

# « Le préfet et l'entrepreneur ? » : interventions de l'Etat et développement industriel dans le Jura bernois et à Bienne entre 1850 et 1930

Autor(en): **Koller, Christophe**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Actes de la Société jurassienne d'émulation**

Band (Jahr): **102 (1999)**

PDF erstellt am: **10.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-685161>

## **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.



# « Le préfet et l'entrepreneur? » : interventions de l'Etat et développement industriel dans le Jura bernois et à Bienne entre 1850 et 1930

Christophe KOLLER

## Introduction

L'objectif principal de cet article sera de présenter le rôle et le profil de certains acteurs de l'administration publique et de groupes de pression économique dans le cadre de l'industrialisation du Jura bernois et de Bienne des années 1850-1930. L'objectif secondaire sera de montrer comment ces acteurs interagissent et finissent par collaborer de manière constructive en vue d'assurer le meilleur développement pour la région. Nous essaierons ainsi de répondre aux questions suivantes :

- Quel a été le rôle des hauts fonctionnaires jurassiens (des préfets en particulier) dans le développement économique du Jura bernois et de Bienne entre les années 1850 et 1930?
- Comment et pourquoi se sont développés des groupes de pression économique?
- Peut-on parler de la mise en place de réseaux d'influences (publics et privés) dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle? Les intérêts des uns et des autres convergent-ils?
- Quels sont les moyens d'action mis en œuvre en vue de concilier les intérêts économiques avec l'intérêt général?

## Etat et industrialisation

Les effets de l'intervention de l'Etat sur l'économie sont difficiles à apprécier. Toutefois, comme le notait P. Bairoch, la plupart des pays sont restés globalement protectionnistes aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles. Pour la Suisse comme pour la majeure partie des pays européens, cette tendance



au protectionnisme visait surtout à empêcher l'envahissement du marché intérieur d'abord par des produits anglais, puis américains. Faut-il rappeler, dans le cas de l'industrie horlogère, que la concurrence américaine constitue une menace permanente dès les années 1870, bien avant l'arrivée des Soviétiques puis des Japonais sur le marché de la montre après la Seconde Guerre mondiale ?

Or, en dehors d'une politique de type protectionniste, les interventions de l'Etat sont multiples. Selon Patrick Verley, tout État intervient toujours par les conséquences de sa politique générale, législative, monétaire, budgétaire, même s'il se dit non-interventionniste comme dans les cas britannique et suisse<sup>1</sup>. Pour cet auteur, ce qui est frappant, c'est la capacité d'adaptation du système économique qui sait trouver des solutions de développement à l'intérieur de la plupart des systèmes juridiques et administratifs.

Premièrement, au niveau de la politique budgétaire, les systèmes fiscaux du XIX<sup>e</sup> siècle sont considérés comme favorables, car ils ne frappaient que peu les revenus du travail et le profit industriel et commercial. L'impôt sur le revenu n'apparut que dans les années 1880 en Allemagne et bien plus tard en France. Deuxièmement, les dépenses d'infrastructures eurent des effets positifs évidents (construction des routes, des chemins de fer, assainissements de terrains malsains). Troisièmement, les dépenses d'éducation sont considérées comme ayant eu des conséquences très positives, car elles constituèrent une force d'attraction pour les entreprises et stimulèrent le transfert et le développement de la technologie. Quatrièmement, la croissance de l'appareil administratif contribua à grossir une classe moyenne, acheteuse de produits manufacturés et source d'un processus multiplicateur. Les agents publics auront une fonction de contrôle (via l'inspection et les enquêtes) et de régulation du marché (mise en place d'une politique anticyclique et de redistribution).

Pour terminer, il faut souligner que l'Etat est au centre d'échanges où s'affrontent les groupes de pression et le lieu de la mise en place de la politique économique et sociale entre des acteurs : commis de l'Etat (les « hauts fonctionnaires », députés-fonctionnaires, conseillers d'Etat, préfets, juges : primat de « l'homo politicus ») et élites économiques (grands fabricants, négociants, banquiers : primat de « l'homo œconomicus »). Entre ces deux pôles, des liens s'établissent via la carrière politique et des participations aux directions, voire aux premiers conseils d'administration des entreprises. Des réseaux de solidarité naissent de ce rapprochement. L'Etat se profile de plus en plus comme le garant de l'organisation de la société et de la redistribution des ressources accumulées.

Au niveau du canton de Berne et du Jura bernois, il importe de rappeler deux caractéristiques propres. *Tout d'abord*, la présence d'une forte



tradition d'interventionnisme et de centralisation dès l'Ancien Régime, tant pour la nouvelle que pour l'ancienne partie du canton de Berne. D'un côté, le Patriciat de la ville de Berne qui contrôle plus de la moitié du territoire de l'ancienne Confédération, de l'autre, l'Evêché de Bâle, Etat de type mercantiliste dès le XVII<sup>e</sup> siècle, promoteur de l'industrie sidérurgique et d'une politique commerciale à travers le contrôle des importations de blé et de sel<sup>2</sup>.

*Le second caractère* à souligner, et qui touche d'ailleurs l'ensemble de l'Arc horloger franco-suisse, est la forte présence d'activités de type proto-industriel<sup>3</sup> surtout dès les XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles alors que l'ancien canton reste essentiellement agricole. Pour résumer, cette présence s'explique par le besoin de compenser les insuffisances des revenus agricoles dans des zones difficilement arables et par la présence locale de sources d'énergie importantes et facilement exploitables (eau, bois, fer). Vers 1815, la géographie de l'implantation industrielle de la nouvelle partie du canton de Berne fournit l'image suivante: présence importante de *l'industrie du fer* à Delémont, de *la dentellerie* dans le val-lon de Saint-Imier, de *la métallurgie* (vallon de Saint-Imier, vallée de Tavannes), de *l'indienne* (à Bienne), du *tissage* (à Laufon) et bien sûr de *l'horlogerie* (dans les districts de Courtelary, des Franches-Montagnes et de Moutier). A l'exception de l'industrie du fer et de l'indienne, ces activités sont essentiellement réalisées à domicile (dentelle, horlogerie, tissage) et complètent les revenus de l'agriculture. L'écoulement des produits se fait par l'entremise d'un marchand manufacturier ou d'un établissement pour l'horlogerie, surtout à partir de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Ces marchands-manufacturiers ne sont généralement pas originaires des territoires de l'ancien Evêché de Bâle, mais des villes des alentours (principalement de Bâle pour le tissage, de La Chaux-de-Fonds pour l'horlogerie, de Neuchâtel pour la dentelle). En stimulant le développement d'un savoir-faire spécifique à la campagne et en rattachant l'économie rurale au marché régional, national, voire international, la protoindustrialisation du territoire de l'ancien Evêché de Bâle favorisera l'essor rapide de l'industrialisation du Jura bernois dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle conformément aux théories développées par F. Mendels<sup>4</sup>.



## Le profil et les tâches de l'Administration bernoise dans le Jura bernois

### Structure et fonctionnement du pouvoir politique et administratif

Dès 1815, l'ancien Evêché de Bâle est rattaché au canton de Berne à titre de compensation pour la perte de ses bailliages vaudois et argoviens. Ce rattachement va progressivement et considérablement changer l'organisation de l'administration publique dans le Jura devenu bernois. Toutefois, empêtrées dans un long processus de modernisation de ses institutions politiques et administratives, les autorités patriciennes et oligarchiques de l'ancien canton vont peu s'occuper du développement économique du Jura et de Bienne jusque vers 1830. Sous la période de la Restauration, le Jura et Bienne jouissent en effet d'une relative autonomie qui s'explique aussi par la présence d'un creuset culturel (majorité francophone), une structure économique (prédominance d'une industrie prospère<sup>5</sup>), une orientation politique (terreau favorable à l'émergence des idées libérales) et un système législatif (Code Napoléon) difficilement compatibles avec les spécificités de l'Ancien canton. Il faudra attendre l'introduction de la Constitution de 1831 et l'arrivée des libéraux au pouvoir, portés par la question des droits de vote et d'éligibilité et l'amélioration des voies de transports, pour que se développe véritablement l'idée d'un canton à unifier de Kandersteg à Boncourt.

*De 1815 à 1893, l'évolution constitutionnelle bernoise s'opère dans le sens d'une centralisation plus poussée, abolissant toutes les garanties qu'avait obtenues le Jura. L'attitude des milieux politiques jurassiens lors de l'élaboration des pétitions constitutionnelles est révélatrice à la fois du degré progressif d'intégration de la région dans le canton et de l'apport que fournissent ceux-ci à l'amélioration du régime politique (...)*<sup>6</sup>.

Vers le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, le canton de Berne se compose de vingt-sept districts et environ sept cents communes. Huit districts se trouvent sur le territoire de la nouvelle partie du canton regroupant environ cent cinquante communes. Sur les 447000 habitants recensés en 1846, 18% résident dans les «nouveaux territoires»<sup>7</sup>.

Au niveau de l'exécutif, dix-sept conseillers d'Etat, neuf depuis 1846, se partagent la direction des départements cantonaux, secondés par des vice-directeurs et des secrétaires. A chaque district correspond un préfet, secondé par un vice-préfet et un secrétaire de préfecture. Les préfets et les enquêtes réalisées par ceux-ci pour le compte de l'Etat sont sous contrôle du chef du Département de l'intérieur. Notons qu'à la tête de ce



département important nous retrouverons deux figures marquantes et fondatrices du radicalisme du Jura bernois: Constant Bodenheimer<sup>8</sup> (Directeur entre 1869-1877) et Albert Gobat<sup>9</sup> (Directeur entre 1906-1912).

Dès 1846, le Grand Conseil bernois se compose d'environ deux cent cinquante députés, dont une cinquantaine pour le Jura bernois. Si on analyse la structure socioprofessionnelle de la députation jurassienne entre 1831 et 1921, l'on dénombre, parmi les personnes occupant une fonction publique, vingt-quatre préfets et vice-préfets, vingt-neuf juges, présidents de tribunal et greffiers, quarante-deux maires et présidents de bourgeoisies, soit au total environ 20% des 477 députés jurassiens envoyés à Berne<sup>10</sup>.

La part des personnes employées dans l'administration publique<sup>11</sup> reste toutefois très faible par rapport à l'ensemble des personnes actives. En effet, tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, on ne compte guère plus de 1% de l'ensemble de la population active occupée dans des fonctions administratives publiques alors que les taux actuels atteignent 4-6% dans la plupart des cantons suisses. Ainsi, en 1860, un peu plus de 400 agents communaux et cantonaux assurent le fonctionnement des activités de l'Etat pour l'ensemble des sept districts du Jura historique. Ils seront plus du double en 1920 (1,6%), cette augmentation s'expliquant d'abord par une croissance notable de la population active dans le Jura. Le début du XX<sup>e</sup> siècle se caractérisera au niveau suisse par un renforcement des activités de l'Etat et l'affirmation d'une véritable politique sociale soutenue par la montée des forces socialistes.

### Le système des préfets<sup>12</sup>

Aujourd'hui encore, le pouvoir de l'Etat au niveau des districts restés bernois est représenté avant tout par la figure du préfet. Introduit sous l'Empire napoléonien, réintroduit par le régime libéral de 1831, le préfet représente l'agent tout-puissant du pouvoir central. Il est le représentant dans son district de l'autorité gouvernementale: il fait exécuter les lois. Dans le canton de Berne, il détient le pouvoir de surveiller les fonctionnaires, les instituteurs, les policiers, les maires et assermente les notaires. Les préfets sont plutôt stables dans leurs postes, le gouvernement privilégiant la compétence et la loyauté dans le choix des hommes et ne tolérant pas, comme en France<sup>13</sup>, un large éventail d'opinions politiques. En effet, et jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, la condition première pour être retenu était d'être radical et favorable aux idées de «progrès». Le recrutement s'opère toutefois principalement au sein des élites locales afin de garantir la meilleure connaissance possible du terrain et pour respecter les us et coutumes des administrés. Dès 1846, ces «hauts fonctionnaires» seront élus pour quatre ans sur proposition du Conseil d'Etat par le



Grand Conseil<sup>14</sup> et reconduits tacitement. Ce n'est qu'à partir de l'acceptation par le peuple de la nouvelle Constitution cantonale, en 1893, qu'ils seront élus au suffrage universel. Ce changement dans le mode d'élection permettra aux autres partis d'accroître leur représentation dans les préfectures. Dès lors, les candidats conservateurs triomphent par exemple dans les districts d'Ajoie, aux Franches-Montagnes et dans la vallée de Laufon. Le chef de file des conservateurs des districts catholiques, Ernest Daucourt, accède à la préfecture d'Ajoie (1894-1913).

Or, tout comme l'ensemble des fonctionnaires de cette époque, les préfets étaient mal payés et les emplois considérés ne correspondaient le plus souvent pas à des emplois à plein temps. Il était donc normal pour gagner sa vie d'essayer de trouver d'autres sources de revenu. La législation bernoise stipulait néanmoins qu'*il est absolument interdit aux membres du Conseil exécutif et de la Cour suprême, aux préfets et aux présidents des tribunaux d'exercer des professions*<sup>15</sup>. Or, un décret daté du 10/10/1853<sup>16</sup> permet aux préfets l'exercice de *certain métiers qui ne lui sont pas légalement défendus (comme par exemple celui de fabricant) sous réserve de l'accord du Conseil exécutif si celui-ci estime que cette profession ne l'empêche pas de s'acquitter convenablement de sa fonction.*

Toutefois, à la lecture des rapports de préfets, il faut reconnaître que ces derniers assument leur fonction avec sérieux. Ils ne se privent pas de faire des reproches aux autorités centrales lorsque les pressions de la part de la population ou des élites locales se font trop fortes ou que la politique décidée à Berne ne correspond pas aux aspirations locales. Notons que la qualité et la précision des informations fournies par ces hauts fonctionnaires sont toutefois inversement proportionnelles à la distance géographique. En effet, plus on s'éloigne de la capitale et plus les rapports sont courts et bâclés, la palme revenant aux préfets de Delémont et surtout des Franches-Montagnes. Soulignons encore que le profil du vice-préfet et du secrétaire de préfecture est généralement très identique à celui du préfet et il n'est pas rare de retrouver au poste de vice-préfet des personnalités importantes issues de l'élite économique. Par exemple, au premier juillet 1878, c'est le cas de Louis Chodat pour Moutier, de Gustave Chopard pour Courtelary ou encore d'Albert Gobat pour Delémont<sup>17</sup>.

### **Leurs missions**

A l'instar du système des préfets mis en place par Napoléon en 1800, les préfets se voient confier de multiples tâches de police, de politique et d'administration. Selon le «Bulletin des lois, décrets et ordonnances du canton de Berne» de 1910, ceux-ci devaient entre autres *signaler les imperfections et les irrégularités constatées dans l'application de la loi sur les pauvres, présider les assemblées de district, surveiller les registres*



des bourgeois et des habitants, surveiller le registre des votants des communes. Ils avaient le droit d'assister aux assemblées communales et aux séances des conseils communaux, d'inspecter la documentation y relative et d'intervenir vis-à-vis des comptables en retard et des administrateurs négligeants. Une grande partie de leurs activités consistaient à transmettre les informations recueillies, de nature politique, économique et sociale aux autorités supérieures. Pour ce faire, à la fin de chaque année et dès 1832, les préfets devaient rendre des rapports construits sur la base d'un schéma officiel au chef du Département de l'intérieur. Il s'agissait en fait de répondre à un catalogue de questions standard qui donnait lieu à un rapport à la fin de chaque année. Ceux-ci pouvaient ensuite circuler auprès des chefs des autres départements ainsi qu'auprès de la Chancellerie d'Etat pour assurer la gestion des affaires publiques et servir de base à la rédaction des rapports finaux de l'administration. Entre 1832 et 1896, cinq schémas se succèdent (1832, 1843, 1860, 1867, 1882), correspondant aussi aux attentes du corps législatif et surtout du corps exécutif.

Parmi les points à traiter, les préfets devaient fournir des informations sur *l'évolution politique et religieuse, l'éducation, les chemins de fer, le commerce et l'industrie*. Les informations de nature statistique étaient également fort appréciées tel que le souligne Klaus Aerni dans sa description du schéma des rapports de préfets du 12 septembre 1867<sup>18</sup>.

Notons encore que les hauts fonctionnaires les plus engagés s'expriment dans la presse locale en utilisant parfois des pseudonymes. Les journaux les plus favorables aux idées de «progrès» sont *Le Démocrate* de Delémont, le *Jura bernois* de Saint-Imier, le *Journal du Jura* de Bienne et finalement le *Jura* de Porrentruy<sup>19</sup>. Il faut dire que les agents de l'Etat se sentent eux-mêmes investis d'une mission quasi prométhéenne. Même s'ils sont peu nombreux et mal payés, ils doivent en effet assumer la gestion du processus de modernisation en cours : suivre et

**T1 : Schéma des rapports de préfet du canton de Berne du 13.12.1882 (-1896)**

- |                                  |                                     |
|----------------------------------|-------------------------------------|
| I. Situation générale            | IX. Elimination des ordures         |
| II. Affaires communales          | X. Education                        |
| III. Affaires sanitaires         | XI. Affaires militaires             |
| IV. Administration de la justice | XII. Travaux publics                |
| V. Affaires de police            | XIII. Chemins de fer                |
| VI. Cultes                       | XIV. Agriculture et élève du bétail |
| VII. Finances                    | XV. Commerce et industrie           |
| VIII. Administration forestière  | XVI. Observations générales         |



encourager le développement de nouvelles écoles, assurer la construction du réseau des chemins de fer ardemment soutenu par les élites et la population, promouvoir le développement de l'économie, assurer la mise en place d'une structure d'assistance publique pour les plus démunis, etc. Une vision et une mission d'ailleurs quelquefois soutenues par la force (intervention de l'armée lors du Kulturkampf), mais confortées par une opposition conservatrice relativement mal organisée et largement écartée du processus décisionnel, du moins pour les fonctions administratives déterminantes.

## Le poids et les intérêts d'associations économiques jurassiennes

En dehors des partis, il n'existe pas à proprement parler de groupe de pression ou de lobby industriel et encore moins financier dans les districts jurassiens avant les années 1870-80. Il existe tout au plus quelques sections de la Société jurassienne d'Emulation attentives aux problèmes de développement de l'économie. Notons que les communications restent difficiles, que le réseau des chemins de fer peine à se réaliser, que l'état des routes est précaire et que la question des langues est, à cette époque, un problème certainement plus important qu'aujourd'hui, même si une grande partie des élites du canton de Berne utilisent le français comme langue de communication courante. Dès lors, la conscience de l'importance de développer une solidarité afin de défendre les intérêts de l'ensemble de l'industrie jurassienne par-delà les frontières cantonales devient un sujet de discussion récurrent tant auprès des élites industrielles qu'au sein de «l'aristocratie ouvrière» de la nouvelle partie du canton de Berne. Ce processus se développe lentement mais sûrement, soutenu par des facteurs exogènes. En effet, la cause principale des crises qui frappent durement l'économie jurassienne provient de l'engorgement des marchés provoqué par la surproduction et le développement de la concurrence extérieure (et intérieure). Il en va de la survie de l'industrie d'exportation jurassienne de trouver des moyens pour lutter contre la chute des prix et la récession.

### Emergence des groupes de pression

Ce n'est donc pas par hasard si les impulsions les plus déterminées proviennent du secteur horloger. Ce qui est moins connu est le fait que les élites jurassiennes, soutenues par le Gouvernement bernois, jouent ici un rôle central. Il est vrai que ce canton est le petit dernier de la cour-



se au développement de l'horlogerie; que les montres qui sortent de ses ateliers sont souvent associées par les Genevois, les Vaudois et même les Neuchâtelois à de la «camelote» justement responsable de la chute des prix et de la mauvaise réputation de la montre suisse. Malgré tout, la production horlogère bernoise est devenue vers les années 1880 parmi les plus importantes des cantons producteurs, tant en nombre de pièces qu'en valeur. Les raisons de ce succès s'expliquent par la présence de sources d'énergie facilement maîtrisables (eau, bois), l'existence d'un tissu protoindustriel favorable à l'industrialisation, par une forte capacité d'intégration humaine (immigration) et technique (ouverture aux innovations) ainsi que par la présence d'un faible corporatisme. Dès les années 1850 et 1860, les industriels et les ouvriers qualifiés affluent dans le Jura et à Bienne attirés par les perspectives de profit de l'industrie horlogère.

Selon Marcel Rérat<sup>20</sup>, du côté patronal, les premiers regroupements s'effectuent au sein d'associations semi-officielles. En 1875 est créée la *Société industrielle du district de Courtelary*, constituée à l'instigation du Gouvernement bernois désireux d'avoir un avis autorisé en vue de la préparation de l'Exposition universelle de Philadelphie et du traité de commerce avec l'Italie. L'année suivante, la *Société intercantonale des industries du Jura* voit le jour à Yverdon. C'est au sein de cette société que les intérêts de l'ensemble de l'horlogerie suisse sont enfin pris en compte. L'*Intercantonale* sera d'ailleurs promue «Chambre suisse de l'horlogerie et des industries annexes», organisation faîtière des associations de l'industrie horlogère dès 1882. En 1887, une fédération horlogère mixte (patronat/ouvriers) sera créée devant la pression des milieux ouvriers. Il s'agit en fait d'une organisation paritaire au sein de laquelle représentants ouvriers et patronaux sont censés subordonner les intérêts particuliers au bien général de leur industrie. Notons que ce type de partenariat est quelque peu révolutionnaire pour l'époque qui vit davantage au rythme du paternalisme des grands fabricants, plutôt qu'à celui d'une participation active des employés aux décisions de l'entreprise<sup>21</sup>. Il faut dire que les années 1880-1890 voient l'essor du syndicalisme ouvrier encore accéléré par la crise des années 1884-87.

En 1898, à la demande pressante des députés jurassiens, est fondée une Chambre cantonale de commerce et de l'industrie qui comporte une section d'horlogerie établie à Bienne. Il faudra toutefois attendre 1925 pour que soit créée l'Association pour la défense des intérêts du Jura (ADIJ) qui s'imposera peu à peu comme *une sorte de petit conseil économique et social, un lieu de rencontre et d'échange pour magistrats, professeurs, fonctionnaires, chefs d'entreprises et délégués des communes, soucieux du développement de leur coin de pays*<sup>22</sup>.

La sociologie des députés au Grand Conseil bernois (1831-1920) fait apparaître l'importance des fabricants et des industriels qui représentent



entre 15 et 25 % des élus. Selon B. Prongué et F. Kohler, cette proportion sera même plus élevée entre la Première et la Seconde Guerre mondiale avec des taux fluctuant entre 20 et 30 % (catégorie des «chefs d'entreprises») <sup>23</sup>. Notons que ce taux ne dépasse pas 15 % pour l'Assemblée fédérale entre 1848 et 1920 pour les parlementaires appartenant à la même catégorie. Seules exceptions au tableau: Glaris et Neuchâtel qui atteignent des proportions légèrement supérieures au Jura bernois (30 %) <sup>24</sup>.

Pour les années 1970-1991, J.-C. Rennwald estime le *cercle dirigeant* pour les trois districts du canton du Jura à environ six cents personnes, dont 16 % de *chefs d'entreprises et cadres supérieurs du privé*. La part des *cadres supérieurs de l'administration* s'élève quant à elle à 14 %. Sur ces six cent personnes, Rennwald définit une élite d'une soixantaine d'individus à même d'orienter véritablement la politique <sup>25</sup>.

Pour la période qui nous concerne et pour l'ensemble de la nouvelle partie du canton de Berne, nous pouvons estimer ce *cercle dirigeant* à tout au plus huit cents à neuf cents personnes et l'élite autour de quatre-vingts personnes <sup>26</sup>. La répartition socioprofessionnelle des députés jurassiens (sept districts) au Grand Conseil bernois entre 1831 et 1921 dénombre soixante-deux *chefs d'entreprises* (47 fabricants, 15 banquiers, soit 13 % du total des 477 députés) et cent six agents de l'administration (42 maires/présidents de bourgeoisie, 29 juges/présidents de tribunal/greffiers, 24 préfets/vice-préfets, 10 militaires et un ecclésiastique, soit 22 % du total (11 % pour les cadres supérieurs de l'administration) <sup>27</sup>. Toutefois, on peut estimer le nombre d'*homo œconomicus* véritablement écoutés à Berne (tel qu'Ernest Francillon dans les années 1870-1880) à une trentaine pour le Jura bernois et Bienne entre 1848 et 1930. Ainsi que l'attestent les archives de l'administration des Départements de l'intérieur et de l'économie, les conseils et les souhaits de ce type de personnalités sont entendus et souvent repris pratiquement tels quels par les hauts responsables de l'exécutif bernois <sup>28</sup>.

Du côté des ouvriers, les premières *sociétés du Grütli* sont créées dès 1838 au niveau suisse et vers 1850 dans le Jura. Les mouvements ouvriers peinent toutefois à s'implanter dans les districts jurassiens car les employés restent encore largement tournés vers la campagne et ne se considèrent en aucun cas comme des prolétaires. Il faut dire qu'ils sont majoritairement propriétaires de leur logement et souvent de terres et s'assurent des revenus complémentaires à travers des activités réalisées à domicile.

Les ouvriers s'organisent toutefois peu à peu comme les patrons en corps de métiers. Mais, selon Rérat, il faudra attendre 25 ans avant que la conscience syndicale l'emporte sur une certaine «mentalité corporative chez les ouvriers horlogers». En 1912, l'industrie horlogère comptera 12000 syndiqués dont 2800 jurassiens (soit environ 19 % des actifs de la branche), ce qui est bien faible vu le nombre d'employés dans l'horloge-



rie bernoise par rapport aux autres cantons (plus du tiers). Ceux-ci seront finalement réunis au sein d'une seule organisation: la *Fédération des ouvriers sur métaux et de l'horlogerie* dès 1915 (FOMH, future FTMH).

Dans les années 1870-1880, la *Fédération jurassienne*, laquelle suit les idées libertaires de l'anarchiste russe Bakounine, regroupe la frange ouvrière la plus combative face à la politique du Gouvernement central bernois, mais elle ne rassemble qu'une petite minorité d'ouvriers, le plus souvent qualifiés et très actifs essentiellement dans l'horlogerie.<sup>29</sup>

## Le préfet et l'entrepreneur. Mise en place de réseaux entre politique et économie

Après avoir vu quels étaient le profil et les tâches respectives de l'administration publique et des groupes de pression économiques, voici venu le moment d'analyser certains types d'actions et de réalisations communes. Je proposerai de retenir trois exemples. *Premièrement*, celui des finances et du développement de la Banque Cantonale de Berne. *Deuxièmement*, le rôle de la promotion industrielle et *troisièmement*, la mise en place d'une filière de formation technique d'importance régionale. A travers ces trois exemples, nous essaierons de mettre en évidence des types d'interactions entre l'*homo politicus* et l'*homo æconomicus*, entre hauts fonctionnaires et industriels ou banquiers, entre préfets et entrepreneurs. Nous verrons aussi comment des élites technocratiques (ici représentés par les hauts fonctionnaires), détenant une autorité rationnelle-légale (au sens de Max Weber) communiquent avec les élites de propriété ou économiques pour former finalement, à quelques exceptions près et vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, une classe dirigeante influente essentiellement formée d'individus proches du parti radical. Une classe dirigeante à tendance libérale-progressiste dans les districts de Courtelary, Bienne et Moutier, libérale-conservatrice dans les districts à majorité catholique (Franches-Montagnes, Porrentruy, Delémont, Laufon) où d'ailleurs la proportion de «bourgeois» et de rentiers est plus importante.



## La finance et le développement de la Banque Cantonale

La Banque Cantonale de Berne (BCB) est fondée en 1834 sur décision du Grand Conseil et sur proposition du Département cantonal des finances. Il s'agit de la première banque cantonale créée au niveau suisse et la quatrième banque d'émission de billets dans les années 1870-1890. La moyenne de circulation des billets pour cette banque s'accroît de 7400000 francs en 1880 à 14200000 francs en 1893. Les statuts révisés de la banque au 11 mars 1914 précisent au point I:

*Article 1: Die Kantonalbank hat den Zweck, dem Handel, dem Gewerbe, der Industrie und der Landwirtschaft des Kantons zu dienen, sowie den Geldverkehr der Staateskasse zu vermitteln (...).*

*Article 2: Der Staat stellt der Kantonalbank ein Grundkapital von 30 Millionen Franken zur Verfügung. Durch Beschluss des Grossen Rates kann das Grundkapital auf 40 Millionen Franken erhöht werden.*

*Article 3: Der Staat haftet für sämtliche Verbindlichkeiten der Kantonalbank<sup>30</sup>.*

L'Etat fournit donc le capital de départ, garantit les engagements de la banque, choisit les organes dirigeants, participe aux bénéfices et au contrôle. L'engagement dans la promotion du commerce et de l'industrie est explicitement mentionné dans l'article premier. Le choix du président, des membres du conseil de la banque ainsi que les membres des comités des filiales appartient au Grand Conseil sur proposition du Conseil d'Etat (article 12).

Le premier directeur sera François Guanguillet (1834-1849), originaire de Cormoret et ancien membre du Grand Conseil bernois. En 1838 déjà, Guanguillet s'exprime ainsi: *Der eigentliche Sconto bleibt unbetend für den alten Kanton. Hingehend, hat er im industriellen Bezirk Courtelary eine erfreuliche Ausdehnung erreicht... (...). Angesichts der wirtschaftlichen Struktur des Kantons war die schwarze Entwicklung nicht überraschend, um so weniger, um es sich um eine noch wenig bekannte Kreditform handelte und die rechtlichen Voraussetzungen fehlten. Das Gebiet der jurassischen Uhrenindustrie, wo das fortschrittlichere französische Handelsrecht Geltung besass, leistete wohl den Hauptanteil<sup>31</sup>.* Aussi, n'est-il pas étonnant de trouver les premières filiales, vingt ans plus tard, à Saint-Imier, puis à Bienne (1858). La création des filiales dans le canton suit la géographie du développement économique et montre l'importance de la place industrielle des districts de l'ancien Evêché de Bâle.



## T2: Création et localisation des filiales de la BCB dans le Jura bernois

Date de création	Localisation des filiales
1858	1 <sup>re</sup> filiale à Courtelary et 2 <sup>e</sup> à Bienne
1868	6 <sup>e</sup> filiale à Porrentruy
1907	7 <sup>e</sup> filiale à Moutier
1912	12 <sup>e</sup> filiale à Delémont

Source: Egger, W., *Kantonalbank von Bern 1834-1934*, Denkschrift, Bern: Hallwag, 1934.

Comme pour l'Allemagne et la France, ce fut l'énorme besoin en capitaux pour la construction des chemins de fer qui fit naître les banques nouvelles. Au niveau du canton de Berne, le développement de la Banque cantonale résulte de la politique industrialiste de l'Etat, de son désir d'éviter l'immixtion étrangère après l'expérience fâcheuse du financement du réseau des chemins de fer suisses par les barons financiers de Paris et de Berlin. Pour la nouvelle partie du canton de Berne, cette intervention aurait été d'autant plus aisée du fait de l'insuffisance des structures bancaires et des besoins importants de crédits non satisfaits.

En dehors du soutien financier décisif pour la construction des chemins du réseau bernois et jurassien, on peut affirmer que la Banque cantonale ainsi que la Caisse hypothécaire d'Etat (créée en 1846) joueront un rôle dans le financement du développement de l'industrie jurassienne. La répartition des crédits délivrés donne une idée de l'importance de la Banque cantonale par district. En 1879, si le siège central à Berne octroie 187 crédits d'une valeur de 2272000 francs, Bienne suit avec 128 crédits d'une valeur de 1768000 francs et Courtelary avec 150 crédits d'une valeur de 1340000 francs. Porrentruy, les Franches-Montagnes et Delémont se trouvent assez loin derrière<sup>32</sup>. La Caisse hypothécaire de l'Etat de Berne octroie déjà 12000 prêts d'une valeur de plus de vingt-trois millions en 1865 pour l'ensemble du canton. La valeur atteint soixante-cinq millions en 1883 pour 21000 prêts. Pour cette caisse, les capitaux garantis par l'Etat sont passés dans ce laps de temps de sept millions à treize millions.

Ainsi, après une première phase de transition du système de l'établissement au système de la fabrication mécanique où l'autofinancement restait la règle (1830-1876), de plus en plus de fabricants doivent recourir aux banques pour financer leurs entreprises. Peu de projets de grande ampleur ne se réaliseront sans le soutien, même partiel, des banquiers, dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, tant en Suisse que dans le Jura bernois. Pour



les cantons où le réseau financier est encore insuffisant (comme à Berne), les banques cantonales et les caisses hypothécaires jouent un rôle d'autant plus important qu'elles participent au processus de modernisation des moyens de transports et de l'industrialisation.

La répartition géographique des filiales et agences de la BCB donne une idée de l'importance de la place industrielle jurassienne pour l'économie bernoise. Sur les trente-six établissements de cette banque recensés en 1934, douze sont situés dans le Jura bernois et à Bienne. Sur les treize filiales existantes, cinq sont localisées dans la nouvelle partie du canton et parmi les six agences, cinq se trouvent dans le Jura bernois. L'absence de filiales ou d'agences à Laufon avant 1912, s'explique certainement par la proximité de Bâle et la présence importante de banques bâloises.

Mais si les Jurassiens et Biennois sont sous-représentés au Conseil d'administration de la BCB par rapport au poids économique de la région (treize membres sur soixante-neuf entre 1858 et 1886, soit 19%), ils le sont encore plus, au sein de la direction centrale et du conseil de la banque. Le type de profession exercé reflète la structure socioprofessionnelle de la classe dirigeante bernoise entre 1834 et 1934. En effet, sur les soixante-neuf personnes élues au Conseil d'administration, l'on trouve vingt-cinq commerçants, dix personnes issues de l'exécutif bernois (conseillers d'Etat), sept fabricants, des préfets et des anciens préfets. Voici les membres originaires de la nouvelle partie du canton ou y résidant, classés par date d'entrée au Conseil d'administration de la banque :

### T3: Membres du Conseil d'administration de la BCB originaires de ou résidant dans la nouvelle partie du canton

Nom, prénom	Profession	Localisation	Période
Brandt Eugen	rentier	Renan	1858-1865
Choffat Joseph <sup>33</sup>	ancien préfet (1835-1846)	Porrentruy	1858-1865
Chopard Gustave	fabricant d'horlogerie	Sonvillier	1858-1886
Desbœufs	préfet	Delémont	1858-1860
Meyrat-Montandon	fabricant d'horlogerie	Saint-Imier	1858-1865
Migy Paul	conseiller d'Etat	Berne	1858-1879
Sessler	commerçant	Bienne	1858-1863
Kaiser Nicolas	commerçant	Grellingue	1862-1886
Marti E.	directeur chemins de fer du Jura	Bienne	1864-1878
Klaye Auguste	banquier et ancien préfet	Moutier	1873-1886
Bodenheimer Constant	conseiller d'Etat	Berne (Porrentruy)	1876-1878
Kuhn C.	banquier	Bienne	1876-1886
Blösch F. père	commerçant	Bienne	1878-1886
Schmider N.	commerçant	Porrentruy	1878-1886

Source: Egger, W., *Kantonalbank von Bern 1834-1934*, Denkschrift, Bern: Hallwag, 1934.



En 1933, la présence des industriels et des négociants est bien marquée dans le Conseil de la banque centrale ainsi que dans ceux des filiales jurassiennes. Sur les sept membres du conseil du siège central à Berne, un est fabricant d'horlogerie à Bienne (Louis Müller)<sup>34</sup> et un autre est commerçant à Saint-Imier (Jean Aeschlimann)<sup>35</sup>. Dans le Jura, la présence des chefs d'entreprises et des négociants est encore plus importante et surpasse dans certains cas le nombre de hauts fonctionnaires. Ainsi, pour la filiale de Saint-Imier, sur les cinq membres du Conseil, trois sont des fabricants d'horlogerie (dont Maurice Savoye des Longines)<sup>36</sup>; pour Bienne, sur un total de cinq personnes, deux sont des fabricants d'horlogerie (Ed. Wyss et André Vaucher), un notaire, un commerçant et un propriétaire foncier. A la filiale de Porrentruy, siègent un ancien préfet, un commerçant et un fabricant de Miécourt; à Moutier, un fabricant d'horlogerie, un notaire, un ancien président du tribunal, un commerçant et un aubergiste et à Delémont: un notaire, un commerçant et un aubergiste.

### Premières formes de promotion industrielle

Comme nous l'avons vu précédemment, la recrudescence de la concurrence étrangère et les crises de surproduction de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle provoquent des réactions salutaires au niveau des classes dirigeantes de l'Arc jurassien. Les fabricants se réunissent en associations à l'instigation et avec le soutien des pouvoirs publics. Des délégations patronales et ouvrières se rendent de plus en plus souvent aux expositions qu'elles soient régionales, cantonales, nationales ou universelles afin de s'enquérir des dernières nouveautés. Les meilleurs produits suisses sont de plus en plus sélectionnés et ensuite présentés dans les foires spécialisées. L'espionnage industriel se développe aussi, financé quelquefois par les deniers publics, comme dans le cas de «l'agent spécial» Théodore Gribi, originaire de Langnau, envoyé à l'Exposition universelle de Philadelphie par les cantons de Berne, Neuchâtel et Genève<sup>37</sup>.

### L'Etat encourage la participation aux expositions

Les premières expositions universelles ont lieu à Londres en 1851, puis à Paris en 1855. Elles se suivent à intervalles de plus en plus courts en suivant la géographie du développement des villes industrielles les plus en vue et toutes situées en Europe et aux Etats-Unis (Londres (1851, 1862), Paris (1855, 1867, 1878, 1889, 1900), Vienne (1873), Philadelphie (1876), Düsseldorf (1880), Chicago (1896, 1933), Saint-Louis (1904), San Francisco (1915). Les expositions internationales<sup>38</sup> et nationales<sup>39</sup> se multiplient dès les années 1880. Il existe déjà des salons



spécifiques pour l'industrie horlogère à La Chaux-de-Fonds. Ces expositions sont vigoureusement soutenues par les autorités politiques et permettent d'augmenter la visibilité cantonale vis-à-vis de l'ensemble de la Suisse et de la visibilité suisse vis-à-vis de l'étranger. Elles entretiennent l'émulation des horlogers et des fabricants ainsi qu'une saine concurrence entre les cantons pour occuper les meilleures places dans la course aux techniques et aux profits.

Les archives nous restituent des dossiers importants concernant les préparatifs des expositions. Un cas particulièrement bien documenté est celui de l'Exposition du centenaire de l'indépendance américaine qui se déroulera en 1876 à Philadelphie. A cette époque, le Jura comme l'ensemble de la Suisse se trouvent touchés de plein fouet par la crise économique mondiale débutée en 1872. Quelques mois avant l'ouverture de l'exposition, l'attaché suisse à l'ambassade de Washington dénonce la totale absence des Suisses aux autorités fédérales qui transmettent leurs soucis aux cantons. L'exécutif bernois s'empare rapidement du problème, puisque le chef du Département de l'intérieur, Constant Bodenheimer, rédige un rapport favorable à une participation bernoise. Mais pourquoi donc les patrons de l'industrie horlogère ne prirent pas eux-mêmes des initiatives, conscients qu'ils étaient de l'importance du marché américain pour leur économie ?

Il est facile de constater, tout comme le fait le *Commissaire général mandaté par la Confédération pour stimuler la participation des industries suisses*, le faible degré de préparation des fabricants suisses, en particulier du secteur horloger.

S'adressant à Bodenheimer, alors président du Conseil-exécutif du canton de Berne, le commissaire constate l'absence du secteur horloger bernois et *invite les autorités cantonales afin qu'elles s'associent à l'effort en faisant des publications encourageantes et énergiques*<sup>40</sup>. Il rappelle les nombreux avantages, en particulier celui de *la prise en charge de tous les frais de transport, d'assurance de transport, d'installation à Philadelphie, de vitrines, tables par la Confédération*.

Suite à cette intervention, Bodenheimer réagira en envoyant une circulaire aux préfets des districts du Jura<sup>41</sup>. Ceux-ci seront chargés de transmettre l'information à tous les fabricants susceptibles de pouvoir participer à la promotion de l'horlogerie bernoise et de les rendre attentifs aux menaces qui pèseraient sur eux s'ils ne le faisaient pas. Dans l'exposé des motifs, le conseiller d'Etat insiste sur le fait que l'Exposition de 1876 sera la première à se tenir dans le Nouveau Monde, pouvant ainsi contribuer à ouvrir de nouveaux débouchés aux exposants. L'autre motif évoqué, relève plutôt de la politique commerciale et *consisterait à profiter de l'occasion pour dénoncer les taxes exorbitantes qui frappent les produits à l'étranger et (qui) ont grandement compromis les exportations en Amérique*<sup>42</sup>.



Prenant comme prétexte le problème de la nomination d'un représentant par district ainsi que de l'envoi d'un émissaire bernois pour composer une commission d'experts de tous les cantons horlogers, Bodenheimer constate *malheureusement (que) nos fabricants ne sont pas constitués en sociétés, qu'ils n'ont ni représentations, ni organes et que nous sommes dans le plus grand embarras chaque fois qu'il s'agit de consulter les intérêts généraux de l'industrie jurassienne*. Il propose donc la création dans les plus brefs délais d'une «*Société intercantonale*» qui serait la représentante de la branche auprès des autorités et qui défendrait l'industrie horlogère vis-à-vis de la concurrence étrangère...

La «*Société intercantonale des industries du Jura*» sera créée peu de temps après. Elle concentrera toutefois tous ses efforts uniquement sur la promotion et le soutien de l'industrie horlogère. Il faudra attendre 1898 pour que soit créée une *Chambre bernoise du commerce et de l'industrie* chargée de promouvoir l'ensemble de l'industrie cantonale.

### Premiers pas vers une politique économique et industrielle

Certaines communes des districts de Courtelary, Bienne et Moutier pratiqueront très tôt une politique d'implantation industrielle en achetant des terrains à bon marché pour les transformer en zones industrielles comme à Bienne<sup>43</sup>. Certaines communes des districts de Courtelary et de Moutier chercheront aussi à attirer de nouvelles entreprises en pratiquant une politique de dégrèvement fiscal ou d'exonération d'impôts, surtout à partir de la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle.

#### T4: Prestations financières de l'Etat de Berne pour l'ensemble de l'économie

(Dépenses nettes en francs (1853-1916))

Années	Promotion industrielle	Total tous secteurs
1853/1872	108976	73265998
1873/1892	819638	141395778
1893/1912	5997121	229928946
1853/1916	9322088	540948335
En pourcent du total en ligne		
1853/1872	0,1	100,0
1873/1892	0,6	100,0
1893/1912	2,6	100,0
1853/1916	1,7	100,0

Source : *Mitteilungen des Kant. stat. Bureau*, Jahrgang 1917, Lieferung I/II, pp. 146-147.



Les autorités cantonales interviennent également directement par des soutiens financiers aux industries. Une rubrique *Gewerbe Förderung* est présente dans les Comptes de l'Etat à partir de 1863 (T4). Si la part des soutiens financiers alloués à l'économie est relativement faible dans les années 1860 et 1870 (environ 0,4% des dépenses de l'Etat), celle-ci augmentera rapidement à partir de 1888 pour atteindre près de 3%. Ainsi, entre 1893 et 1916, près de 6 millions de francs de l'époque seront investis dans la promotion économique cantonale sur un total de 230 millions dépensés.

### Mise en place d'un réseau de formation technique

L'instruction publique et la formation professionnelle jouent également un rôle important dans la renommée de la place industrielle jurassienne. Tout en stimulant le transfert et le développement de la technologie, elle attire les entreprises qui ont un besoin urgent de personnel qualifié. Ce secteur fait d'ailleurs l'objet d'une attention toute particulière de la part des autorités cantonales dès l'arrivée au pouvoir des radicaux. Mais il faut reconnaître que le canton affiche un certain retard dans le domaine technique par rapport à La Chaux-de-Fonds, au Locle ou Genève qui possèdent leurs écoles d'horlogerie dès 1825-1831.

Au sein du canton de Berne, les districts jurassiens se caractérisent en particulier par la mise en place d'un réseau d'écoles techniques spécialisées à même de délivrer les meilleures formations professionnelles dans les domaines de l'horlogerie et de la mécanique. Ainsi, les autorités inaugurent des écoles professionnelles à Bienne en 1860, Tavannes en 1894, Delémont en 1900, Saignelégier en 1909 et enfin Porrentruy en 1912. La première école d'horlogerie et de mécanique du canton de Berne accueille ses élèves à Saint-Imier en 1866. Il faudra attendre près de 20 ans pour que s'ouvre une seconde école d'horlogerie à Porrentruy (1884). Des écoles professionnelles complémentaires, plus ou moins intégrées et en partie financées par des entreprises privées, ouvrent à Laufen en 1901, Choindoz en 1902 et Tramelan en 1910. En 1916/17, l'ensemble des écoles techniques et professionnelles de la nouvelle partie du canton de Berne accueillent plus de 1700 élèves encadrés par 150 «maîtres». Bienne s'affiche toutefois comme le vrai centre cantonal de formation technique puisque son technicum regroupe à lui seul 400 élèves encadrés par 35 professeurs alors que plus de 600 élèves fréquentent déjà les cours de l'école professionnelle de la ville des bords du lac. Une explication du développement industriel et démographique extrêmement rapide de cette ville provient justement de ce fort pouvoir d'attraction exercé sur l'ensemble de la jeunesse des districts voisins par ce pôle de



formation qu'est devenu Bienne à partir des années 1890. Bienne devient ainsi un trait d'union entre la Suisse romande et la Suisse alémanique grâce à la formation en faisant de plus en plus valoir son caractère de ville bilingue.

### T5: Développement des écoles dans les districts du Jura bernois et à Bienne

Classification selon l'année d'inauguration

Nom de l'école	Commune	Année d'inauguration	Nombre de maîtres	Nombre d'élèves
Ecole professionnelle de Bienne	Bienne	1860	32	631
Ecole d'horlogerie et de mécanique de Saint-Imier	Saint-Imier	1866	16	72
Ecole d'horlogerie du district de Porrentruy	Porrentruy	1884	8	38
Technicum du canton de Berne	Bienne	1890	35	414
Ecole professionnelle de Tavannes	Tavannes	1894	?	71
Ecole compl. prof. pour apprentis artisans de Porrentruy	Porrentruy	1897	6	53
Ecole professionnelle de Delémont	Delémont	1900	3	95
Ecole compl. prof. pour apprentis de Laufon	Laufon	1901	5	35
Ecole compl. prof. pour apprentis de Choindez	Choindez	1902	4	25
Ecole professionnelle de Saignelégier	Saignelégier	1909	3	19
Ecole compl. prof. pour apprentis artisans de Tramelan	Tramelan	1910	9	72
Ecole professionnelle de Porrentruy	Porrentruy	1912	1	8

Source: *Statistisches Jahrbuch für den Kanton Bern*, Berne: Steiger, 1918, pp. 120-121.

En fournissant la formation de base nécessaire, toutes ces écoles contribueront évidemment au développement des innovations techniques au sein des entreprises régionales. Le développement de cette culture technique aura un effet multiplicateur dans la croissance économique et orientera les choix technologiques et la localisation industrielle. Elle participera grandement à l'amélioration de la réputation de la place industrielle jurassienne.

## Conclusion

Si les archives permettant d'écrire une histoire économique et sociale du Jura bernois et de Bienne fourmillent d'exemples de participation de l'Etat dans le développement économique, nous serions tentés de dire que la provenance et la manière de questionner les sources disponibles jouent un rôle dans l'interprétation de cette histoire. La majorité des sources consultées ne provient-elle pas des services de l'administration largement dominés par le courant radical ?



Les schémas sont toutefois souvent inversés jusqu'au début du XX<sup>e</sup> siècle pour le canton de Berne. En effet, l'image serait davantage celle d'une élite économique qui réussit à s'accaparer le pouvoir politique et obtient finalement le soutien et la collaboration de la fonction publique et des hauts fonctionnaires.

Si la question de la causalité reste ouverte, retenons que seul un croisement méticuleux des sources privées (en particulier celles des entreprises) et publiques devrait permettre d'écrire une histoire de l'économie jurassienne. La mise en perspective de véritables réseaux de collaborations entre élites politiques et élites industrielles et financières constitue une approche parmi d'autres.

Entre l'*homo politicus* et l'*homo æconomicus*, la lecture de la presse et des sources administratives nous permet de distinguer clairement que les logiques consensuelles l'emportent lentement mais sûrement sur les logiques de conflit pour les questions relatives au développement de l'économie cantonale et même intercantonale.

L'histoire du Jura bernois, tout comme celle de l'ensemble du canton de Berne, est marquée par un interventionnisme étatique fort dès l'Ancien régime. Mais si les radicaux de 1846 à 1930 soutiennent la centralisation et s'assurent un certain contrôle de la société et de l'économie, c'est aussi parce que le libéralisme triomphe en Suisse et en Europe à cette époque. Les agents du radicalisme sont les acteurs locaux les plus engagés dans le processus de modernisation de l'économie et de la société et sont soutenus par une majorité des électeurs jurassiens pour promouvoir les idées de progrès dont les origines remontent à la philosophie des Lumières et à la Révolution française. S'ils triomphent dans le canton de Berne, c'est aussi parce que les forces de conservation sont moins présentes et soudées que dans d'autres cantons.

Malgré la situation géographique et topographique peu enviable du Jura bernois, aux frontières des langues, des religions et des nations, la région s'en tire plutôt bien au niveau économique, du moins jusqu'à la crise des années 1930. Ce n'est pas un hasard si Bienne devient rapidement un centre économique d'importance régionale à partir du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle et national à partir des années 1880. Cette ville se transforme en trait d'union nécessaire et obligé entre les deux parties du canton, en un véritable centre industriel avec un fort potentiel de formation et d'émulation technique.

Pour les districts du Jura bernois, la chance réside dans le fait que même si la région apparaît comme périphérique, elle est toutefois «très centrale» au niveau européen. Cette centralité favorisera l'immigration étrangère et suisse. Et si les élites industrielles et bourgeoises du Jura bernois et de Bienne ont bien su faire valoir leurs intérêts auprès des autorités politiques à partir de 1831, c'était aussi parce qu'elles détenaient une capacité financière importante dans le cadre d'une économie



bernoise qui peinait à s'industrialiser et encore largement tournée vers l'agriculture<sup>44</sup>. A ce propos, il faut rappeler que le Jura fut une région d'accueil avant de devenir vers la fin du XX<sup>e</sup> siècle une région avec un solde démographique négatif. Or, tout cela ne se serait pas fait sans l'apport décisif des immigrés au développement économique. Des artisans huguenots des XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles (surtout pour les districts du Sud protestant), des immigrés libéraux de la Révolution neuchâteloise des années 1840-1860 (surtout dans le vallon de Saint-Imier et à Bienne), aux fermiers suisses allemands (souvent qualifiés), tous joueront un rôle direct ou indirect dans l'industrialisation et la modernisation des districts du Jura bernois. C'est aussi grâce aux réfugiés de la Commune (tel Robert Caze) et de nombreux mécaniciens d'origine allemande ou alsacienne que les radicaux trouvent leurs meilleures assises et la légitimité de leur pouvoir dans le Jura bernois. Dans les années 1860-1880, on peut situer ce radicalisme jurassien et bernois comme très à gauche, s'opposant à un courant libéral-conservateur physiocrate sur le déclin à partir de 1831. Ainsi, même si cela n'est pas considéré comme une mesure favorable au développement économique, il n'est pas étonnant de voir ce canton introduire un impôt sur le revenu en 1865 déjà, bien avant l'Allemagne et la France.

### **Réseau économique-politico-financier**

Si des réseaux se forment entre la politique et l'économie c'est pour mieux pouvoir défendre les intérêts de la région. Bien que prospère, l'économie jurassienne reste fragile du fait d'une dépendance de plus en plus forte vis-à-vis des exportations. L'industrie horlogère, occupant plus de 50% de l'ensemble de la population active, est soumise de plus en plus souvent à des crises conjoncturelles dues à l'engorgement des marchés et au développement du protectionnisme qui provoquent réduction de travail, chômage et faillites. Il s'agit donc de s'organiser et d'être solidaire afin de pouvoir trouver des réponses et des solutions aux situations de crise. C'est dans ce contexte que se développe une politique économique de promotion industrielle soutenue par l'Etat. Or, du fait de l'importance du monde agricole surtout sur le territoire de l'ancien canton, le lobbyisme industriel des Jurassiens ne va pas de soi. Le caractère est doublement minoritaire (industriel et francophone). Ainsi la spécificité bernoise est de voir se développer une élite politique ouverte aux changements, à cheval sur les cultures et appliquant une politique de plus en plus industrialiste et volontariste.

Au niveau de l'économie horlogère, les relais et le soutien politique sont trouvés en haut lieu via l'Intercantonale, association soutenue peu à peu par les autorités de la majorité des cantons romands. Certaines personnalités de la politique et de l'économie jurassienne joueront un rôle central dans sa création et son développement.



De plus, le Gouvernement bernois des années 1870, il est vrai sous la pression des élites économiques et de la majorité de la population jurassienne, contribue à l'essor des industries locales en soutenant la construction des chemins de fer. Il favorise aussi l'achat de terrains par l'Etat et injecte de plus en plus d'argent dans la promotion économique.

Le faible corporatisme ouvrier et l'implantation tardive du syndicalisme ouvrier dans l'horlogerie ne freineront pas le rapprochement entre l'économie et les intérêts supérieurs de l'Etat. Bien au contraire, cela accélère le processus. La concentration des activités en fabriques et la mécanisation des outils de production n'en seront que plus rapides et achevées. La mise en place de la loi fédérale sur les fabriques contribuera également à rapprocher les autorités politiques et administratives des industriels.

La situation économique est également favorable pour une prise en main d'une partie de la finance par l'Etat via la Banque cantonale et la Caisse hypothécaire du fait du manque de crédits disponibles sur sol cantonal. Il faut dire que le brassage de l'argent, l'épargne et le crédit ne constituent pas des activités traditionnelles de la région. Il n'existe pas de tradition, car les bailleurs de fonds se trouvent déjà à Bâle, à La Chaux-de-Fonds ou à Genève et à Zurich. Ainsi, la voie est-elle ouverte pour une implantation décentralisée de la Banque Cantonale de Berne dans les districts du nouvel Eldorado «jurassien» dès les années 1860. En dehors des cautions octroyées pour la construction des chemins de fer, la BCB fournit les crédits nécessaires non seulement à l'agriculture et aux nouvelles classes moyennes, mais aussi au démarrage de certaines fabriques. Le problème tient au fait que les centres de décision tant économique que financier se trouvent de plus en plus en dehors des districts jurassiens et que le secteur des services reste sous-développé.

Pour terminer, rappelons qu'une histoire économique de la nouvelle partie du canton de Berne devrait permettre d'éclairer sous un jour nouveau l'histoire régionale et l'histoire de l'horlogerie suisse. Elle devrait servir à décrire la place industrielle jurassienne et son développement dès le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle à aujourd'hui. Jusqu'aux plébiscites de 1974, cette place industrielle représentait en fait le principal moteur de l'économie bernoise tout comme celui de l'ensemble de l'horlogerie suisse. Chr. Pfister ne parle-t-il pas de «Silicon Valley jurassienne» pour décrire certains districts principalement orientés sur les activités horlogères<sup>45</sup>?

*Christophe Koller (Berne) est historien économiste et travaille en tant que collaborateur scientifique à l'Office fédéral de la statistique à Neuchâtel.*



## NOTES

- <sup>1</sup> Verley, Patrick, *La révolution industrielle*, Paris: 1997, p. 282.
- <sup>2</sup> Qui achète le blé aux Halles à Porrentruy afin de garantir un cours stable et qui détient le monopole du sel à partir du XVIII<sup>e</sup>, in: Bosshart-Pflugger C., Erard V., Moeschler P.-Y et Noirjean F., *L'ancien régime (Le pays, les institutions, la société)*, in: *Nouvelle Histoire du Jura*, Porrentruy: Société jurassienne d'Emulation, 1984.
- <sup>3</sup> La protoindustrialisation est un concept récent qui donne au «putting out system» une place centrale dans le développement de la Révolution industrielle. Le «putting out system» est une organisation préindustrielle du travail par laquelle un marchand manufacturier ou entrepreneur urbain (putter out, Verleger) fait travailler à domicile une main-d'œuvre rurale, Verley P., *op. cit.*, p. 249.
- <sup>4</sup> Mendels, F., «Proto-industrialisation: the first phase of industrialisation», in: *Journal of economic history*, Bd.32, 1972, pp. 325-349.
- <sup>5</sup> Période d'essor et de bonnes affaires entre 1822 et 1848 pour l'industrie horlogère.
- <sup>6</sup> Ruffieux R., Prongué B., *Les pétitions du Jura au canton de Berne durant le XIX<sup>e</sup> siècle*, Fribourg: Ed. universitaires, 1972, p. 32.
- <sup>7</sup> Totalisant environ 81000 habitants avec le district de Bienne (5000), «Bevölkerung nach der Volkszählung vom 1-6 April 1846», in: *Statistisches Handbuch für den Kanton Bern*, Bern: Steiger, 1918.
- <sup>8</sup> C. Bodenheimer (1836-1893), de Pleujouse (district de Porrentruy), fils d'un médecin d'origine allemande; études en Allemagne; ardent défenseur de la politique radicale (Ultra): lutte contre les contraintes économiques dans l'élaboration de la Loi sur les fabriques. Sera élu au Gouvernement bernois, chef du Département de l'intérieur, tâche qu'il remplira de 1870 à 1878. Considéré dans le Jura comme un des principaux responsables de la répression contre les catholiques et le pouvoir de l'Eglise pendant la période du Kulturkampf (1870-1878). Fait engager des prêtres «vieux-catholiques» en France dès 1873. Rédacteur du journal *Le Jura*. (Gruner E, Frei Karl, *L'Assemblée fédérale suisse 1848-1920*, Berne, Francke, vol. I, p. 143, 1966).
- <sup>9</sup> De Crémines (1843-1914). Dr en droit, ouvre une étude d'avocat à Delémont et enseigne à l'Université de Berne. Dirige le Département de l'instruction publique de 1882 à 1906. Elu membre du Conseil d'administration du Jura-Berne-Lucerne, vice-président du Jura-Simplon. Prix Nobel de la paix en 1902. Chef de file des radicaux jurassiens, in: Carnal J.-R., Donzé F., Steulet F., *Histoire du Jura bernois et de Bienne*, Bienne: Gassmann SA, 1995.
- <sup>10</sup> «La Députation jurassienne (1831-1921)», in: *Actes de la Société jurassienne d'Emulation*, 1976, pp.133-180.
- <sup>11</sup> La catégorie «administration publique» recouvre «les autorités administratives et judiciaires», «les forces publiques» (gendarmes), «les avocats et les notaires», ces derniers représentant environ 24% de la catégorie en 1920 et 31% en 1888 (N.B.: taux inférieurs pour Porrentruy (19 et 25%). Donc non compris «l'instruction et l'éducation».
- <sup>12</sup> Voir Klaus Aerni, *Die Amtsberichte der bernischen Statthalter im 19. Jahr.*, Bern, 1961.
- <sup>13</sup> Voir Thomas, Yves, *Histoire de l'administration*, Paris: La Découverte, coll. Repères, 1995.
- <sup>14</sup> Loi du 12/11/1850 concernant les élections pour le renouvellement des fonctionnaires de district.
- <sup>15</sup> Loi du 3/12/1831, art.2, in: *Bulletin des lois, décrets et ordonnances*, T.1: «Organisation (Lois concernant l'administration générale)», Berne: Imprimerie coopérative, 1910.
- <sup>16</sup> Décret relatif à l'exercice des professions par les fonctionnaires publics.
- <sup>17</sup> Voir *Bernischer Staatskalender für 1877-1878*, Berne: Michel, 1880, p. 125.
- <sup>18</sup> *Op. cit.*, p. 155.
- <sup>19</sup> A l'exception du dernier, fondé en 1851 déjà, tous ces journaux seront lancés dans les années 1860-1870.
- <sup>20</sup> «Industrialisation et radicalisme», in: *Nouvelle Histoire du Jura*, Porrentruy: Société jurassienne d'Emulation, 1984, p. 235.
- <sup>21</sup> Voir Gagnebin-Diacon, Christine, *La fabrique et le village: la Tavannes Watch Co (1890-1918)*, Porrentruy: Cercle d'études historiques de la SJE, 1996; Karpf, Urs, *Un temps pour toute chose*, Genève: Zoé, 1998.



<sup>22</sup>Voir Kohler F., Prongué B., «Crises et conscience régionale», in: *Nouvelle Histoire du Jura*, Porrentruy: Société jurassienne d'Emulation, 1984, p. 250.

<sup>23</sup>Kohler F., Prongué B., «La Députation jurassienne (1922-1974)», in: *Les Intérêts du Jura*, N° 11, novembre 1974, p. 263.

<sup>24</sup>Gruner E., Frei K., *L'Assemblée fédérale suisse 1848-1920*, vol. II, Sociologie et statistiques, Berne: Francke, 1966.

<sup>25</sup>Rennwald, Jean-Claude, *La transformation de la structure du pouvoir dans le canton du Jura (1970-1991) (Du séparatisme à l'intégration au système politique suisse)*, Courrendlin: Communications jurassiennes et européennes, 1994, pp. 455-478.

<sup>26</sup>Sources: *op. cit* et *Annuaire officiel du canton de Berne*, Chancellerie d'Etat, 1822ss

<sup>27</sup>«La Députation jurassienne (1831-1921)», in: *Actes de la Société jurassienne d'Emulation*, 1976, p. 159. L'article ne fournit malheureusement pas de croisements entre statut socio-professionnel et appartenance à un parti.

<sup>28</sup>Archives de l'Etat de Berne, série BBIV. Lettres manuscrites.

<sup>29</sup>Vuilleumier, Mario. *Les horlogers de l'anarchisme (Emergence d'un mouvement: la Fédération jurassienne)*, Lausanne: Payot, 1988.

<sup>30</sup>Egger, W., *Kantonalbank von Bern 1834-1934*, Denkschrift, Bern: Hallwag, 1934, p. 247.

<sup>31</sup>*Ibid.*

<sup>32</sup>Porrentruy: 51 crédits d'une valeur de 386000 francs; Franches-Montagnes: 55 crédits d'une valeur de 326000 francs; Delémont: 23 crédits d'une valeur de 306000 francs. In: *Rapport de l'Administration de l'Etat de Berne*, Berne: Chancellerie d'Etat, 1879.

<sup>33</sup>Crée la «Banque Choffat». Promoteur du développement économique régional, il fonde et dirige la «Société pour l'introduction de l'horlogerie en Ajoie» (1843) et la «Caisse d'épargne du district de Porrentruy» (1845), in: *Le Jura*, 16.4.1869.

<sup>34</sup>Egalement membre de la Chambre suisse du commerce et de l'industrie entre 1909-1931, in: Wehrli, Bernhard, *Le Vorort: mythe ou réalité (Histoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, 1870-1970)*, Neuchâtel: La Baconnière, 1972, p. 329.

<sup>35</sup>Egger, W., *op. cit.*, p. 241.

<sup>36</sup>Membre de la Chambre suisse du commerce et de l'industrie entre 1909-1931, *op. cit.* p. 330.

<sup>37</sup>Archives de l'Etat de Berne, BB IV, lettre manuscrite datée du 23.2.1876, voir Koller, C., «Les expositions et l'industrie jurassienne (Surmonter la crise au temps de la Grande dépression (1873-1895))», in: *Les intérêts de nos régions*, Moutier: ADIJ, mars 1993.

<sup>38</sup>New York 1853; Florence 1861; Londres 1871; Sydney 1879; Melbourne 1880; Amsterdam 1883, 1885, 1895; Barcelone 1888, 1929; Bruxelles 1888, 1897, 1910; Anvers 1894; Glasgow 1901; Buffalo 1901; Liège 1905; Milan 1906; Gand 1913; Philadelphie 1926, in: Ory Pascal, *Les expositions universelles*, Paris: Ramsay, 1982, p.153.

<sup>39</sup>Zurich en 1883, Genève en 1896 et Berne en 1914.

<sup>40</sup>Lettre manuscrite, BB IV, 124, 1875.

<sup>41</sup>«Circulaire de la Direction de l'intérieur du Canton de Berne aux préfets des districts de Bienne, Neuveville, Courtelary, Moutier, Franches-Montagnes, Delémont, Porrentruy», Août, 1875. In: BB IV, 124.

<sup>42</sup>Washington adopte après la Guerre de Sécession une politique protectionniste qui impose une taxe d'entrée de 25% du prix de vente aux montres suisses.

<sup>43</sup>L'histoire économique de la Suisse contemporaine nous apprend que les cantons romands s'en tirent sur le long terme plutôt mieux (taux d'émigration nettement plus faible) que bien des cantons alémaniques tels que Berne, Lucerne ou encore Soleure; qu'ils sont à même d'accueillir bon nombre d'immigrés et de résorber une partie du surplus démographique de la Suisse.

<sup>45</sup>Pfister, Christian, *Im Strom der Modernisierung (Bevölkerung, Wirtschaft und Umwelt im Kanton Bern 1700-1914)*, Bern: Haupt, 1995.