complexes et controversés.

Etat central et compétitivité industrielle: esquisse du cas helvétique

Durant la première moitié du 19e siècle, l'Etat central embryonnaire issu du Pacte de 1815 a plutôt desservi les intérêts de la grande industrie suisse. L'absence d'une politique commerciale cohérente, l'anarchie du système de communications et la rareté des ressources énergétiques ont notamment entravé la compétitivité des branches les plus dynamiques, sans pour autant empêcher le développement des formes de production industrielles plus anciennes, c'est-à-dire la fabrication de textiles de luxe et d'horlogerie à domicile et dans de petits ateliers. Durant la seconde moitié du 19e siècle, le désavantage concurrentiel que constituaient les institutions fédérales peu structurées se transforme en atout. L'absence d'un Etat central absolutiste dominé par l'aristocratie terrienne permet en effet aux élites industrielles de constituer et d'investir un Etat national sans trop de difficultés. Certes, la brève guerre civile du Sonderbund est nécessaire, mais une fois celle-ci gagnée, les milieux industriels ont les coudées plus franches que les industriels d'autres pays concurrents.

Dès 1849, l'intervention du nouvel Etat central est ainsi orientée selon les besoins de l'industrie d'exportation qui bénéficie de nombreux services, en particulier dans les domaines des communications, des relations commerciales extérieures et de la fiscalité. Au cours de la période 1884–1914, l'Etat fédéral met en place les conditions-cadre nécessaires à une restructuration fondamentale de l'industrie suisse liée à la seconde révolution industrielle. L'analyse qui précède n'a certes abordé que marginalement l'importance quantitative des interventions fédérales sur la compétitivité des entreprises suisses. Une démonstration plus complète nécessiterait un travail de fourmi dans les archives des régies fédérales et des entreprises suisses, afin de déterminer l'influence des tarifs ferroviaires et postaux ou encore des taxes douanières suisses et étrangères sur la compétitivité et les profits des différentes branches de l'industrie. Il est toutefois indéniable que d'un point de vue qualitatif, les services rendus par l'Etat fédéral ont contribué de manière non négligeable à la *success story* de l'industrie suisse.

Il serait aussi intéressant de comparer systématiquement les conditions-cadre helvétiques à celles d'autres Etats européens plus ou moins industrialisés, ce qui permettrait de mettre mieux en évidence les spécificités du cas suisse. Au terme de l'analyse présentée, il est toutefois déjà possible d'en dégager les grandes lignes.

En raison de la forte segmentation régionale de l'économie et des caractéristiques du système politique suisse – fédéralisme et démocratie directe (dès 1874) –, la délégation de compétences à l'Etat central ne s'est faite que lorsque celle-ci devenait nécessaire au maintien de la compétitivité internationale des secteurs les plus dynamiques. Afin de diminuer la résistance politique à de tels transferts, des concessions ont dû être faites à d'autres milieux économiques, en particulier aux élites commerciales et agricoles. Ces contingences ont eu pour effets de limiter les champs de compétences centralisés et de retarder souvent l'intervention en comparaison internationale. L'Etat central a par ailleurs recouru de manière intensive au système des subventions permettant de déléguer l'application des mesures aux pouvoirs cantonaux, ce qui a permis de désamorcer les oppositions fédéralistes. Enfin, dès sa fondation, l'Etat fédéral a délégué certaines tâches à l'économie privée, notamment en matière de négociations commerciales et de statistiques. Après la constitution des grandes associations faîtières de l'économie, entre 1870 et 1912, cette pratique a pris une ampleur toujours plus grande.

Les caractéristiques du cheminement interventionniste helvétique ont probablement contribué à ce que l'Etat fédéral soit longtemps qualifié de faiblement interventionniste. Au lieu de remettre en question cette image en trompe-l'œil, qui trouve ses origines dans des formes d'intervention et une temporalité différentes de celles des grands Etats voisins qui servaient de comparaison, l'historiographie a contribué à la figer et à la renforcer, provoquant un désintérêt pour l'action de la Confédération dans l'économie. Pour sortir de cette situation, il est à souhaiter que la recherche historique investisse une série de champs de l'intervention fédérale encore trop peu explorés à ce jour. L'importance des services publics dans le développement industriel helvétique ne pourra être mesurée plus précisément qu'à cette condition.

Notes

1 Bergier, Jean-François, *Histoire économique de la Suisse,* Lausanne 1985, p. 176–182; Bairoch, Paul, «La Suisse dans le contexte international aux XIXe et XXe siècles», in: Bairoch, Paul; Körner, Martin (éd.), *La Suisse dans l'économie mondiale,* Zurich 1990, p. 103–140.

2 Gruner, Erich, «100 Jahre Wirtschaftspolitik», *Ein Jahrhundert schweizerischer Wirtschaftsentwicklung,* hg. von der schweizerischen Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft, Bern 1964, p. 35–70. Katzenstein, Peter, *Small States in World Markets, Industrial Policy in Europe,* Ithaca 1985.

3 Voir par exemple David, Thomas; Mach, André, «Institutions and Economic Growth: the Successful Experience of Switzerland (1870–1950)», Paper presented at the conference for the WIDER project «Institutions and Economic Development – Theory, History, and Contemporary Experiences», 18–19 April 2005 WIDER Helsinki.

4 Baldwin, Peter, «Beyond Weak and Strong: Rethinking the State in Comparative Policy History», *Journal of Policy History* 17/1 (2005), p. 12–33, ici 19.

5 Cette contribution reprend le modèle d'analyse proposé dans Humair, Cédric, *Développement*

économique et Etat central (1815–1914). Un siècle de politique douanière suisse au service des élites, Berne 2004.

6 Ce chapitre s'inspire de Humair (cf. note 5), p. 71–310.

7 *Neue Verhandlungen des Schweizerischen gemeinnützigen Gesellschaft,* Bericht 1843, p. 234.

8 Beyel, Christian, *Commissionalbericht über die schweizerischen Verkehrs-Verhältnisse zu Handen der Zürcherischen Industriegesellschaft,* Zurich, Frauenfeld 1843.

9 Rupli, Walther, *Zollreform und Bundesreform in der Schweiz 1815–1848,* Zurich 1949, p. 204–205.

10 Ernst, Andreas; Tanner, Albert; Weishaupt Matthias (Hg.), *Revolution und Innovation. Die konfliktreiche Entstehung des schweizerischen Bundesstaates von 1848,* Zurich 1998.

11 Weisskopf, Erich, *Das schweizerische Münzwesen von seinen Anfängen bis zur Gegenwart,* Diss., Berne 1948, p. 51–73.

12 Carré, Patrice A., *Télégraphes. Innovations techniques et société au 19e siècle,* Paris 1996, p. 55–86.

13 *Wochenblatt des schweizerischen Industrievereins* 23 (9. 6 1849).

14 «Discours tenu par M. le Bourgmestre Dr. Escher, président du Conseil national à la réouverture de la session de ce Conseil, le 12 novembre 1849», *Feuille fédérale (FF)* 1849, III, p. 157–158.

15 Humair (cf. note 5), p. 146–153.

16 Marek, Daniel, *Kohle. Die Industrialisierung der Schweiz aus der Energieperspektive 1850–1900,* Diss., Berne 1992.

17 Gubler, Ferdinand, *Die Anfänge der schweizerischen Eisenbahnpolitik auf Grundlage der wirtschaftlichen Interesse 1833–1852,* Zurich 1915.

18 Bairoch, Paul, «Les chemins de fer suisses dans le contexte européen», in: Durand, Roger; Aquillon, Daniel (éd.), *Guillaume Dufour dans son temps 1787–1875, Actes du Colloque Dufour*, Genève 1991, p. 215–230, ici 221.

19 Schenker, Walter, «Aus den Anfängen der Telegraphie in der Schweiz», *Technische Mitteilungen* 1–4 (1944), p. 28–35, 76–81, 110–115, 152–162.

20 Paquier, Serge, *Histoire de l'électricité en Suisse. La dynamique d'un petit pays européen 1875–1939,* Genève 1998, vol. I, p. 205–236, 276–301.

21 Halbeisen, Patrick; Lechner, Roman, «Politik im Föderalismus: Die Rolle der Finanzen in der schweizerischen Bundespolitik von 1848 bis 1913», in: Ernst, Andreas et al. (éd.), *Kontinuität und Krise. Sozialer Wandel als Lernprozess. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Schweiz, Festschrift für Hansjörg Siegenthaler,* Zurich 1994, p. 33–50, ici 38.

22 Bonjour, Ernest, *Histoire des postes suisses 1849–1949,* Berne 1949.

23 «Message du conseil fédéral suisse à l'assemblée fédérale du 15 mars concernant les taxes postales», *FF* 1849, I, Supplément au no 13, p. 9.

24 «Message du conseil fédéral suisse à l'assemblée fédérale, accompagnant le projet de loi fédérale sur la régale des postes», *FF* 1849, I, Supplément au no 7, p. 3.

25 *Journal de Genève,* 20 avril 1849, séance du 16 avril au Conseil national

26 Ritzmann-Blickenstorfer, Heiner (éd.), *Statistique historique de la Suisse (SHS),* Zurich 1996, p. 947.

27 *SHS* (cf. note 26), p. 788–789.

28 Frey, Thomas, «Les cents premières années de la Poste suisse 1849–1950», in: Kronig, Karl (éd.), *L'épopée de la poste. 150 ans de la Poste suisse,* Berne 1999, p. 22–62.

29 Ce chapitre s'inspire de Humair (cf. note 5), p. 311–734.

30 Cramer-Frey, Conrad, *Zur Zolltariffrage,* Zurich 1883, p. 9.

31 Zimmermann, Rolf, *Volksbank oder Aktienbank? Parlamentsdebatten, Referendum und zunehmende Verbandsmacht beim Streit um die Nationalbankgründung, 1891–1905,* Zurich 1987.

32 Loretan, Willy, *Bund und Schule. Föderalismus und Bundessubventionen in Schule und Forschung,* Diss., Winterthur 1962.

33 Strebel, Heinrich, *Die Diskussion um den Rückkauf der schweizerischen Privatbahnen durch den Bund 1852–1898,* Diss., Zurich 1980.

34 Haberler, Christian, *Les débuts du téléphone en Suisse (1877–1914),* mém. de lic., Genève 1997.