

L'Etat fédéral et les crises économiques du début du XXe siècle à nos jours : la Suisse, un bastion anti-keynésien

Autor(en): **Guex, Sébastien**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerisches Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialgeschichte =
Annuaire Suisse d'histoire économique et sociale**

Band (Jahr): **27 (2012)**

PDF erstellt am: **21.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-632414>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Sébastien Guex

L'Etat fédéral et les crises économiques du début du XX^e siècle à nos jours: la Suisse, un bastion anti-keynésien

State and Economic Crises in Switzerland: from the Beginning
of the 20th Century to Today

This paper investigates the policies implemented by the Swiss Federal Government to face the economic crises that arose in the last century. It deals with the 1920s crisis (1920-1923), the Great Depression (1930-1936), and the 1970s recession (1974-1977). It also examines more recent crises such as that of the 1990s (1991-1994/96), and the current one, which arose in 2008. The paper shows how these policies, with only very few exceptions, have followed a consistent pattern: they are orthodox liberal or neoliberal policies systematically implemented by the ruling class, which are based both on supply-oriented rather than demand-oriented adjustment mechanisms, and on the unrelenting defence of the Swiss currency. In other words, the Swiss Confederation is one of the industrialised countries where Keynesian economics have exerted the least influence on the ruling class's decisions, even during its most flourishing period known as *Les Trente Glorieuses*. The paper concludes by suggesting possible explanations for the extreme weakness of Keynesian economics in Switzerland.

Au printemps 2008, l'économie mondiale a plongé dans une grave crise. Il est difficile de dire, au moment où ces lignes sont écrites (novembre 2010), si cette récession est dépassée tant la reprise qui se dessine depuis la fin de 2009 est fragile, hésitante et tant l'avenir reste incertain. Quoiqu'il en soit, la déstabilisation qui vient de se produire est l'une des plus profondes qui aient marqué le système capitaliste depuis la Grande Crise des années 1930. Afin d'y faire face, dans la plupart des pays, les pouvoirs publics ont injecté des sommes colossales, qui se comptent au total en milliers de milliards de dollars, pour sauver l'appareil bancaire, tenter d'amortir le choc et, beaucoup plus rarement, financer des plans de relance. En conséquence, les déficits budgétaires et l'endettement ont explosé dans de nombreux pays. Le déficit

moyen des comptes des vingt-huit Etats membres de l'Organisation de Coopération et de Développement économique (OCDE) a frôlé 8% de leur produit intérieur brut (PIB) en 2009 et va se maintenir, en 2010 et dans les années qui viennent, à des niveaux qui n'étaient plus connus depuis la Seconde Guerre mondiale. Quant au taux d'endettement brut moyen des administrations publiques des Etats de l'OCDE, il est passé de 70% à 90% du PIB entre 2007 et 2009, soit un saut de près d'un tiers en deux ans seulement.¹

Dans ce cadre, un nom, passé de mode depuis un quart de siècle, est revenu sur toutes les bouches: Keynes. En décembre 2008, pour ne prendre que cet exemple, le fameux et très libéral commentateur économique en chef au *Financial Times*, Martin Wolf, publie un éditorial qui commence par ces mots: «Maintenant, nous sommes tous des keynésiens.»² Dans la foulée, maints économistes ont interprété l'action des pouvoirs publics comme le retour du keynésianisme. Ce jugement est probablement hâtif. En revanche, il est certain que les problématiques keynésiennes font à nouveau débat. Par keynésianisme, précisons qu'on entend, dans cet article, la doctrine visant à relancer l'économie grâce à la stimulation de la demande par les pouvoirs publics, essentiellement au moyen de l'augmentation des dépenses étatiques ainsi que de mesures sociales tendant à maintenir, voire à accroître, le niveau des salaires et, secondairement, au moyen de la baisse des taux d'intérêt sous l'effet de la création de monnaie par la Banque centrale.³

Dans ces circonstances, il paraît intéressant de s'interroger, dans une perspective de longue durée, sur le cas de la Suisse, d'autant plus que celui-ci présente certaines spécificités, comme je tenterai de le montrer dans la troisième partie de cet article. L'essentiel de ma contribution sera donc consacré à analyser les politiques adoptées par les autorités fédérales face aux principales récessions économiques qui ont jalonné l'histoire de la Confédération depuis le début du XX^e siècle. On se penchera surtout sur les crises de 1920-1923, de 1930-1936 et de 1974-1977, mais on abordera aussi celle de 1991-1994/1996 ainsi que la récession actuelle. Autant le dire tout de suite, cet examen montre que le keynésianisme n'a exercé qu'une influence marginale, voire insignifiante, sur la pratique des autorités suisses. Aussi la deuxième partie de cet article tentera-t-elle d'esquisser quelques hypothèses visant à expliquer ce constat. Avant d'entrer dans le vif du sujet, il faut encore souligner que l'attention se focalisera sur le niveau fédéral de l'Etat suisse. En raison de la longueur relativement limitée

1 Cf. OCDE, Perspectives économiques 87 (2010), Tableaux 27 et 32.

2 *Financial Times*, 24 décembre 2008. Cet article est republié par plusieurs grands quotidiens, par exemple *Le Monde*, 6 janvier 2009. Wolf reprend l'expression, attribuée à Milton Friedman en 1965 et devenue célèbre; cf. *The Times*, 31 décembre 1965 et 4 février 1966.

3 Cette définition s'inspire notamment de Pierre Delfaud, *Keynes et le keynésianisme*, Paris 1986, p.28-68; Michel Beau, Gilles Dostaler, *La pensée économique depuis Keynes*, Paris 1996, p.27-99; Jean-Marie Albertini, Ahmed Silem, *Comprendre les théories économiques*, Paris 2001, p.25-112.

impartie à cette contribution et des profondes lacunes en la matière de l'historiographie helvétique, il ne sera en effet guère possible de prendre en compte les orientations développées par les pouvoirs publics cantonaux et communaux, malgré leur grande importance dans un système politique aussi décentralisé que celui de la Suisse.

La crise de 1920-1923

La crise économique que la Suisse a subie entre 1920 et 1923 a malheureusement suscité très peu de travaux d'historiens ou d'économistes.⁴ C'est peut-être qu'étant relativement brève, en comparaison en tout cas de la dépression des années 1930, elle a laissé une trace moins profonde et durable dans les mémoires. Mais la crise qui se déclenche à l'automne 1920 n'en est pas moins très intense. De 1920 à 1921, le PIB chute de 24% en termes nominaux ou de 15% en francs constants.⁵ Les exportations régressent, durant la même période, de 35% en termes nominaux ou de 27% en termes réels. Quant au chômage, il connaît une hausse fulgurante: alors qu'à l'été 1920, la Suisse compte environ 14 000 chômeurs complets ou partiels, soit 0,8% de la population active, le chômage touche plus de 140 000 personnes au moment culminant de la récession, durant l'hiver 1921-1922, soit 8% de la population active. Dans certaines branches comme l'horlogerie, la construction ou l'industrie des machines, les taux de chômage sont encore nettement plus élevés, frappant entre 20% et 50% des actifs.⁶ Cette crise est donc très brutale, mais elle se résorbe rapidement. De 1922 à 1923, le PIB croît de près de 8% en termes nominaux et réels et si le nombre de personnes touchées par le chômage tourne encore autour de 80 000 durant l'hiver 1922-1923, il est redescendu à 36 000, soit à peine plus de 2% de la population active, à l'été 1923.⁷ En ce qui concerne la politique menée face à la récession de 1920-1923, il faut commencer par souligner qu'elle n'est pas définie dans une vue à long terme, globale, réfléchie et cohérente. Les autorités fédérales réagissent au coup par coup, en adoptant une série de mesures désordonnées et, en partie, contradictoires. Bref, selon l'historien qui a conduit l'étude la plus approfondie à ce sujet, elles opèrent «dans un esprit d'improvisation».⁸

Au sein des dispositions adoptées, on peut cependant distinguer deux grandes lignes directrices. Premièrement, guidés notamment par le souci de préserver le «Bloc bour-

4 La principale étude dont on dispose est un mémoire de licence réalisé il y a plus de trente ans: Dieter Fahrni, *Die Nachkriegskrise von 1920-1923 in der Schweiz und ihre Bekämpfung*, mémoire de licence de l'Université de Bâle, Basel 1977.

5 Cf. Heiner Ritzmann, Thomas David, *Le produit intérieur brut de la Suisse 1891-1960*, Working Paper de l'Institut d'histoire économique et sociale de l'Université de Lausanne, Lausanne 2000.

6 Cf. Fahrni (voir note 4), p.43-52.

7 Cf. Fahrni (voir note 4), p.46-47.

8 Fahrni (voir note 4), p.90.

geois», c'est-à-dire l'alliance stratégique entre le capital industriel et bancaire et les milieux paysans contre le mouvement ouvrier, les cercles dirigeants helvétiques mettent en œuvre une politique fortement protectionniste, au travers du contingentement de l'importation de nombreuses marchandises et d'un relèvement massif des taxes douanières, en particulier sur les produits agricoles. Dès cette période, l'agriculture helvétique devient l'une des plus protégées à l'échelle internationale.⁹

En second lieu, les autorités fédérales conduisent une vigoureuse politique déflationniste, destinée à diminuer les prix, notamment de la main-d'œuvre, et les coûts de production. Celle-ci se traduit par une très sévère cure d'austérité budgétaire visant à rétablir aux forceps un solde positif du compte de la Confédération. Comme le montre le Graphique 1, les autorités limitent de façon draconienne les dépenses, qui régressent, en termes nominaux, de 39% entre 1920 et 1924 (19% en termes réels). Grâce, essentiellement, à cette âpre rigueur, le compte fédéral, qui connaît un déficit relativement élevé en 1920 (1,7% du PIB) en raison des conséquences de la guerre, est proche de l'équilibre en 1922 déjà et retrouve celui-ci dès 1924. Les principales dispositions pour réduire les dépenses étatiques consistent à baisser les salaires des employés de la Confédération et à restreindre les subventions destinées à combattre la crise à leur strict minimum. Ainsi, les sommes engagées pour lutter contre la récession en stimulant la demande, notamment par la création d'occasions de travail grâce à des travaux publics, et qui s'inscrivent donc dans une sorte de proto-keynésianisme,¹⁰ atteignent – en calculant de manière très extensive –¹¹ un montant d'environ 160 millions, ce qui équivaut à seulement 8% des dépenses fédérales totales ou à 0,5% du PIB helvétique cumulé entre 1920 et 1923.¹² Ces 8% sont à mettre en rapport avec les 24% du budget fédéral que les autorités suisses consacrent au service de la dette et avec les 23% affectés à l'armée.¹³

9 Cf., entre autres, Cédric Humair, *Politique douanière de la Confédération suisse: 1919-1925. «Les paysans montent aux barricades»*, mémoire de licence de l'Université de Lausanne, Lausanne 1990.

10 Le concept de «proto-keynésianisme» est employé ici dans le sens que lui donne Peter Hall, Introduction, in: Peter A. Hall (éd.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton 1989, p. 6-7.

11 Ainsi, la subvention de 60 millions de francs aux Chemins de fer fédéraux (CFF), destinée à accélérer les travaux d'électrification des lignes ferroviaires, est comprise dans ces dépenses, même si la décision n'est adoptée par le Parlement qu'à l'automne 1923, c'est-à-dire à un moment où la crise est déjà largement résorbée, et s'inscrit davantage dans le souci stratégique de préservation de l'indépendance nationale que dans une perspective proto-keynésienne; cf. le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'octroi d'une subvention fédérale pour accélérer l'électrification des Chemins de fer fédéraux, du 1^{er} juin 1923, in: *Feuille fédérale 1923*, vol. II, p. 379-396, ainsi que Fahrni (voir note 4), p. 232.

12 Cf. Fahrni (voir note 4), p. 188-204.

13 Cf. Heiner Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *Statistique historique de la Suisse*, Zurich 1996, tableaux U6 et U7; cf. aussi Tobias Straumann, *Fixed Ideas of Money. Small States and Exchange Rate Regimes in Twentieth Century Europe*, Cambridge 2010, p. 80-81.

Graphique 1: *Dépenses et recettes de la Confédération 1920-1925 (en millions de francs courants)*



Source: Ritzmann-Blickenstorfer (voir note 13), tableau U5. Il s'agit du compte financier de la Confédération.

Sur le plan monétaire, les autorités fédérales adoptent également une orientation ultra-restrictive. Elles maintiennent ainsi des taux d'intérêt très élevés: le taux d'escompte officiel est, certes, progressivement baissé, passant de 5% en 1920 à 4% en 1921, puis à 3% en 1922, mais compte tenu de la chute des prix durant les mêmes années, il atteint, en termes réels, des hauteurs beaucoup plus considérables, de l'ordre de 15% et même 20%. Les taux d'intérêt réels sur le marché des capitaux demeurent eux aussi à des niveaux comparables.¹⁴ Une telle orientation s'accompagne, enfin, d'une compression sensible de la monnaie centrale, qui diminue en moyenne de 3,2% par an entre 1920 et 1924.¹⁵

Cette politique de l'offre obéit à une préoccupation essentielle des autorités fédérales et du grand patronat industriel et bancaire: conserver, coûte que coûte, la stabilité du franc suisse. C'est en effet durant la période qui suit la Première Guerre mondiale que la devise helvétique s'affirme, en compagnie du dollar, comme l'une des plus fortes

14 Cf. Banque nationale suisse, *Séries chronologiques historiques. Taux d'intérêt et rendements*, Zurich, 2007, p. 24 et 34, et Ritzmann-Blickenstorfer (voir note 13), tableaux H.17 et H.20.

15 Cf. Banque nationale suisse, *Séries chronologiques historiques. Monnaie centrale et masses monétaires M1, M2 et M3*, Zurich 2007, p. 22, et Sébastien Guex, *La politique monétaire et financière de la Confédération suisse 1900-1920*, Lausanne 1993, p. 451 et 453.

du monde. Elle devient une valeur-refuge, contribuant à attirer massivement les capitaux étrangers en Suisse et à transformer celle-ci en place financière internationale.¹⁶

La crise de 1930-1936

La Grande Crise débute en Suisse un peu plus tardivement que dans la plupart des pays industrialisés, soit en 1930-1931, mais elle se prolonge nettement plus longtemps puisque la reprise ne survient qu'en 1937, après la dévaluation du franc suisse de septembre 1936. En termes réels, le PIB stagne de 1929 à 1933, puis il se contracte de 5,9% jusqu'en 1936. La chute des exportations est beaucoup plus spectaculaire: de 1929 à 1936, celles-ci s'affaissent de 58%, en valeurs nominales ou de 38% en termes constants.¹⁷ Quant aux personnes touchées par le chômage total ou partiel, leur nombre est extrêmement faible (moins de 10 000) à l'été 1929 alors qu'il se situe déjà à 120 000 (7% de la population active) à l'automne 1931. Il augmente ensuite encore un peu pour atteindre 160 000 (8% de la population active) à son point culminant, au printemps 1936. Ce chômage élevé et persistant entraîne une vive poussée de la pauvreté: en 1936, au moins un résident sur cinq doit recourir à l'aide de l'assistance publique ou privée.¹⁸

Vis-à-vis de cette grave crise, la politique des autorités fédérales n'obéit pas davantage qu'entre 1920 et 1923 à une réflexion d'ensemble et cohérente. Essentiellement pragmatique, répondant aux urgences du moment, elle se distingue bien souvent, pour reprendre les termes des deux principales études qui lui ont été consacrées, par une «improvisation assez époustouflante»¹⁹ et par des aspects «antinomiques».²⁰ Dans l'ensemble, elle suit toutefois avec obstination et de manière autoritaire, c'est-à-dire en recourant abondamment au droit d'urgence, une orientation qui se résume, pour l'essentiel, à trois grandes composantes.

16 Cf. Sébastien Guex, *Banque nationale et milieux bancaires entre 1922 et 1924: cris et chuchotements autour de la stabilisation du franc suisse*, in: Youssef Cassis, Jakob Tanner (éd.), *Banque et crédit en Suisse (1850-1930)*, Zurich 1993, p. 53-76.

17 Cf. Ritzmann (voir note 5) ainsi que Ritzmann-Blickenstorfer (voir note 13), tableaux H.9a et L.3.

18 Cf. Stéphane Crettex, *La Suisse et la Grande crise des années Trente: une analyse économique*, Université de Lausanne, Cahiers de recherches économiques, octobre 1989; Philipp Müller, *La Suisse en crise (1929-1936). Les politiques monétaire, financière, économique et sociale de la Confédération helvétique*, Lausanne 2010, p. 90-109; Mathias Zurlinden, *Régime de l'étalon-or, déflation et dépression: l'économie suisse dans la crise économique mondiale*, in: *Bulletin trimestriel de la BNS*, n° 2, 2003, p. 86-116.

19 Müller (voir note 19), p. 603.

20 Wilfried Rutz, *Die schweizerische Volkswirtschaft zwischen Währungs- und Beschäftigungspolitik in der Weltwirtschaftskrise. Wirtschaftspolitische Analyse der Bewältigung eines Zielkonflikts*, St. Gallen 1970, p. 20.

Premièrement, de nombreuses mesures sont prises afin de protéger le marché national de la concurrence étrangère. C'est ainsi qu'une part croissante des importations, agricoles au premier chef, est soumise au contingentement: environ 25% en 1932, 33% l'année suivante et 45% dès 1934.²¹ Dans le même sens, «le renvoi de la main-d'œuvre étrangère» constitue «le principal instrument de lutte contre le chômage».²² De 1930 à 1933, le nombre d'autorisations de séjour accordées à des étrangers exerçant une profession passe de 87 600 à 42 900, puis il recule à 21 300 en 1936.²³

En second lieu, les autorités fédérales appliquent une série de dispositions – que l'on peut subsumer sous le concept d'«interventionnisme sélectif»²⁴ – destinées à soutenir certaines branches économiques ou certaines entreprises. Si ces mesures ciblées concernent aussi l'horlogerie, la broderie et l'hôtellerie, la principale intervention vise le secteur bancaire. Entre 1931 et 1935, l'Etat fédéral injecte un montant total d'environ 230 millions de francs, soit 10,1% des dépenses fédérales cumulées pendant ces années, afin de venir en aide aux instituts financiers. Cet appui massif vise en particulier à empêcher la faillite de deux des huit grandes banques helvétiques de l'époque, la Banque populaire suisse et la Banque d'Escompte suisse, démarche qui sera couronnée de succès dans le premier cas, mais échouera dans le second.²⁵

Troisièmement – il s'agit en réalité du cœur de la politique économique menée durant la crise des années 1930 – les milieux dirigeants suisses obéissent, comme pendant la récession précédente, à un dogme: maintenir un franc fort.²⁶ «Le bon franc suisse ne peut pas être dévalué, aussi peu que l'âme de notre Etat, de notre nature et de nos

21 Cf. Doris Karmin, *La politique commerciale de la Suisse*, Genève 1944, p. 65, et Müller (voir note 19), p. 285-294.

22 Müller (voir note 19), p. 276. A relever également que beaucoup de travailleuses sont poussées à quitter leur emploi; cf. Jean Pierre Tabin, *La politique vaudoise de lutte contre le chômage 1931-1938*, in: *Etudes et Sources* 29 (2003), p. 229-230.

23 Cf. *Annuaire statistique de la Suisse* 1940, Bâle 1941, p. 120.

24 Müller (voir note 19), p. 19.

25 Cf. Jan Baumann, *Bundesinterventionen in der Bankenkrise, 1931-1937. Eine vergleichende Studie am Beispiel der Schweizerischen Volksbank und der Schweizerischen Diskontbank*, Zürich 2007, et Müller (voir note 19), p. 302-321 et 664-666.

26 Sur cette politique et ses origines, cf. Rutz (voir note 21); Gérald Arlettaz, *Crise et déflation. Le primat des intérêts financiers en Suisse au début des années 1930*, in: *Relations internationales* 30 (1982), p. 159-175; Jan Baumann, Patrick Halbeisen, *Die Internationalisierung des Finanzplatzes Schweiz und ihre Folgen für die Währungspolitik. Konsens und Konflikte zwischen der Nationalbank und den Geschäftsbanken 1919-1939*, Zürich, manuscrit, 1999; Jakob Tanner, *Goldparität im Gotthardstaat: Nationale Mythen und die Stabilität des Schweizer Frankens in den 1930er- und 1940er Jahren*, in: *Studien und Quellen* 26 (2000), p. 45-83; Elisabeth Allgoewer, *Gold Standard and Gold Standard Mentality in Switzerland*, thèse de doctorat à l'Université de Saint-Gall, St. Gallen, manuscrit, 2003; Sébastien Guex, *La Banque nationale suisse 1907-1939: modèles, références et spécificités*, in: Olivier Feiertag, Michel Margairaz (éd.), *Politiques et pratiques des Banques d'émission en Europe (XVII^e-XX^e siècle)*, Paris 2003, p. 538-547; Müller (voir note 19); Straumann (voir note 13), p. 126-169.

vertus suisses»,²⁷ déclare ainsi le 1^{er} août 1934 le chef du Département des finances, le radical Albert Meyer. Dès lors, toute orientation anticyclique de relance par la demande est vigoureusement condamnée en tant que danger pour la stabilité de la monnaie. C'est le cas lorsqu'une coalition regroupant l'Union syndicale suisse et le Parti socialiste, mais aussi certaines organisations d'employés proches du Parti radical ainsi que le mouvement des Jeunes-Paysans, dépose la fameuse «initiative de crise». D'inspiration (proto)-keynésienne, ce projet prévoit le maintien du pouvoir d'achat, la réalisation de grands travaux publics et une politique financière expansive de la Confédération. Les milieux patronaux, les partis bourgeois et les autorités fédérales lancent contre elle, avec succès, l'une des campagnes les plus formidables et furieuses de l'histoire helvétique. Le chef du Département de l'économie publique, le radical Edmund Schulthess, n'hésite pas, par exemple, à affirmer dans ses discours que «l'initiative de crise [...] attaque les fondements de notre Etat»; pour la Suisse, ajoute-t-il, «il en va [d']être ou de ne pas être, telle est la question».²⁸

A l'instar des mesures prises entre 1920 et 1923, la politique menée dès les premiers signes de la Grande Crise est donc déflationniste. Visant à améliorer la compétitivité internationale de l'économie helvétique uniquement par la baisse des coûts de production, elle est axée sur le strict respect de l'équilibre budgétaire de la Confédération. De fait, comme l'indique le Graphique 2, à part deux exercices très légèrement déficitaires, les autorités fédérales parviennent à maintenir un tel équilibre, en dépit de la longueur et de l'intensité de la récession. Elles y réussissent principalement par un moyen: la limitation des dépenses. A cet égard, le graphique montre que les dépenses fédérales sont fortement diminuées en 1931 (de 16,4% en francs courants et de 12,0% en termes réels). Ensuite, leur augmentation est contenue, de telle sorte que leur niveau en 1935-1936 n'est, en termes nominaux, que légèrement supérieur (5,9%) à celui de 1930 (en raison de la chute des prix entre 1930 et 1935-1936 – de 18,4% – la hausse des dépenses fédérales en termes réels est beaucoup plus accentuée: 29,6%).

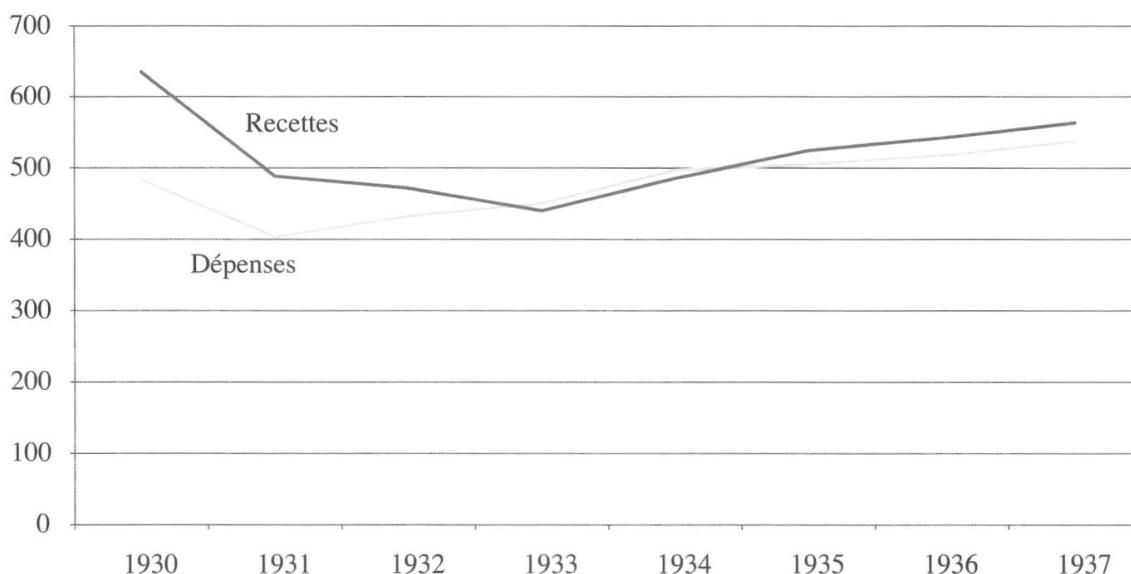
Les mesures destinées à limiter les débours consistent, pour l'essentiel, à diminuer les salaires des employés de l'Etat fédéral (de 10% à 15%), à réduire les dépenses d'investissement et à conduire une politique sociale extrêmement chiche. Ainsi, les montants visant à combattre le chômage en stimulant la demande, par des travaux publics notamment, sont encore nettement inférieurs à ceux octroyés entre 1920 et 1923. Qualifiés de «ridiculement faibles»²⁹ par l'économiste Francesco Kneschaurek,

27 Cité dans Müller (voir note 19), p. 129.

28 Bulletin officiel de l'assemblée fédérale. Conseil national, séance du 28 mars 1935, p. 46. Sur la campagne contre l'«initiative de crise», cf. Christian Werner, *Für Wirtschaft und Vaterland. Erneuerungsbewegungen und bürgerliche Interessengruppen in der Deutschschweiz 1928-1947*, Zürich 2000, p. 144-149 et Müller (voir note 19), p. 570-600.

29 Francesco Kneschaurek, *Der schweizerische Konjunkturverlauf und seine Bestimmungsfaktoren*.

Graphique 2: *Dépenses et recettes de la Confédération 1930-1937 (en millions de francs courants)*



Source: Ritzmann-Blickenstorfer (voir note 13), tableau U5. Il s'agit du compte financier de la Confédération.

ils atteignent en tout et pour tout une cinquantaine de millions entre 1930 et 1936, soit 1,5% des dépenses totales de la Confédération ou 0,1% du PIB helvétique cumulé durant ces années. Mais rien ne saurait mieux illustrer combien les milieux dirigeants helvétiques sont éloignés de toute politique de relance que le fait suivant: tout au long de la récession, un plan d'amortissement de la dette fédérale adopté en 1927, en pleine haute conjoncture, est obstinément poursuivi, de telle sorte que l'endettement brut de la Confédération diminue entre 1930 et 1935. Les sommes consacrées à rembourser cette dette équivalent, entre 1931 et 1936, à 75% des dépenses totales que l'Etat fédéral affecte au problème du sous-emploi durant cette période (subventions à l'assurance chômage et débours dédiés à la création d'occasions de travail, etc.).³⁰ Dans le domaine monétaire, les autorités fédérales adoptent aussi une politique très restrictive. La Banque nationale suisse (BNS) baisse progressivement le taux d'escompte officiel, le faisant passer de 3,5% en mars 1930 à 2,0% dès janvier 1931. Mais, dans la mesure où les prix à la consommation régressent de 2,4% pendant les mêmes mois et subissent une diminution sensible en 1932 (-7,8%), en 1933 (-5,1%) et durant la première moitié de 1934 (-1,8%), le taux réel demeure à des niveaux élevés – situés entre 3,8% et 9,8% – jusqu'à la mi-1934. Il en va de même des taux

Dargestellt auf Grund der Periode 1929 bis 1939, Zürich 1952, p. 144; sur le total de ces montants, cf. Müller (voir note 19), p. 473-476.

³⁰ Cf. Müller (voir note 19), p. 355.

d'intérêt sur le marché financier.³¹ Conséquence de cette orientation, la monnaie centrale, qui avait connu une très forte augmentation de 1930 à 1931 en raison du rapatriement en Suisse de volumineux avoirs placés à l'étranger, se comprime considérablement pendant les années suivantes, diminuant en moyenne de 7,2% par an entre 1931 et 1935.³²

La crise de 1974-1977

Si elle n'atteint pas la gravité de la Grande Crise, la récession de 1974-1977 constitue néanmoins un choc brutal en Suisse. En effet, non seulement elle est l'une des plus sévères parmi les pays industrialisés, mais elle survient à la suite d'une période de trente ans où la Suisse connaît la croissance économique la plus rapide de son histoire moderne. Alors que le PIB helvétique augmente au rythme annuel moyen, en termes nominaux, de 7,9% de 1945 à 1974 (5% en francs constants), il recule de 1% en 1975 (7,3% en termes réels) puis stagne en 1976 et 1977. Et, tandis que le chômage est quasi inexistant en Suisse depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le nombre de chômeurs complets et partiels tourne autour de 140 000 (environ 4,6% de la population active) à son point culminant, durant l'hiver 1975-1976.³³

Afin de mieux saisir la politique des cercles dirigeants helvétiques face à la crise de 1974-1977, il est utile de rappeler, d'une part, que les «Trente Glorieuses» représentent, du point de vue politique et académique, l'âge d'or du keynésianisme dans la grande majorité des pays développés.³⁴ D'ailleurs, les pouvoirs publics dans la plupart des pays touchés par la récession qui se déclenche en 1974 réagissent par une politique de stimulation de la demande avec de vastes plans de relance et une forte hausse des dépenses étatiques: entre 1974 et 1977, les débours de l'Etat central s'accroissent, en moyenne et en termes réels, de 7,9% par an dans 17 pays membres de l'OCDE.³⁵ D'autre part, de la fin de la guerre jusqu'en 1970, la Confédération

31 Cf. Banque nationale suisse (voir note 15), p.24 et 34, et Ritzmann-Blickenstorfer (voir note 13), tableaux H.17 et H.20.

32 Cf. Banque nationale suisse (voir note 16), p.22, et Banque nationale suisse 1907-1957, Zurich 1957, p.205.

33 Cf. Gaudenz Prader, 50 Jahre schweizerische Stabilisierungspolitik. Lernprozess in Theorie und Politik am Beispiel der Finanz- und Beschäftigungspolitik des Bundes, Zürich 1981, p.325-333; Manfred G. Schmidt, Der schweizerische Weg zur Vollbeschäftigung. Eine Bilanz der Beschäftigung, der Arbeitslosigkeit und der Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt, New York 1985, p.28 et 36.

34 Cf. Peter Gourevitch, Politics in Hard Times. Comparative Responses to International Economic Crises, Ithaca, London 1986, p.179-180; Hall (voir note 10), p.3-26; Fritz Scharpf, La sociale démocratie européenne face à la crise, Paris 1990, p.3-45.

35 Ces pays sont l'Allemagne (de l'Ouest), l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse; cf. Brian R. Mitchell, International Historical Statistics.

dégage des excédents budgétaires élevés de façon presque ininterrompue. Sa situation financière à la veille de la récession de 1974-1977 est donc bien meilleure qu'avant les deux crises précédentes: en 1973, l'endettement fédéral brut équivaut à 8,6% du PIB alors qu'il correspondait à 21,3% en 1919 et à 22,0% en 1929.

Or, en dépit de cette situation financière presque idyllique, les autorités fédérales sont bien davantage guidées par le souci de juguler l'inflation et de protéger la monnaie par une politique restrictive que de stimuler la demande et combattre le chômage par des dispositions expansives. En janvier 1976, le Conseil fédéral résume son *credo* en écrivant: «Le rôle de l'Etat ne peut et ne doit jamais consister à compenser entièrement le recul de la demande au moyen d'un programme de soutien de la conjoncture.»³⁶ Aussi les mesures de relance financées par l'Etat central restent-elles très «modestes»,³⁷ pour ne pas dire rachitiques: de 1974 à 1977, elles s'élèvent, au total, à 2,1 milliards de francs, soit à seulement 3,6% des dépenses cumulées de la Confédération ou à 0,4% du PIB annuel. Et dès 1977, un premier et sévère programme d'austérité est adopté.³⁸ Entre 1974 et 1977, les dépenses fédérales ne progressent, en termes réels, que de 2,5% par an, un rythme de croissance plus de trois fois inférieur à celui des 17 pays évoqués ci-dessus. Seul le Royaume-Uni connaît un taux plus faible.

Sur le plan monétaire, la politique de l'offre est appliquée encore plus rigoureusement puisque dès 1973, avant même le déclenchement de la crise, la BNS adopte une orientation «très restrictive»³⁹ qui sera maintenue tout au long de la récession et couronnée de succès, le taux d'inflation étant ramené d'un niveau moyen de 8% par an au début des années 1970 à 2% durant la seconde moitié de la décennie. Le taux d'escompte officiel réel, qui était largement négatif jusqu'en 1975, devient légèrement positif en 1976 et en 1977. L'évolution est plus marquée sur le marché des capitaux, où le taux d'intérêt réel, qui était négatif à une hauteur moyenne de -2,3% entre 1971 et 1974, passe à -0,2% en 1975, 3,3% en 1976 et 2,8% en 1977.⁴⁰ Quant à la monnaie centrale, qui avait crû à l'allure élevée de 20,5% par an de 1970 à 1972, elle n'augmente plus qu'au rythme de 2,7% par année entre 1972 et 1977.⁴¹

Europe 1750-2000, Basingstoke, New York 2003, p.822-823 et 867; U.S. Bureau of the Census, Statistical Abstract of the United States 1977 et 1978, Washington D.C. 1977 et 1978, p.XVI.

36 Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à de nouvelles mesures visant à procurer du travail, 28 janvier 1976, in: Feuille fédérale, 1976, vol.1, p.671.

37 Jean-Christian Lambelet, L'économie suisse. Un essai d'interprétation et de synthèse, Paris 1993, p.97-99.

38 Cf. Prader (voir note 35), p.404-501; Schmidt (voir note 35), p.91-95; Joseph Deiss, Politique économique et sociale de la Suisse, Fribourg 1998, p.281-282.

39 Schmidt (voir note 35), p.36; cf. également Lambelet (voir note 39), p.67-68, et Straumann (voir note 13), p.276-296.

40 Cf. Banque nationale suisse (voir note 15), p.25 et 35, et Ritzmann-Blickenstorfer (voir note 13), tableaux H.20.

41 Cf. Banque nationale suisse (voir note 16), p.20.

En résumé, la principale mesure prise par les milieux dirigeants suisses durant la crise de 1974-1977 afin de combattre le chômage consiste, comme durant la Grande Crise, à exporter celui-ci: environ 250 000 travailleurs étrangers sont renvoyés dans leurs pays d'origine de 1974 à 1977.⁴² Cette politique protectionniste du marché national du travail a permis de maintenir le chômage des salariés helvétiques à un niveau relativement faible, élément qui est sans doute l'une des raisons de l'inconsistance qui caractérise la réaction et les revendications de ces derniers et de leurs organisations face à la récession. A cet égard, l'analyse rétrospective du conseiller fédéral radical Ernst Brugger, chef du Département de l'économie publique, est parlante: «[...] si les salariés suisses étaient descendus par centaines de milliers dans la rue, déclare-t-il au début de 1977, la tentation de stimuler la conjoncture par l'inflation [...] ne serait-elle pas alors devenue trop forte?»⁴³

Les deux dernières récessions: 1991-1994/1996 et 2008-?

Il est nécessaire de compléter ce bref survol par quelques mots sur les deux dernières récessions auxquelles les autorités fédérales ont été confrontées. En 1991, le PIB suisse, qui avait crû, en termes réels, au rythme annuel moyen de 3% entre 1985 et 1990, régresse de 0,9%, puis stagne en 1992 (+0,1%) et diminue à nouveau légèrement en 1993 (-0,2%). Ce recul est notamment dû à l'éclatement d'une bulle spéculative formée au cours des années 1980 sur le marché immobilier, qui affecte le secteur de la construction et les banques. Le chômage, qui ne frappait que 18 000 personnes en 1990 (soit 0,5% de la population active), dépasse la barre des 100 000 en septembre 1992 (2,8%) et augmente encore sensiblement pour toucher près de 190 000 résidents (5,2%) à son point culminant, au début de 1994. La reprise, qui se dessine au cours de cette dernière année, se caractérise longtemps par une telle mollesse – le PIB réel progresse seulement de 1,2% en 1994, 0,4% en 1995 et 0,6% en 1996 – que le chômage s'accroît encore légèrement, dépassant le niveau de 200 000 durant l'hiver 1996-1997. Il est donc difficile de déterminer quand se termine la phase de marasme débutant en 1991, mais on peut considérer qu'elle se prolonge au moins jusqu'en 1996.⁴⁴

Face à cette longue période de récession puis de stagnation, l'orientation des autorités fédérales s'inscrit pleinement dans la *doxa* néolibérale qui, depuis la fin des années

42 Cf. Prader (voir note 35), p. 450-451 et 463-481, ainsi que Schmidt (voir note 35), p. 42-64. Il faut aussi relever que de nombreuses femmes sont incitées à se retirer du marché du travail.

43 Cité dans Prader (voir note 35), p. 422.

44 Cf. Office fédéral de la statistique, Encyclopédie statistique de la Suisse, www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infothek/lexikon/bienvenue___login/blank/zugang_lexikon.html; consultée le 20 octobre 2010, tableaux T.3b, T.3.3.1.3, T.3.3.1.4 et T.3.3.1.5.

1980, règne quasiment sans partage au sein des milieux dirigeants helvétiques et tend même à s'imposer parmi les directions des syndicats et du Parti socialiste. Non seulement aucune mesure de relance digne de ce nom n'est décidée,⁴⁵ mais trois programmes successifs de limitation des dépenses fédérales sont adoptés entre 1993 et 1995, ce qui vaut au Gouvernement suisse les félicitations du Fonds monétaire international, en novembre 1995, pour ses «efforts de <fitness> dans le domaine de la politique financière».⁴⁶ L'évolution des débours fédéraux témoigne de cette stratégie restrictive: alors que leur rythme de croissance au cours de la seconde moitié des années 1980 s'élève, en termes réels, à 4,1% par an, il n'est plus que de 2,5% entre 1990 et 1996.⁴⁷ En fait, c'est uniquement entre 1990 et 1993, en lien avec la forte poussée du chômage, qu'il y a augmentation des dépenses fédérales: dès la mise en œuvre des mesures d'austérité, en 1994, ces dernières stagnent.

Quant à la politique monétaire, elle se caractérise, une fois de plus, par la priorité donnée à la lutte contre l'inflation et se traduit donc par «son orientation restrictive», laquelle «a freiné fortement la conjoncture économique».⁴⁸ En 1989, dès avant la récession, la BNS élève fortement son taux d'escompte, de 3,5% à 6,0%; en 1991, elle le fait même passer à 7,0%, le rabaisse à 6,0% en 1992 puis le diminue, mais lentement, jusqu'en 1995, de telle sorte que ce taux, en termes réels, est maintenu à un niveau situé entre 0,7% et 2,6%, durant les pires années de marasme (1991-1994). Pendant les mêmes années, le taux réel sur le marché des capitaux oscille, quant à lui, entre 0,4% et 3,7%.⁴⁹ Autre manifestation de cette orientation restrictive, la monnaie centrale est réduite de 13,6% de 1988 à 1990, puis reste quasi stable de

45 La principale mesure de «relance» consiste en un «bonus à l'investissement» de 100 millions de francs – soit 0,2% des dépenses fédérales ou 0,03% du PIB – décidé en 1993; cf. Deiss (voir note 40), p. 282.

46 Propos rapportés par la *Neue Zürcher Zeitung*, 28 novembre 1995. Cf. également Sébastien Guex, *L'argent de l'Etat. Parcours des finances publiques au XX^e siècle*, Lausanne 1998, p. 181-207; Deiss (voir note 40), p. 282-283; André Mach, *La Suisse entre internationalisation et changements politiques internes. La législation sur les cartels et les relations industrielles dans les années 1990*, Zurich, Coire 2006, p. 113-146; Pascal Jurt, *Volkswirtschaftslehre: Von der Nationalökonomie zu den «Economics»*, in: Claudia Honegger *et al.*, *Konkurrierende Deutungen des Sozialen. Geschichts-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaften im Spannungsfeld von Politik und Wissenschaft*, Zürich 2007, p. 241-250.

47 Aux dépenses fédérales figurant dans le compte financier de la Confédération, j'ai retranché, en 1996, un montant de 1050 millions qui n'est pas un réel débours, mais un prêt à l'assurance chômage; cf. Conseil fédéral, *Compte 1996. Les finances de la Confédération en bref*, Berne 1997, p. 4.

48 Mach (voir note 48), p. 122 et 132; cf. également Lambelet (voir note 39), p. 73-85; Hans Genberg, Ulrich Kohli, *Recent Developments in Swiss Monetary Policy*, in: Philippe Bacchetta, Walter Wasserfallen (éd.), *Economic Policy in Switzerland*, Basingstoke, London 1997, p. 16-34; Giuliano Bonoli, André Mach, *Switzerland. Adjustment Politics within Institutional Constraints*, in: Fritz W. Scharpf, Vivien A. Schmidt (éd.), *Welfare and Work in the Open Economy. Diverse Responses to Common Challenges*, Oxford 2000, p. 145-164.

49 Cf. Banque nationale suisse (voir note 15), p. 25 et 35.

1990 à 1994.⁵⁰ Il faut ajouter que l'une des mesures majeures, si ce n'est la principale, prises par les autorités fédérales afin de combattre le chômage consiste une nouvelle fois à protéger autant que possible le marché national de l'emploi au détriment des travailleurs étrangers, dont le nombre décroît d'environ 80 000, soit de 9,2%, entre l'été 1991 et l'été 1996.⁵¹

Terminons par quelques mots sur l'actualité, soit sur la crise touchant la Suisse depuis 2008, qui provoque, en termes réels, un recul du PIB de 1% durant la seconde moitié de cette dernière année et de 1,5% en 2009 ainsi qu'une augmentation du nombre de chômeurs de 70% entre l'été 2007 et l'hiver 2009-2010 (d'environ 100 000 à 170 000).⁵² En dépit des nombreux discours et commentaires sur le retour du keynésianisme,⁵³ il est vraiment difficile de déceler quoi que ce soit de cet ordre dans les dispositions prises par les autorités fédérales. Certes, en octobre 2008, ces dernières débloquent des fonds gigantesques – près de 70 milliards de francs, soit l'équivalent de 13% du PIB ou de 110% des dépenses de la Confédération – mais l'unique objectif poursuivi est, à l'instar de ce qui se fait alors dans beaucoup d'autres pays, d'éviter la faillite d'UBS, le vaisseau-amiral de la finance helvétique et l'une des plus grandes banques du monde. Par contre, malgré une situation budgétaire excellente – l'Etat fédéral dégagne des excédents élevés de 2006 à 2009 et le rapport entre sa dette brute et le PIB diminue de 28,1% en 2005 à 20,7% en 2009 – les mesures de relance décidées en 2008 et en 2009 n'atteignent au total que le montant de 1,5 milliard, soit 1,3% des dépenses de la Confédération durant ces deux années ou 0,3% du PIB annuel. Qualifiées de «plaisanterie»⁵⁴ par le chef du Département des finances du canton de Genève, David Hiler, membre du Parti «Les Verts», ces dispositions le paraissent encore davantage lorsque l'on sait que les autorités fédérales s'acheminent, en dépit du fait que la reprise économique est faible et que les comptes fédéraux vont de nouveau clôturer sur un excédent substantiel en 2010, vers l'adoption de programmes limitant sensiblement les débours de la Confédération.⁵⁵

50 Cf. Banque nationale suisse (voir note 16), p. 20.

51 Cf. La Vie économique, décembre 1995, tableau B2.4 et décembre 1997, tableau B.8.2.

52 La Vie économique, décembre 2009 et octobre 2010, tableaux A1 et B8.4.

53 Cf., par exemple, l'article de Beat Kappeler, Keynes ist zurück, in: Neue Zürcher Zeitung, 26 octobre 2008, ou celui de Michael Wohlgemuth, Joachim Zweynert, Wie steht es mit dem Comeback des Keynesianismus?, in: Neue Zürcher Zeitung, 16 janvier 2009.

54 Tribune de Genève, 7 janvier 2009.

55 Conseil fédéral, Rapport sur le budget 2011, 18 août 2010, p. 13-19; Plan financier 2012-2014, 18 août 2010, p. 11; Neue Zürcher Zeitung, 4 novembre 2010.

Milieus dirigeants et keynésianisme en Suisse

A l'issue du survol qui vient d'être effectué, un constat ressort clairement: face aux récessions qui ont frappé la Suisse depuis un siècle, les cercles dirigeants helvétiques sont restés, dans leur pratique, presque complètement imperméables au keynésianisme. Ce bilan peut d'ailleurs être étendu à leur politique économique dans son ensemble au cours du XX^e siècle.⁵⁶ Excepté, peut-être, une ou deux hésitations de très brève durée, ils ont toujours appliqué les recettes de l'orthodoxie libérale ou néolibérale, axées sur la politique d'ajustement par l'offre et non par la demande ainsi que sur la défense intransigeante de la devise suisse. Parmi les Etats industrialisés, la Confédération est même probablement l'un de ceux où le keynésianisme a exercé l'influence la plus réduite sur la politique de la classe dominante, y compris pendant les «Trente Glorieuses», la période où il disposait d'une importante aura dans le monde.⁵⁷ Lorsqu'en 1983, les historiens Peter Gilg et Peter Hablützel résumèrent la politique économique menée en Suisse depuis le second conflit mondial, ils soulignent «l'idéologie libérale régnant dans les milieux bourgeois» et relèvent que «s'il a souvent été question, depuis la fin de la guerre, des possibilités de politique conjoncturelle offertes par la conduite du ménage fédéral, cette discussion n'a eu aucune influence notable sur la gestion des finances publiques».⁵⁸ Plus récemment, l'historien Olivier Longchamp arrive au même constat: «Le tournant keynésien, écrit-il, semble avoir été particulièrement faible, voire inexistant.»⁵⁹

Comment expliquer le poids marginal ou insignifiant du keynésianisme en Suisse? C'est sur cette interrogation que je conclurai. Il faut cependant d'emblée préciser que le politologue Peter Hall classe la question de l'influence exercée par le keynésianisme dans un pays parmi les «sujets les plus importants», mais aussi «les plus difficiles à traiter».⁶⁰ A cela s'ajoute que cette question n'a pas été problématisée en tant que telle jusqu'ici en ce qui concerne la Suisse. Dès lors, son traitement est encore plus

56 Cf. Guex (voir notes 27 et 48); Olivier Longchamp, *La politique financière fédérale (1945-1958)*, Lausanne, thèse de doctorat de l'Université de Lausanne, manuscrit, 2010.

57 Cf. Heinz-Peter Spahn, *Keynes in der heutigen Wirtschaftspolitik*, in: Gottfried Bombach *et al.* (Hg.), *Der Keynesianismus*, Berlin, Heidelberg, New York, vol.1, Berlin 1976, p.213-228; Michael Bleary, *The Rise and Fall of Keynesian Economics. An Investigation of its Contribution to Capitalist Development*, Basingstoke, London 1985, p.30-130; Delfaud (voir note 10), p.68-86; Andreas Goerdeler, *Die keynesianische Prägung der japanischen Wirtschaftspolitik*, Berlin 1987, 313-320; Peter A. Hall (éd.), *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*, Princeton 1989; Gourevitch (voir note 36); Luigi L. Pasinetti, Bertram Schefold (éd.), *The Impact of Keynes on Economics in the 20th Century*, Cheltenham, Northampton 1999; Andreas Wältner, *Der Einfluss des Keynesianismus auf die deutsche Rechtsordnung. Von Dauer oder eine Periode, die vorüberging?*, Tübingen 2003, p.213-215.

58 Peter Gilg, Peter Hablützel, *Une course accélérée vers l'avenir. 1945-...*, in: Jean-Claude Favez (éd.), *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses*, Lausanne 1983, vol.III, p.186 et 214.

59 Longchamp (voir note 57), p.20.

60 Hall (voir note 10), p.4.

malaisé et il ne sera pas possible d'aller au-delà de l'esquisse des quelques pistes de réflexion suivantes:

1) Dans tous les pays, les forces sociales motrices du keynésianisme ont été, pour l'essentiel, les syndicats et la social-démocratie alliés à certains secteurs de l'agriculture.⁶¹ Or, en Suisse, le mouvement ouvrier est demeuré faible tout au long du XX^e siècle. Sur le plan électoral, le Parti socialiste n'a jamais obtenu plus de 29% des suffrages au niveau national (et le Parti communiste n'a jamais dépassé 3%, sauf en 1947, avec 5,1%). Depuis la signature de la convention collective dite de «paix du travail» dans l'industrie des machines, en 1937, les grèves sont devenues très rares et les capacités de mobilisation des syndicats très restreintes. La présence d'une nombreuse main-d'œuvre immigrée fortement discriminée et le relatif chauvinisme du mouvement ouvrier ont rendu plus facile l'exportation massive du chômage, ce qui a atténué les effets des crises sur les salariés indigènes.⁶² Enfin, depuis la fin du XIX^e siècle, le monde agricole helvétique a été arrimé par sa principale organisation, l'Union suisse des paysans, au patronat industriel et bancaire dans une solide alliance – le «Bloc bourgeois» – dirigée contre le mouvement ouvrier.⁶³

2) Dans de nombreux pays, la mobilisation de la population sous la direction planificatrice de l'Etat pour les besoins de la guerre, puis pour ceux de la reconstruction, ont donné une puissante impulsion au keynésianisme durant et après le second conflit mondial.⁶⁴ La Suisse, n'ayant pas été impliquée directement dans les hostilités militaires, en est ressortie avec un appareil de production intact, compétitif et très sollicité, une devise universellement demandée et des réseaux commerciaux peu perturbés. Dès 1945, le capitalisme suisse a donc joui d'une expansion vélocité et l'économie de guerre a pu rapidement être démantelée.⁶⁵

3) Deux caractéristiques institutionnelles ont contribué au faible impact du keynésianisme en Suisse. Il s'agit, d'une part, de la structure fédéraliste de l'Etat. A ce propos, rappelons que la part des dépenses de l'Etat central au total des débours des collectivités publiques suisses (Confédération, cantons et communes) a oscillé, depuis le premier conflit mondial à aujourd'hui, entre 25% et 40% (excepté les deux périodes de guerre). Or, la fragmentation de la structure étatique apparaît peu propre à encourager les autorités de l'Etat central à conduire une politique économique anti-

61 Cf. Gourevitch (voir note 36), p.17-68; Peter Hall, Conclusion: the Politics of Keynesian Ideas, in: Hall (voir note 10), p.376-377; Scharpf (voir note 36), p.9-15.

62 A cela, il faudrait ajouter le relatif patriarcalisme du mouvement ouvrier qui a permis aux milieux dirigeants de jouer plus facilement sur le volant de la main-d'œuvre féminine.

63 Cf. Werner Baumann, Bauernstand und Bürgerblock. Ernst Laur und der Schweizerische Bauernverband 1897-1918, Zürich 1993; Werner Baumann, Peter Moser, Bauern im Industriestaat. Agrarpolitische Konzeptionen und bäuerliche Bewegungen in der Schweiz 1918-1968, Zürich 1999.

64 Cf. Hall (voir note 62), p.386-389.

65 Cf. Hans Ulrich Jost, Le salaire des neutres. Suisse 1938-1948, Paris 1999, p.19-22 et 232-333.

cyclique, celle-ci courant le risque d'être contrecarrée par une orientation différente, voire contraire, menée aux échelons inférieurs.⁶⁶ D'autre part, la BNS dispose, en Suisse, d'un degré élevé d'autonomie vis-à-vis de l'Etat. Un tel régime ne favorise pas non plus l'adoption d'une politique keynésienne, les banquiers centraux étant, comme défenseurs de la valeur de la monnaie, particulièrement sensibles aux dangers qu'implique une telle politique pour la stabilité monétaire.⁶⁷ A cela s'ajoute qu'en Suisse, les dirigeants de la BNS sont étroitement liés, tant par leurs origines et leurs trajectoires sociales que par les mécanismes qui président à la composition des organes de direction de la Banque centrale, aux cercles financiers privés.⁶⁸

Il faut toutefois se garder de surestimer l'obstacle représenté par ces configurations institutionnelles. Ne serait-ce que pour une bonne et simple raison, qui constitue le point faible de l'approche institutionnaliste lorsqu'elle est hissée au rang de principale, ou même d'unique, variable explicative: les équilibres institutionnels peuvent être modifiés. En fin de compte, c'est la volonté politique et donc les rapports de force entre acteurs sociaux qui priment. En témoignent la rapidité et l'ampleur extraordinaires de la réaction du Conseil fédéral et de la BNS lorsqu'il s'est agi, à l'automne 2008, de sauver UBS d'une faillite qui aurait porté un coup très sévère au monde bancaire suisse: il ne leur a fallu que deux jours pour mettre à disposition de l'établissement zurichois, on l'a vu, près de 70 milliards de francs, un montant au moins dix fois plus élevé que la somme la plus généreuse jamais débloquée dans le cadre d'un plan de relance.⁶⁹

4) Pour des raisons qui restent à analyser, le keynésianisme ne s'est que peu implanté dans les milieux intellectuels et académiques helvétiques, en particulier chez les économistes. Un survol de trois revues d'économie helvétiques – dont les deux plus prestigieuses – depuis leur création jusqu'en 1985 montre que les articles clairement anti-keynésiens publiés par des économistes suisses, ou étrangers mais enseignant en Suisse, l'emportent de très loin devant les articles clairement favorables au keynésianisme puisqu'ils constituent 75% du total.⁷⁰ Les principales facultés d'économie du pays – celles de Zurich et de Saint-Gall – sont demeurées des bastions libéraux

66 Cf. Hall (voir note 62), p. 378-379.

67 Cf. Hall (voir note 62), p. 379-380.

68 Cf. Sébastien Guex, Yves Sancey, Gouverner la Banque nationale suisse au XX^e siècle, in: Olivier Feiertag, Michel Margairaz (éd.), Gouverner une Banque centrale du XVIII^e siècle à nos jours, Paris 2010, p. 143-179.

69 Cf. Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis. Rapport des Commissions de gestion des Chambres fédérales, Berne, 30 mai 2010, p. 2-108.

70 Il s'agit des revues suivantes: Revue suisse d'économie politique et de statistique (1919-1985); Revue économique et sociale (1943-1985); *Kyklos*. Revue internationale des sciences sociales (1947-1985). Si l'on tient aussi compte des articles d'économistes étrangers n'enseignant pas en Suisse, la proportion ne varie guère: 71% de l'ensemble des articles sont clairement anti-keynésiens, ce qui en dit long sur l'orientation des comités éditoriaux des revues en question.

tout au long du XX^e siècle.⁷¹ Une enquête effectuée en 1980 auprès des économistes helvétiques, aussi bien ceux qui enseignent à l'université que ceux qui sont employés par l'économie privée ou les collectivités publiques, fait ressortir que ceux-ci sont peu keynésiens – en tout cas moins que leurs alter ego américains – et semblent accorder davantage de crédit au (néo)libéralisme.⁷²

Etant donné l'empreinte croissante des économistes en termes d'expertise et de légitimation au cours du XX^e siècle sur les stratégies adoptées du côté des cercles dirigeants, l'écho ténu du keynésianisme au sein de cette profession a sans doute exercé un rôle. Il faut toutefois se garder de le surestimer, ces cercles se caractérisant, du moins au siècle dernier, par leur méfiance à l'égard des intellectuels et des débats d'idées ainsi que leur goût prononcé pour le pragmatisme. En août 1955, pour ne donner que cet exemple, lorsqu'un haut fonctionnaire plaide en faveur d'une politique anticyclique de la Confédération, le très puissant délégué du Vorort, Heinrich Homberger, balaie ses arguments en déclarant qu'on ne peut «conférer un poids décisionnel» à des «scrupules théoriques conjoncturels».⁷³

5) Mais le facteur central qui explique le poids marginal du keynésianisme en Suisse réside dans certaines spécificités de la position du capitalisme helvétique au sein de la division internationale du travail. Ces caractéristiques expliquent mieux que tous les autres facteurs sa très faible influence sur la classe dominante helvétique, en particulier sur les cercles patronaux.

D'abord, l'économie suisse est imbriquée de manière particulièrement élevée dans l'économie mondiale. De la Première Guerre mondiale à l'an 2000, le commerce extérieur de la Suisse (soit la moyenne des importations et des exportations) équivaut, en moyenne, à 28% de son PIB. Cette caractéristique est défavorable à une politique de relance dans un double sens: d'une part, elle accroît le risque qu'une orientation expansive stimule davantage les importations que l'économie indigène; d'autre part, elle incite les cercles dirigeants à adopter un comportement de *free rider*, consistant à miser sur les mesures de relance prises par les autres Etats plutôt que sur les siennes propres.

Ensuite, depuis le début du XX^e siècle, le poids du secteur financier est plus lourd, en Suisse, que dans n'importe quel autre pays (exceptions faites de paradis fiscaux comme les Bahamas, Singapour ou le Luxembourg). La somme des bilans des seuls établissements bancaires correspond *grosso modo*, en Suisse, à 200% du PIB de 1913 à 1970 et atteint actuellement 500%, alors que les proportions en Grande-Bretagne

71 Cf. Jurt (voir note 48); Longchamp (voir note 57), p.46-47.

72 Cf. James R. Kearl *et al.*, A Confusion of Economists?, in: The American Economic Review, vol.69, mai 1979, p.28-37; Bruno S. Frey *et al.*, Welche Ansichten vertreten Schweizer Ökonomen? Ergebnisse einer Umfrage, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 118 (1982), p.1-40.

73 Cité dans Longchamp (voir note 57), p.35.

sont respectivement de l'ordre de 100% et de 200%. Or, la force de la place financière helvétique repose en large partie sur le fait qu'elle sert de refuge pour des masses gigantesques de capitaux étrangers attirés par la stabilité financière et monétaire de la Confédération. En conséquence, la défense de la monnaie et de l'équilibre budgétaire a acquis auprès des milieux d'affaires, et plus largement au sein de la population, le statut de «mythe»⁷⁴ ou de «fétiche».⁷⁵

Enfin, les entreprises industrielles helvétiques, notamment les plus grandes d'entre elles, ont connu très tôt un puissant mouvement d'expansion internationale. «En termes de stock de capitaux à l'étranger par habitant, écrit l'historien Paul Bairoch, la Suisse occupait, vers 1913, la première place, dépassant probablement le Royaume-Uni et se situant apparemment à peu près au double du petit pays qui la suivait en ce domaine: les Pays-Bas. [...] Un calcul sommaire laisse supposer que quelque 13-18% des entreprises multinationales industrielles dans le monde étaient alors suisses.»⁷⁶ Cette tendance a persisté tout au long du XX^e siècle jusqu'à aujourd'hui.⁷⁷ Cela signifie qu'une partie décisive du patronat industriel ne s'est pas montrée hostile ou a même préféré une orientation d'ajustement par l'offre, axée sur une devise forte, plutôt qu'une ligne keynésienne puisque, sa production étant effectuée en bonne partie, voire majoritairement, à l'étranger, le cours élevé du franc n'a guère limité ses exportations ou ses profits. Au contraire, un franc fort a même pu représenter un triple avantage. Premièrement, il a diminué le coût des nombreuses matières premières dont la Suisse est dépourvue et que l'industrie helvétique doit donc importer. Deuxièmement, il a rendu moins chers les investissements directs effectués à l'extérieur des frontières. Troisièmement, la force du franc a contribué à attirer, on l'a dit, des montants très considérables de fonds étrangers. Ce phénomène a œuvré, à son tour, à maintenir en Suisse des taux d'intérêt en général sensiblement inférieurs à ceux pratiqués dans la plupart des pays économiquement développés, ce qui, pour une industrie aussi hautement capitalisée que celle de la Suisse, a constitué un atout important dans la concurrence internationale (en lui permettant, entre autres, d'accorder de généreux crédits à l'exportation). D'où, également, des tensions relativement faibles résultant de l'existence d'un large consensus entre patronat bancaire et patronat industriel en matière de politique économique, autre élément qui a marqué l'histoire de la Confédération au XX^e siècle.

74 Tanner (voir note 27), p.45.

75 Guex (voir note 27), p.543.

76 Paul Bairoch, La Suisse dans le contexte international aux XIX^e et XX^e siècles, in: *idem*, Martin Körner (éd.), La Suisse dans l'économie mondiale, Zurich 1990, p. 114, 116-117. Cf. aussi Harm Schröter, Etablierungs- und Verteilungsmuster der schweizerischen Auslandsproduktion von 1870 bis 1914, in: *ibid.*, p.391-407, et Harm Schröter, Aufstieg der Kleinen. Multinationale Unternehmen aus fünf kleinen Staaten vor 1914, Berlin 1993, p.31.

77 Cf. Bairoch (voir note 78), p. 116; Banque nationale suisse, Investissements directs en 2009, Zurich 2010.

