

Bulletin du Département d'Histoire économique, n° 10, Université de Genève, 1979-1980, p. 21-28.

Aperçus théoriques des relations entre l'État, l'économie et le capital entre 1870 et 1913. Le cas de la Suisse

Exposé présenté au Séminaire de recherches le 30 avril 1980.

En 1972, le colloque annuel des historiens allemands qui eut lieu à Regensbourg s'occupa des États industrialisés de la période 1873/1923. Le but était de mettre en théorie une notion devenue usuelle dans la littérature de l'histoire sociale: Le capitalisme organisé¹. Ce terme se réfère à une analyse historique développée de l'économiste marxiste Rudolf Hilferding (1877-1941), théoricien des socialistes allemands et ministre des années 1923 et 1928/29. En résumé, elle contient la description de la phase historique de l'interventionnisme d'État et de la concentration de l'industrie et du capital.

La théorie

Les points déterminants de la théorie, selon le rapport de Jürgen Kocka², sont les suivants:

- La coopération de l'État, de l'industrie et du commerce dans le cadre d'un interventionnisme étatique limitant le marché libre³.
- La jonction du capital industriel et bancaire accompagnée de la formation

¹ *Organisierter Kapitalismus. Voraussetzungen und Anfänge*. Publié sous la direction de Heinrich August Winkler, Göttingen 1974. (Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft 9); Maurice Dobb, *Organisierter Kapitalismus. Fünf Beiträge zur politischen Oekonomie*, Frankfurt a.M. 1973; Claus Offe, *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Frankfurt a.M. 1973; Jürgen Habermas, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt a.M. 1973; Thomas Nipperdey, *Organisierter Kapitalismus, Verbände und die Krise des Kaiserreichs. Geschichte und Gesellschaft* 5, 1979, p. 418-433; Wolfgang J. Mommsen, *Der deutsche Liberalismus zwischen "klassenloser Bürgergesellschaft" und "Organisiertem Kapitalismus"*. *Geschichte und Gesellschaft* 4, 1978, p. 77-90.

² *Organisierter Kapitalismus*, p. 19-35.

³ Lothar Gall, *zu Ausbildung und Charakter des Interventionsstaates. Historische Zeitschrift* 227, 1978, p. 552-570; Erich Gruner, *100 Jahre Wirtschaftspolitik. Etappen des Interventionismus in der Schweiz. Ein Jahrhundert schweiz. Wirtschaftsentwicklung. Festschrift zum hundertjährigen Bestehen der schweiz. Ges. für Statistik und Volkswirtschaft 1864-1964*, Bern 1964, p. 35-70; Adolf Jöhr, *Staatwirtschaft und Privatwirtschaft in der Schweiz*, Zürich/Leipzig 1927.

d'une nouvelle bureaucratie et: d'un nouveau cadre dirigeant.

- L'organisation et le développement de groupes d'intérêts économiques et leur incorporation dans le système politique.

- Le changement des mentalités politiques dans le sens que les aspects économiques dominent et que la politique sociale est considérée comme moyen primordial à la stabilisation du système politique.

On constate que ces quatre aspects n'apportent nullement de nouvelles compréhensions sur l'ensemble de cette période. Mais en les mettant en interdépendance étroite, créant ainsi un système politico-économique intégré, on arrive à des interprétations plus différenciées et plus complexes de la période 1870/1914 des États industrialisés.

Le développement de base de cette période consiste en deux courants déterminants: 1. la croissance économique irrégulière avec la grande dépression et 2. l'introduction et l'achèvement des relations complexes entre l'État et le capitalisme monopoliste. Cette notion ressemble beaucoup à la théorie du capitalisme monopoliste d'État⁴ de laquelle les auteurs essaient de se distancier en soulignant la relative autonomie de l'État.

En prenant l'exemple de l'Allemagne, on arrive à la description la plus précise de la théorie (rapport de H.U. Wehler). Elle place au centre de l'analyse l'interventionnisme fortement développé qui touche presque tous les secteurs de la société et de l'économie de l'Empire allemand. Wehler souligne en particulier la politique sociale à l'aide des assurances et des rentes (la loi sur l'assurance maladie de 1888, la loi sur l'assurance vieillesse et invalidité de 1889), une politique sociale qui ne fut pas introduite par Bismarck pour faire avancer une réforme sociale, mais pour assurer la fidélité du citoyen vis-à-vis de l'État. Bismarck dit en personne devant le Reichstag que la politique sociale de la France sous Napoléon III lui avait donné l'exemple.

⁴ Nicos Poulantzas, *Pouvoir politique et classes sociales*. Chapitre D, Paris 1968.

⁵ Hans-Ulrich Wehler, *Das Deutsche Kaiserreich 1871-1918*, Göttingen 1973.

Wehler interprète par la suite cette politique sociale comme élément stabilisateur du système politique, nécessaire au développement et à l'accroissement des grandes industries. L'État n'a donc pas pour but principal une réforme sociale, mais au contraire d'établir l'exploitation de l'ouvrier en parant la lutte des classes à l'aide de cette politique sociale.

L'État intervient d'autre part pour faire avancer la modernisation de l'industrie, ce qui représente une sorte de révolution industrielle de haut en bas. Cette politique trouvait souvent une opposition décisive de la part des groupes d'intérêts économiques, faisant recourir en revanche l'État aux plébiscites populaires. Pour ce genre de système politique - le Second Empire de Napoléon III est un des exemples —, on a introduit des désignations comme « autoritarisme bonapartiste » ou « césarisme démocratique »⁶. Quoi que ce soit, il est dit que ces tendances se trouvent dans chaque système politique de la phase du capitalisme organisé.

Cela nous mène aux problèmes de la légitimité du pouvoir politique et de la loyauté des masses populaires vis-à-vis de l'État. D'après Wehler, c'est en premier lieu par des mesures favorisant une croissance économique continue que l'État et les pouvoirs politiques tentent d'atteindre ces fins. Mais comme la croissance économique fut interrompue par la grande dépression, l'État a dû recourir à d'autres moyens. Ainsi le nationalisme forcé et les phobies collectives servirent comme moyens de mobilisation des masses populaires au profit d'une loyauté pour l'État.

C'est dans le même sens qu'il faudrait interpréter la politique culturelle. Celle-ci aura comme principale fonction l'intégration et la mobilisation des diverses couches sociales. L'État favorisa et soutint donc les grandes fêtes patriotiques et culturelles, les expositions de l'industrie et des beaux-arts et même parfois les fêtes religieuses.

⁶ Werner Meyer, *Demokratie und Cäsarismus. Konservatives Denken in der Schweiz zur Zeit Napoleon III.*, Bern/Frankfurt a.M. 1975.

Application de la théorie à la période correspondante en Suisse

Pour commencer, il faut vite rappeler les grands traits du développement économique suisse⁷. À partir de 1800, étant le pays le plus industrialisé du continent européen, la Suisse connut une longue période de croissance économique, accompagnée de la mécanisation de l'industrie. De 1850 à 1870 eut lieu la phase dynamique de la révolution industrielle, de sorte que la Suisse d'après 1870 est hautement industrialisée et pourvue en même temps d'un système politique moderne, c'est-à-dire d'un État national tel qu'il fut créé avec la révision de la Constitution fédérale en 1874. Ce fut en même temps l'heure du grand capitalisme moderne. La Suisse affronta ainsi la grande dépression. Vers la fin du 19^e siècle, on constate une nette concentration de l'industrie et on trouve - en partie grâce à la guerre franco-allemande - un système bancaire fortifié. Ce changement se manifeste aussi dans les différents secteurs économiques: en 1880, la population engagée dans l'industrie dépasse celle du secteur agricole en 1908, celui-ci se trouve dépassé aussi par le secteur tertiaire. En plus, dans les années 1870 les ouvriers occupés dans l'industrie proprement dite sont plus nombreux que ceux travaillant à domicile⁸.

Si l'on ajoute à tout cela l'urbanisation accélérée, la nouvelle mobilité de la population ainsi que l'accroissement de la population étrangère, on reconnaît sans autre dans ces faits un changement de la structure économique et sociale qui est, d'après la théorie, à l'origine d'un nouveau rapport entre l'État et l'économie.

On constate aussi - et c'est le fait le plus important - un accroissement rapide du capital bancaire et un développement accéléré des grandes banques⁹. Les nombreuses banques locales et les crédits fonciers - on pourrait les considérer comme une sorte de symbole du libéralisme petit-bourgeois de la

⁷ Cf. la bibliographie: Jean-François Bergier, *Naissance et croissance de la Suisse industrielle*, Berne 1974, p. 164-168.

⁸ Erich Gruner, *Wirtschaftspolitik und Arbeitsmarkt in der Schweiz im 19. Jahrhundert*, in : H. Kellenbenz (Hg.), *Wirtschaftspolitik und Arbeitsmarkt*, Wien 1974, p. 150.

⁹ Franz Ritzmann, *Die Schweizer Banken*, Bern 1973; Walter Adolf Jöhr, *Schweizerische Kreditanstalt 1856-1956*, Zurich 1956.

Suisse du 19e siècle - se trouvèrent dépassés et souvent même dévorés par la nouvelle organisation concentrée du capital. D'autre part, les différentes banques d'États des cantons, fondées dans le but d'offrir aux petit et moyen commerçant, artisan ou entrepreneur les fonds nécessaires pour son émancipation économique dans l'État libéral des années 30, tombèrent en général sous le contrôle plus ou moins direct des grandes banques.

Il est intéressant de voir que l'accroissement du capital de ces grandes banques ne fut que peu perturbé par les fluctuations de la conjoncture. Les grandes banques suisses ne purent pas seulement se développer tranquillement à l'intérieur du pays, elles effectuèrent même une exportation de capitaux considérables. Celle-ci atteignit au début du 20e siècle, par habitant, la deuxième place parmi tous les pays. La Suisse se plaça ainsi tout juste derrière l'Angleterre « impérialiste » et loin devant les pays suivants: comme la France et l'Allemagne¹⁰. En même temps l'industrie suisse à l'étranger se renforça remarquablement.

Ce développement est d'autant plus remarquable, que le système bancaire suisse s'est créé relativement tard. Bien qu'on ait connu des banquiers suisses réputés dans toute l'Europe au 18e siècle déjà, les banques modernes ne s'établirent que dans la deuxième moitié du 19e siècle. Dès le début, elles se sont ingérées avec leur capital dans les industries, ceci d'autant plus que les grandes affaires des chemins de fer, à l'exception du Simplon, étaient terminées.

Quant à la concentration économique, effectuée en partie dans le système bancaire elle n'était que faible en ce qui concerne l'industrie. Bien que les entreprises avec plus de 500 ouvriers aient doublé dans la période 1888/1923, les entreprises moyennes constituaient encore 3/4 (1888) à 2/3 (1923) de

¹⁰ Richard Behrendt, *Die Schweiz und der Imperialismus. Die Volkswirtschaft des hochkapitalistischen Kleinstaates im Zeitalter des politischen und ökonomischen Nationalismus*, Zurich 1932; Julius Landmann, *Der schweizerische Kapitalexpert*, Bern 1916.

l'industrie ¹¹. Ainsi la concentration de l'industrie et l'augmentation de la bureaucratie dans l'industrie n'arrivèrent pas, comparées à l'Allemagne, à un taux aussi élevé. D'autre part, les banques, les assurances et les sociétés anonymes créèrent une sorte de nouvelle structure bureaucratique de sorte que le secteur tertiaire prit la deuxième place au début du 20^e siècle.

Le développement de l'État était comparable à celui des banques. Le rythme de croissance ne suivait pas (si on peut comparer ces chiffres) celui du produit national, mais celui du bilan des banques. L'activité de cet État grandissant était de plus en plus déterminée par des besoins économiques.

Un des problèmes fondamentaux de la politique intérieure provenait de la contradiction entre les intérêts de l'industrie d'exportation d'une part et ceux du commerce intérieur et de l'agriculture d'autre part. Ce fut en grande partie dans le cadre du système politique que ces intérêts divergents furent conciliés. Comme on ne put pas satisfaire, malgré les subventions, tout à fait les besoins économiques des paysans, on compensa cette lacune en mettant en valeur d'une manière exagérée leur prestige politique. Le même jeu de compensation entre la politique et l'économie s'installa aussi entre les différentes régions économiques de la Suisse. Le résultat est en partie une différenciation du système politique, achevé avec l'introduction du système proportionnel en 1919.

L'histoire des chemins de fer représente une sorte de paradigme pour l'introduction du capitalisme organisé en Suisse. Laisse à l'initiative privée en 1852, la Confédération se chargea en 1872 d'un contrôle plus efficace des chemins de fer. Dans les années 70, elle participa financièrement à la construction du Gotthard et s'ingéra ainsi dans le monde des sociétés privées. Cette coopération se termina à la fin du 19^e siècle par le rachat des chemins de fer. Ce rachat eut d'ailleurs lieu au moment où l'on venait de faire l'expérience

¹¹ La concentration relative de l'industrie (= pourcentage des ouvriers travaillant dans les plus grandes entreprises (0,5 %): 1888 : 6,32, 1911 : 13,86; E. Straub, *Bedeutung und Lage der kleinen und mittleren Industriebetriebe in der Schweiz*, Zürich 1975.

de la concurrence désastreuse des compagnies privées, une concurrence qui provoqua l'effondrement partiel du système des communications, indispensable à l'économie du pays ¹². Cette nouvelle politique économique forma considérablement la mentalité des classes dirigeantes.

Les subventions sont le 2^e élément important de la nouvelle politique économique. La première grande action fut le soutien de l'agriculture dans les années 80, officiellement en 1893 par une loi fédérale sur l'agriculture. Cette subvention ne fut de loin pas la seule, car la Confédération donnait depuis quelques années de l'argent pour toutes sortes d'activités notamment dans le secteur de l'économie. Ainsi furent soutenues les expositions industrielles en Suisse et la participation aux grandes expositions mondiales à Paris, Londres, Vienne, Philadelphie etc. Même la Société des Beaux-Arts recevait depuis 1860 une subvention annuelle. Les subventions représentaient en 1874 une somme de 1,4 million de francs, soit 7 % des recettes de l'État. Elle se montait à 25 millions de francs, soit 24 % en 1913. 60 % de la somme consistait en aide à l'économie, un tiers fut versé pour l'enseignement, la science et les beaux-arts, 3,5 % seulement à des fins sociales. Les dépenses de l'État se multipliaient dans cette période par 6, calculées par habitant par 5 et par rapport au produit national net par 3¹³.

Un dernier aspect de cet interventionnisme aux moyens des subventions: la Confédération favorisa par des subventions même la création de groupes d'intérêts et d'associations économiques. En 1878 le secrétariat de l'Union suisse du commerce et de l'industrie (USCI) recevait une subvention annuelle. Comme la Confédération préférait en outre les entreprises organisées dans des associations soumises aux conventions des prix, elle favorisa une fois de plus la

¹² *Handbuch der Schweizer Geschichte*, t. 2, Zürich 1977, p. 1097.

¹³ 1974 : 3,9 milliards de subventions, soit 30 % des dépenses d'État. Cf. Wilhelm Bickel, Die öffentlichen Finanzen. In : *Ein Jahrhundert Schweiz. Wirtschaftsentwicklung*, op. cit., p. 273-301; Clive Loertscher, Proposition pour une analyse de l'État, *Annuaire suisse de science politique* 16/ 1976, p. 43-63.

création d'associations économiques. En revanche, l'influence de ces associations sur la politique augmenta considérablement, de sorte que celles-ci participèrent finalement directement à l'élaboration des lois fédérales¹⁴. Les directeurs de l'USCI prenaient souvent des fonctions dans l'administration en gardant - comme le dit avec fierté un ancien directeur - les meilleures relations avec l'association même.

Le point culminant de cette coopération fut la création de la Banque Nationale. Cette affaire était d'autant plus difficile que la majorité des banques d'émission s'étaient d'abord opposées à ce projet, ne voyant que leurs intérêts immédiats. Au moyen d'un processus politique complexe, ce fut de nouveau l'USCI qui créa le statut de la Banque Nationale¹⁵. En étroite collaboration avec le Conseil fédéral, le président de l'USCI, Conrad Cramer-Frey¹⁶, établit d'abord le monopole d'État pour les billets de banque - politiquement soutenu dans cette phase par la gauche - et après la Banque Nationale comme banque non étatique et basée sur le droit privé, soutenu cette fois par les banques et la droite politique. Ce processus complexe nous montre l'importance de l'État en vue d'une conciliation du système politique avec les intérêts du capital industriel.

Parlons encore de la politique culturelle. Dans les années 80, la Confédération commença sa politique culturelle en soutenant les beaux-arts et en protégeant le patrimoine patriotique. Ce fut au fond une des mesures pour mettre en évidence les nouvelles valeurs sociales. Celles-ci comportaient un idéal culturel élitaire et une vue patriotique héroïque (représentée p. ex. dans la peinture de Hodler), représentant l'identité idéaliste de l'État interventionniste.

¹⁴ Leonhard Neidhart, *Plebiszit und pluralitare Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweiz. Gesetzesreferendums*, Bern 1970; Bernhard Wehrli, *Aus der Geschichte des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins 1870-1970*, Erlenbach-Zürich/ Stuttgart 1970; Erich Gruner, *Die Wirtschaftsverbände in der Demokratie*, Erlenbach-Zürich 1956; Hans Huber, *Staat und Verbände*, Tübingen 1968; Erich Homburger, *Ueber den Einfluss der politischen und Wirtschaftsverbände auf die Gesetzgebung im Bunde. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung*, 1953, Nr. 18.

¹⁵ Rolf Zimmermann, *Volksbank oder Aktienbank? Parlamentsdebatten, Referendum und zunehmende Verbandsmacht beim Streit um die Nationalbankgründung, 1891-1905*, Zurich 1987.

¹⁶ Conrad Cramer-Frey (1834-1900), Successeur d'Alfred Escher comme leader des groupes d'intérêts économiques, 1882-1900 président de l'USCI.

Critique et mise en valeur de la notion « capitalisme organisé »

La critique de la théorie du capitalisme organisé s'est développée sur trois plans. Il y a premièrement le reproche que le capitalisme industriel ne fut jamais précédé d'une phase non organisée. Deuxièmement, il ne serait pas possible de définir de toute évidence la période du capitalisme organisé dans les différents pays en voie d'industrialisation. Et troisièmement, les différentes caractéristiques, mises en évidence dans le cas de l'Allemagne, ne seraient souvent pas identifiables dans les autres pays.

L'objection que le capitalisme industriel n'ait jamais connu une phase non organisée est démontrée par Volker Sellin dans son rapport sur l'Italie¹⁷. Il est évident que l'Italie du Risorgimento connut dès le début une coopération étroite de l'État et de l'économie. Seulement, en ce qui concerne l'économie, l'Italie fut un cas exceptionnel. Avec un retard d'au moins 30 ans, le nouvel État chercha à atteindre le niveau des pays industrialisés de l'Europe. Cela ne se fit pas, dans la deuxième moitié du 19e siècle, sans intervention importante de l'État.

Il est d'autre part tout à fait juste que l'État libéral ou l'État moderne du 19e siècle avait toujours participé d'une certaine manière au développement économique. Ce fut déjà le cas pour les cantons libéraux suisses des années 30 ainsi que pour la Confédération de 1848. Mais il y a, à mon avis, une différence qualifiée entre la phase où l'on constate un interventionnisme ou une coopération accidentelle et la phase où la différenciation du système politique et économique mena à un haut degré d'organisation et de coopération.

Le deuxième point de la critique concerne la question de la périodicité. Il est incontestable que l'identification précise d'une période historique du capitalisme organisé n'est pas toujours possible. Bien qu'on situe en général le capitalisme organisé dans les années 90 jusqu'à la Première Guerre mondiale, on peut avec les mêmes critères le mettre - p.ex. pour le cas des États-Unis -

¹⁷ Volker Sellin, *Kapitalismus und Organisation. Beobachtungen an der Industrialisierung Italiens. Organisierter Kapitalismus* op. cit., p. 84-100.

dans les années 20 et 30 du 20e siècle.

Le troisième point de la critique concerne le fait que certains facteurs fondamentaux de la théorie ne se laissent pas vérifier dans divers cas. En Angleterre, on ne trouve une sorte de capitalisme organisé que comme « war socialism » pendant la Première Guerre mondiale et la coopération entre l'État et le capital industriel ne s'organisa jamais en structures formelles¹⁸.

Malgré toutes ces objections critiques, la notion du capitalisme organisé reste valable comme modèle heuristique. La simple description des phénomènes isolés tels que l'État interventionniste, la création du système des associations, l'achèvement du système politique et la politique culturelle ne peut pas satisfaire du tout. Émergeant dans une période assez précise, ces phénomènes doivent être mis en interdépendance, car en les décrivant isolément, on n'arrive jamais à une bonne compréhension de l'État interventionniste et de la société capitaliste.

¹⁸ Bernd-Jürgen Wendt, War socialism - Erscheinungsformen und Bedeutung des Organisierten Kapitalismus in England im Ersten Weltkrieg, et Hans Medick, Anfänge und Voraussetzungen des Organisierten Kapitalismus in Grossbritannien 1873-1914, *Organisierter Kapitalismus*, op. cit., p. 117-149, 58-83.