



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N° 1 | Janvier 2024

LA CONSTITUTION FÉDÉRALE DE 1874 : LA CONSTRUCTION DU PASYAGE POLITIQUE DE LA SUISSE MODERNE

Olivier Meuwly*


Fondation Pierre du Bois
pour l'histoire du temps présent

LA CONSTITUTION FÉDÉRALE DE 1874 : LA CONSTRUCTION DU PASYAGE POLITIQUE DE LA SUISSE MODERNE

Il y a parfois des coïncidences lourdes de sens. En 2023 étaient célébrés en grandes pompes les 175 ans de la Constitution fédérale de 1848, creuset matriciel de la Suisse moderne, celle née des décombres de la guerre du Sonderbund. Et voilà qu'un an plus tard, c'est au tour d'une autre constitution de fêter un important jubilé : la Constitution adoptée le 19 avril 1874 qui, sur le socle de 1848, va donner à la Suisse ses contours institutionnels décisifs, dont les révisions partielles ultérieures ne livreront que des ajustements, certes fondamentaux mais nullement en mesure de remettre en cause les principes généraux posés à l'époque. Une génération sépare les deux textes. Une nouvelle « vague » de politiciens souvent encore étudiants en 1848, une génération qui a observé les premiers pas de l'Etat fédéral, qui a appris à méditer ses succès et ses manquements, qui a acquis un poids politique lui permettant désormais d'apporter une contradiction pointue aux « pères fondateurs », dont plusieurs de ses membres sont encore en activité, comme Alfred Escher. Deux questions structurent leurs réflexions : l'équilibre entre centralisme et fédéralisme établi en 1848 est-il encore pertinent ? Et le temps n'est-il pas venu de mettre en œuvre une démocratie authentique, qui associerait le peuple aux grandes interrogations du moment, comme la question sociale, de plus en plus obsédante ? La Constitution qui naît de ces débats, avec en son centre l'introduction du référendum législatif facultatif au niveau fédéral, va remodeler de façon définitive le vie politique suisse.

Un paysage politique hétérogène

La Suisse « radicale » qui s'impose en 1848, contrairement à ce que de nombreux analystes ont longtemps cru, n'offre en rien un visage homogène. La composition du jeune Conseil fédéral illustre à elle seule la diversité de ce radicalisme au pouvoir. Si l'on dénombre deux radicaux purs et durs, en la personne du Bernois Ulrich Ochsenbein et du Vaudois Henri Druey, on repère aussi deux libéraux bon teint : le Soleurois Josef Munzinger, un catholique qui n'a jamais adhéré à l'anticléricalisme exacerbé des vainqueurs du Sonderbund, et le Tessinois Stefano Franscini, l'un des pionniers de la science statistique en Suisse. Bien que d'ascendance fort modeste, mais porté par les idées nouvelles,



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°1 | Janvier 2024

il fut le chef de du mouvement libéral qui a pris le pouvoir dans son canton en mai 1830 déjà et se montra toujours plus modéré que son rival Giacomo Luvini, un radical engagé.

La modération, gage d'apaisement après les débordements belliqueux de 1847, caractérise d'ailleurs ce premier Conseil fédéral. Le choix des trois autres conseillers fédéraux confirme cette volonté toute de dialogue : Jonas Furrer est le chef des radicaux zurichoïses, qui oscillèrent longtemps entre le libéralisme en vogue sur les bords de la Limmat et un radicalisme dont lui et ses collègues ne reprennent véritablement que la dimension anti-jésuite, facteur d'union entre les différentes factions radicales. Si les Argoviens comptent parmi les radicaux les plus intransigeants, et le resteront longtemps, c'est encore une personnalité mesurée qu'ils proposent pour le Conseil fédéral : Friedrich Frey-Hérosé, l'ancien chef d'état-major du général Dufour. Quant au septième membre du gouvernement fédéral, le saint-gallois Wilhelm Naeff, il ne s'est jamais distingué par un quelconque extrémisme.

Ce gouvernement fort équilibré aidera le frêle esquif helvétique à manœuvrer dans une sérénité relative au milieu d'une Europe où la réaction, dès 1849, reprend la main face aux insurgés du Printemps des peuples. La complexité dans laquelle s'ébroue « bloc » radical, certes dominant au Conseil national, grâce à un découpage électoral qui lui assure la majorité face aux conservateurs catholiques, se vérifie quand on observe les tensions qui l'agitent lors de l'examen de dossiers cruciaux pour l'avenir du pays. Ainsi pour les chemins de fer, où la Suisse accuse un retard conséquent sur les autres nations industrialisées, et pour l'Université fédérale.

Le Bernois Jakob Stämpfli, étatiste et présocialiste à certains égards, plaide pour un chantier ferroviaire guidé par la Confédération, afin d'éviter une concurrence entre compagnies qui ne pourrait être que délétère. Cette théorie horrifie Alfred Escher, qui va bientôt quitter le Conseil d'Etat zurichoïse, où il a remplacé Forrer, pour embrasser une fructueuse carrière à la tête de la puissante compagnie du Nord-Est. Pour Escher, seul le secteur privé s'avérera capable de drainer les fonds nécessaires à une telle opération et, surtout, de gérer le rail helvétique d'une manière efficace. Escher s'allie alors avec les radicaux romands, foncièrement étatistes mais méfiants envers la centralisation qu'impliquerait un engagement trop fort de la Confédération dans les affaires des compagnies. Cette coalition contre-nature l'emporte et la loi de 1852 confie la construction et l'administration du rail aux compagnies privées, sur la base de concessions délivrées par les cantons.

Cette alliance se délite toutefois très vite lorsque le même Escher propose de créer une Université fédérale, qui serait installée à Zurich. Tout à ses préoccupations ferroviaires, il a fondé le Crédit Suisse pour assurer le financement des projets qui se multiplient et une compagnie de réassurance, nécessaire vu les montants engagés. Manque une pièce à l'édifice : une institution universitaire capable de fournir au pays, notamment, les ingénieurs qu'exige le chantier ferroviaire. Mais les Romands et les cantons catholiques de Suisse orientale ne l'entendent pas de cette oreille. Pour eux, cette haute école, toute prestigieuse qu'elle puisse être, violerait le fédéralisme suisse en aspirant vers Zurich les futures élites des autres cantons. Escher doit cette fois capituler et se repliera sur une Ecole polytechnique, qui verra en effet le jour, en 1855.



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°1 | Janvier 2024

Centralisme ou fédéralisme ?

Ces exemples montrent la réalité du radicalisme suisse, qui est aussi celle de la Suisse. Les radicaux forment un ensemble disparate, qu'Erich Gruner qualifiera de « famille radicale » et qui se compose de plusieurs groupes : les radicaux romands, étatistes mais fédéralistes ; les Bernois, farouches anticléricaux et étatistes ; les radicaux que l'on appelle « manchestériens », en réalité libéraux et dévoués au primat de l'économie de marché, centralisateurs au nom du marché commun helvétique promis en 1848 et encore loin d'être achevé ; et, enfin, dès les années 1860, le mouvement démocrate, qui surgit sur le flanc gauche du radicalisme, mû par la volonté de centraliser davantage la Confédération pour mieux résoudre la question sociale et avocat d'une extension de la démocratie directe. L'anticléricisme fédère ces diverses tendances.

Ces groupes affichent fièrement leur autonomie. Les « manchestériens » sont les premiers à manifester des humeurs dissidentes. Derrière leur chef Escher, et sous le nom de « Centre », ils se réfugient sur le côté droit du radicalisme hégémonique, tout en en se prévalant d'une omnipotence qui ne tarde pas à agacer, et inquiéter, les autres factions radicales. Selon certaines estimations, entre la moitié et les deux tiers des parlementaires fédéraux se rattacheront peu ou prou à ce groupe, en général composé d'industriels, de financiers, tous en général investis dans la cause ferroviaire. Il faut toutefois être prudent car des intérêts régionaux ou personnels peuvent brouiller des affiliations « partisans » qui n'existent d'ailleurs pas encore comme telles. Il n'empêche : le Centre a les moyens de faire et défaire les élections au Conseil fédéral et il est redouté.

Face à ce « consortium » radical, puissant mais friable, les conservateurs catholiques tentent d'exister politiquement. Repliés après leur défaite dans une sorte de « ghetto » politique, selon l'expression d'Urs Altermatt, les conservateurs se sentent hors-jeu, malgré le bicaméralisme en vigueur qui leur assure une présence disproportionnée, en leur faveur, au Conseil des Etats, où les petits cantons catholiques ont autant de sièges que les cantons très peuplés du Plateau et en général radicaux. Mais il se sentent encore mal à l'aise avec la Suisse de 1848 et leurs efforts de s'associer avec le Centre, qui attire les conservateurs protestants, eux aussi soumis au joug radical dans leurs cantons respectifs, ne donnera aucun résultat. La conception de la liberté individuelle constitue un obstacle infranchissable entre les « Weltanschauungen » catholique et protestante, que l'on soit conservateur ou non.

Dans ce contexte, la question de la centralisation du pays va contribuer à rabattre une fois de plus les cartes politiques et alimenter des alliances d'un type nouveau. Dès 1860, la question se fait lancinante : la Suisse fédéraliste, au cœur du compromis de 1848, est-elle encore tenable alors que le rail réduit les distances, pas seulement en Suisse mais entre les grandes cités continentales, et que la mobilité géographique de la population s'accroît ? Est-il envisageable de vivre comme si les petits Etats cantonaux constituaient des alvéoles hermétiques, certes privées des moyens financiers que leur apportaient les péages intérieurs abolis en 1848, mais intransigeantes sur leur souveraineté en matière juridique et militaire ? Le respect des minorités pourrait-il emprunter d'autres voies ? Les concordats intercantonaux permettent sans doute de résoudre maints problèmes et certaines réformes nécessaires à la prospérité helvétique pourraient être introduites par ce biais, mais cet instrument est-il encore suffisant ?



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°1 | Janvier 2024

L'essor du mouvement démocrate

La question d'une révision de l'équilibre fixé en 1848 est désormais à l'ordre du jour, dans un univers radical plus que jamais fragmenté. Dès 1860, on l'a dit, apparaît en Suisse septentrionale et orientale un mouvement démocrate, hostile à la mainmise des milieux proches du rail et du Centre sur les affaires politiques de certains cantons. Ils empilent les succès électoraux, jusqu'à leur victoire à Zurich, tenu par les amis d'Escher. Une épidémie de choléra avait dévoilé l'incurie du gouvernement et contribué à sa chute. En même temps, à Soleure, les radicaux de Simon Kaiser gagnent en puissance alors qu'à Berne une nouvelle génération, lassée par la toute-puissance de Jakob Stämpfli et de ses amis, prend ses distances et ne jure plus que par une démocratie plus directe.

En Suisse romande, les radicaux, certes troublés et irrités par les visées ouvertement centralisatrices des démocrates, notamment sur le plan scolaire et social, partagent néanmoins nombre de points communs avec eux : les Vaudois ne sont-ils pas pionniers en matière de droits populaires, avec le référendum et l'initiative qu'ils ont adoptés en 1845 déjà ? Les revendications démocratiques, que les démocrates portent avec enthousiasme pour mieux combattre l'arrogance des « barons du rail », ne leur sont pas indifférentes. Et radicaux romands et démocrates ne se rencontrent-ils pas dans les réunions du Grütli, une association fondée en 1838 et qui représente les intérêts du monde ouvrier au sein du radicalisme, de la Ligue pour la paix ou encore de la 1^{ère} Internationale, fondée en 1864 ? La Constitution démocrate que se donnent les Zurichois en 1869 sera la plus progressiste de l'époque, tant en matière sociale que fiscale et démocratique.

La révision de la Constitution en 1865/1866 révèle cependant l'importance de la question fédéraliste. La signature d'un traité commercial avec la France, qui exige l'ouverture du marché helvétique à ses ressortissants de confession israélite, oblige les Suisses à corriger la discrimination dont souffrent les juifs d'Helvétie par rapport à leurs compatriotes chrétiens. Mais le Conseil fédéral entend profiter de l'occasion pour centraliser certains domaines, notamment en matière juridique. A part la liberté d'établissement enfin reconnue pour chacun, les autres réformes sont imparablement rejetées. Si la question de l'élargissement des droits démocratiques, brièvement abordée, ne suscite guère d'appétit, le cadre du débat est désormais posé : la question de la centralisation du pays avancera de concert avec celle de l'extension des droits populaires, que les cantons alémaniques passés dans le camp démocrate ou de leurs alliés, adoptent les uns après les autres.

Cette double question constitue la base des changements majeurs qui surviendront en 1874, par le truchement d'un autre alliance contre-nature. Le radical et fédéraliste Louis Ruchonnet dépose, en 1869, une motion censée corriger une anomalie à ses yeux choquante : certains cantons exigent en effet que des personnes désirant épouser l'un de leurs ressortissants doivent acquérir le droit de bourgeoisie du canton, ce qui peut leur être refusé pour des raisons économiques. Ruchonnet envisage une loi mais les centralisateurs, centristes de Escher et démocrates, unis dans le même dessein révisionniste, ne peuvent se satisfaire d'une démarche aussi limitée. Ils veulent une révision totale de la Constitution. Ils sont sûrs de leur coup : le vent en faveur d'une modification fondamentale de la structure confédérale souffle indiscutablement dans leur direction. La Société suisse des juristes a déposé une pétition



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°1 | Janvier 2024

demandant une centralisation substantielle du droit privé, commercial et civil, alors que les militaires doutent de la capacité de l'armée à résister à une invasion avec ses contingents cantonaux d'une valeur très inégale.

Le « grand deal » de 1874

Au grand dam du Vaudois qui sent l'opération lui échapper, le chantier constitutionnel est lancé. Juste interrompus par la guerre de 1870, qui donnera raison aux centralisateurs galonnés convaincus que l'armée aurait donné une triste image si elle avait été impliquée dans le conflit, les travaux reprennent au début de l'année 1871. Le projet du Conseil fédéral est très centralisateur : l'Argovien Emil Welti, radical modéré mais fervent partisan d'une armée forte, l'a emporté sur Jakob Dubs, l'un de rares radicaux alémaniques à posséder une fibre franchement fédéraliste. Pour cela hautement apprécié par les Genevois et les Vaudois, Dubs démissionnera d'ailleurs du gouvernement pour combattre plus librement le projet de Constitution qui, au fil de débats tendus, a confirmé les options du Conseil fédéral. Avec Ruchonnet, Dubs se positionnera à la pointe du combat fédéraliste.

Mais les deux hommes ne sont pas seuls. Nouvelle alliance contre-nature dans cette vie politique suisse qui n'en est pas avare, mais qui était déjà en germe dans le débat sur l'Université fédérale : aux radicaux genevois et vaudois, les Neuchâtelois se montrant beaucoup plus sensibles aux arguments des centralisateurs, se joignent les conservateurs catholiques, arc-boutés sur le maintien de la structure fédéraliste de la Suisse, seule garantie, à leurs yeux du respect de leurs traditions, surtout religieuses. Pour eux, le compromis de 1848 constitue une borne ultime, qu'il est inenvisageable de dépasser. Bien qu'effrayés par l'école laïque dont rêvent les radicaux, toutes tendances confondues, ils se concentrent pour l'instant sur leur objectif commun, avec succès. Le projet échoue en votation populaire en 1872.

Le choc est profond dans le camp des centralisateurs, qui tentent immédiatement de se réorganiser. L'évolution de la question religieuse va les aider. A la veille de la guerre, le Concile de Vatican s'était séparé sur une décision fracassante : l'instauration du dogme de l'infailibilité pontificale. Une frange de l'Eglise ne peut l'accepter et fonde l'Eglise des Vieux-catholiques. Le Kulturkampf a commencé, qui va embrasser le débat constitutionnel de son voile d'intolérance réciproque, réveillant les tensions mal soignées entre radicaux et conservateurs catholiques. Face à l'incompréhension des radicaux, les catholiques, plutôt éloignés des velléités antimodernistes brandies depuis les années 1830 par le Saint-Siège, qui se réjouit d'ériger Genève en évêché, retrouvent leur position de minorité opprimée. Le conflit, violent dans les cantons confessionnellement mixtes, aboutira à l'expulsion de Monseigneur Mermillod, pressenti pour occuper le siège épiscopal dans la cité de Calvin.

L'alliance de 1872 ne résiste pas à l'irruption du religieux dans le débat constitutionnel. Elle s'étiolle et radicaux romands et centralisateurs reprennent langue, négocient des compromis. Le droit des affaires sera confié à la Confédération, ainsi que celui de la poursuite pour dettes et de la faillite. Elle se voit également attribuée de larges compétences en matière de protection des travailleurs, mais aussi des forêts. Le principe d'une centralisation de l'armée est validé, avec la transmission de l'instruction pour toutes les armes à la Confédération, seule l'administration étant abandonnée aux cantons. Clairement orientée contre le catholicisme, la Constitution adoptée



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°1 | Janvier 2024

Le 19 avril 1874 peut interdire toutes les congrégations, et plus seulement les jésuites, ainsi que l'établissement de nouveaux couvents. L'état-civil est confié aux autorités civiles. La laïcité de l'école, en plus de son caractère obligatoire et gratuit, est en outre admis. Ces questions vont empoisonner la vie politique suisse d'après-1874, mais la dimension révolutionnaire de la Constitution réside dans le « grand deal » avalisant une centralisation importante du pays en échange d'un renforcement majeur des droits populaires. La création d'un Tribunal fédéral permanent est outre décrétée.

Le redécoupage du paysage politique suisse et la crise du radicalisme

Plus centralisée et plus démocratique, la Suisse de 1874 semble correspondre aux souhaits de ce radicalisme composite, qui croit en avoir fini avec la menace catholique, dont il avait toujours redouté les inclinations séparatistes. Mais c'était sans compter le référendum, ce nouvel outil démocratique inscrit désormais dans la Constitution et dont les radicaux n'avaient pas mesuré les effets... sur leur propre pouvoir. D'autant que les radicaux doivent encore soigner leurs tensions internes, notamment avec les Romands, dont la fronde de 1872 a laissé des traces profondes. Leur foi fédéraliste planera sur les futurs chantiers législatifs, mais se reporte aussi sur la question ferroviaire. La construction du Gothard bat son plein mais les écueils sont innombrables. Les projections financières étaient trop optimistes et l'aide de la Confédération est requise. Fureur chez les Romands qui attendent depuis longtemps leur tunnel, celui du Simplon. La mauvaise humeur de Ruchonnet et de ses collègues est vive et c'est avec difficulté que l'on se mettra d'accord sur un compromis, adopté par le peuple en janvier 1879.

La plaie fédéraliste est ainsi loin d'être recousue. Alors que les radicaux lisent dans la Constitution les linéaments de leur programme politique, rivé à une centralisation continue du pays, pour les prochaines années, voire les prochaines décennies, les conservateurs catholiques comprennent très vite la puissance de l'atout qu'ils possèdent désormais avec le référendum. S'il accorde au peuple un pouvoir d'intervention formidable, puisque 25'000 électeurs (50'000 aujourd'hui) peuvent demander qu'une loi votée par les Chambres fédérales soit soumise au verdict populaire, il détient surtout une puissance purement politique. Par un habile maniement, d'ailleurs conforme aux intentions de ceux qui avaient milité pour son introduction dans le dispositif institutionnel suisse, ils pourront freiner la machinerie législative ! La centralisation du pays sera sous contrôle.

Taxe militaire, loi sur les droits politiques, capacité civile, remise de l'état-civil aux autorités civiles, les premières lois votées par les Chambres annoncent la couleur. Les radicaux laissent libre cours à leur frénésie législative. Mais les accroc commencent à se succéder. La loi sur la capacité civile est attaquée par un référendum. Puis une loi sur l'organisation militaire ainsi qu'une révision constitutionnelle instituant le monopole de l'émission des billets de banque entre les mains d'une banque centrale sont rejetées, en 1877 et en 1880. La machine radicale se grippe. En 1877 également, il s'en est fallu de peu que la loi sur le travail ne trébuche sur un référendum lancé par les catholiques, pas opposés en soi à un renforcement de la protection des travailleurs, mais heureux de protester contre l'intention des radicaux de soutenir le droit au divorce. Les radicaux enregistrent certes des succès, comme l'adoption en 1883 d'un code des obligations, que les milieux d'affaires attendaient depuis longtemps. Mais l'optimisme déclenché par la victoire de 1874 s'estompe.



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°1 | Janvier 2024

Un optimisme vacillant que le choc de 1882 assombrit encore plus. La décision du Conseil fédéral de créer un poste de secrétaire au Département de l'intérieur qui serait chargé de mener une enquête sur l'enseignement primaire met le feu au poudre. Cette enquête avait clairement pour but de démontrer la qualité supérieure de la formation prodiguée par les cantons protestants. Qualifié de « bailli scolaire », ce secrétaire excite la haine des catholiques, déjà éreintés par le refus des radicaux de les laisser accéder à des fonctions élevées au sein de l'Etat fédéral et sûrs de compter de pouvoir compter sur l'appui de leurs collègues protestants. C'est une atteinte directe à l'école, bastion du traditionalisme catholique : un objet politique non négociable. Le résultat est sans appel : les radicaux doivent renoncer à leur projet. Le doute s'instille dans l'esprit de quelques-uns, chez certains démocrates mais aussi chez Ruchonnet, foncièrement laïque mais profondément fédéraliste. Cette votation fonctionne comme un électrochoc : on ne peut pas continuer ainsi !

Car l'hostilité des conservateurs catholiques devient bientôt systématique. Ils se savent soutenus par leurs homologues protestants réunis à partir de 1875 au sein du *Eidgenössischer Verein*, dans lequel on repère nombre d'anciens membres du Centre, mais savent aussi que la bienveillance de certains radicaux vaudois, si sourcilieux sur la question du fédéralisme, ne leur est pas totalement fermée. Après le rejet en 1882 d'une loi sur la vaccination obligatoire, où se conjoignent la colère des conservateurs catholiques plaçant pour un respect intégral de la liberté individuelle et le scepticisme scientifique des démocrates, le point d'orgue de la campagne conservatrice contre les projets de loi radicaux est atteint en 1884. En mai, ce sont quatre textes, lors d'une votation appelée le « chameau à quatre bosses », qui sont rabroués d'un coup. Si l'un d'eux pouvait avoir une vraie portée politique, en lien avec les assises fédérales convoquées pour les procès liés à des affaires politiques, les autres sont purement techniques. Le référendum est devenu une arme de guérilla.

L'ouverture du champ politique

Première mission pour les responsables radicaux, qui essaient de se doter d'un programme d'action commun : arrimer définitivement les Romands si frondeurs aux radicaux alémaniques, certes divisés en de multiples chapelles mais globalement hégémoniques à Berne ; l'élection de Louis Ruchonnet au Conseil fédéral en 1881, malgré ses réticences personnelles, constituera l'aboutissement de cette politique d'ouverture, dont le principal artisan fut Emil Frey, de Bâle-Campagne et futur conseiller fédéral. Mais on prend conscience que cette politique d'ouverture ne sera complète que lorsqu'un moyen aura été trouvé d'insérer les conservateurs catholiques dans le jeu politique fédéral. Il n'est pas encore question de leur céder un siège au Conseil fédéral, mais l'idée commence à faire son chemin. Les conservateurs catholiques comprennent eux aussi que leur politique d'obstruction risque d'aggraver leur exclusion des institutions fédérales. Au lendemain de ce calamiteux dimanche du « chameau à quatre bosses », trois hauts responsables du groupe conservateurs aux Chambres (le Tessinois Martino Pedrazzini, le Saint-Gallois Josef Keel et le Lucernois Josef Zemp) changent de stratégie. Ils veulent se montrer constructifs. Ils déposent une motion demandant une révision de la Constitution, avec notamment la possibilité donnée à un certain nombre d'électeurs de proposer une modification partielle de la Constitution fédérale par ce que l'on appellera l'initiative populaire. Il ne s'agirait plus seulement de freiner le processus législatif en empêchant une loi d'advenir, mais d'impulser un changement par une intervention directe, et ponctuelle, dans la texte fondateur de la Confédération. Les



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°1 | Janvier 2024

conservateurs catholiques insistent sur le rôle nouveau qu'ils entendent jouer dans le jeu politique en troquant leur posture encline au rejet par une position dynamique, axée sur des propositions.

Les conservateurs catholiques ne se contentent pas d'une offensive malgré tout plutôt théorique, et surtout sans grande chance de succès. Ils modifient également leur discours à l'égard de la Suisse de 1848. Le discours que prononcera Josef Zemp en 1886, pour le 500^{ème} anniversaire de la bataille de Sempach, va ainsi revêtir une haute dimension symbolique. Dans ce canton, celui que les radicaux s'apprêtent à élire à la vice-présidence du Conseil national, lui ouvrant mécaniquement les portes de la présidence l'année suivante, prononce un discours qui fait date et qui sera rapidement interprété comme un acte d'adhésion à cette Suisse avec laquelle les membres de son camp politique ne s'étaient jamais véritablement réconciliés. C'est un moment séminal que pouvait seul endosser une nouvelle génération de leaders catholiques, conscients des transformations à l'œuvre dans le corps social et de l'inanité du repli catholique dans des traditions de plus en plus secouées.

La Suisse du dernier tiers du XIX^e siècle, comme le reste de l'Europe occidentale est en effet en pleine ébullition. Sous l'influence d'un réseau ferroviaire désormais étendu, la Suisse entre à haute vitesse dans la modernité. L'électrification commence, la machine à écrire s'installe au Palais fédéral en 1885. La première mondialisation est en cours. Les campagnes se dépeuplent, au profit des centres urbains dans lesquels un prolétariat grossit. La question sociale, en germe depuis longtemps, ne peut plus être niée. La première grève a lieu en 1868, le parti socialiste naît en 1888, s'autonomisant du parti radical, en rupture avec lui sur les questions de l'internationalisme et de la propriété privée. Le monde catholique n'est pas épargné. L'exode rural est une réalité expédiant nombre de catholiques dans les cités industrielles, protestantes. Cette population déracinée découvre un autre univers, obligeant par ricochet leurs représentants politiques à s'ouvrir à une Suisse qui n'est plus celle des alpages bucoliques des Waldstätten... Des syndicats chrétiens voient le jour, qui essaient de concurrencer les syndicats ouvriers de tendance socialiste, déjà bien implantés.

Vers la première « formule magique »

Le référendum a rempli sa mission, bien que non voulue par ses promoteurs. Il a permis aux conservateurs catholiques à s'imposer comme des acteurs centraux d'un débat politique que les radicaux avaient cru pouvoir cadenasser, dans le cadre étroit qu'ils avaient dessiné en 1874. Interlocuteurs inconfortables du « pouvoir » radical, ils ont toutefois compris que cet outil ne peut constituer une fin en soi. Ils veulent collaborer à la conduite du pays. Les radicaux ont fini par saisir le message. Le contexte politique, bouleversé par une question ferroviaire devenue inextricable, va offrir l'opportunité d'un changement de perspective. Les compagnies ont fait faillite les unes après les autres, donnant une actualité inédite à une éventuelle nationalisation du rail helvétique. Mais la question de l'indemnisation des sociétés propriétaires est loin d'être résolue.

En 1891, le rachat de la compagnie du Central tourne au désastre pour le Conseil fédéral. Emil Welti, en charge du dossier, démissionne. L'occasion est inespérée. Les radicaux tendent alors la main à leurs adversaires et élisent Josef Zemp au Conseil fédéral. Ils lui confient, dans la foulée, ce département maudit des chemins de fer, fatal au puissant



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°1 | Janvier 2024

Welti. Ce cadeau empoisonné, Zemp la voit comme une aubaine et va traiter ce dossier avec un talent qui lui permettra de préparer dans de bonnes conditions la naissance des chemins de fer fédéraux, en 1902. Les radicaux n'ont toutefois pas perdu l'ambition d'incarner la Suisse dans sa diversité : c'est le sens qu'il faut donner à l'« invention » du 1^{er} août pour célébrer le 600^{ème} anniversaire de la Confédération. Une année que l'on prend soin d'aller chercher dans le lointain Moyen Age, un moment consensuel loin de 1798 ou de 1848, qui auraient réveillé des tensions encore récentes que l'accession de Zemp au gouvernement n'a, pour l'instant, apaisées qu'en partie.

Il n'empêche : le référendum a initié un dialogue entre les radicaux et les conservateurs catholiques, débouchant sur un partage, même relatif, du pouvoir. La vie politique suisse mettra certes du temps à éliminer tous les stigmates de la confrontation entre les anciens ennemis du Sonderbund, d'autant que la montée en puissance du socialisme, qui a aussi contribué au rapprochement entre radicaux et conservateurs, vient troubler le nouvel équilibre en voie de construction. Socialistes, libéraux-conservateurs de l'Eidgenössischer Verein (parti libéral suisse dès 1913) et conservateurs catholiques s'allient souvent dans le but de contrer l'omnipotence des radicaux, notamment à travers la demande récurrente d'instaurer un système électoral proportionnel pour les élections fédérales, un objectif atteint en 1918 seulement. Et l'initiative populaire, adoptée également en 1891 sous le regard méfiant des radicaux, ne tarde pas à révéler sa force de frappe, que les partis minoritaires apprennent vite à exploiter.

Pour les radicaux, l'heure est grave. Il comprennent enfin que leur prétention à représenter la Suisse dans ses contradictions est caduque. Les socialistes s'emparent avec gourmandise de l'outil de l'initiative et bombardent le Conseil fédéral, demandant le droit au travail et les soins gratuits. En même temps, les conservateurs catholiques déposent leur propre texte exigeant que les recettes de la Confédération, adossées depuis 1848 aux taxes douanières, soient intégralement distribuées aux cantons. Tous ces textes mettraient en danger le grand chantier social des radicaux, la loi sur l'assurance maladie, dont la base constitutionnelle avait été adoptée en 1900. Les radicaux ne peuvent le tolérer. Remettre de l'ordre dans la maison radicale devient un impératif urgent. Les radicaux se débarrassent alors de leur aile gauche, les anciens démocrates, qui vont se rapprocher des socialistes, et de leur aile la plus libérale, qui va, elle, rejoindre les conservateurs protestants de l'Eidgenössischer Verein. Le parti radical-démocratique est fondé en 1894. Mieux organisés, les radicaux pourront repousser ces assauts. Ils n'en sont pas quitte pour autant.

Le référendum maître du jeu

Toujours placés au cœur des institutions, les radicaux, divisés entre leurs composantes étatiques, économiques et sociales, et sous la pression de leurs adversaires, tentent de poursuivre leur œuvre centralisatrice, non sans difficultés. Ils parviennent enfin à faire passer leur organisation militaire en 1907 et, la même année, la loi sur la banque nationale. Mais le ciel n'est pas serein. Leur loi sur l'assurance maladie, le vaisseau amiral de leur pensée sociale, fait naufrage en 1907, attaquée par un référendum lancé par les conservateurs des deux bords religieux ; elle ne passera qu'en 1912. Surtout, des nuages s'amoncellent sur leur aile droite. Le monde agricole, conduit par des radicaux et des conservateurs catholiques, s'agite, malgré les aides financières décrétées à partir de 1880. Il fustige les radicaux,



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°1 | Janvier 2024

qu'il considère trop proches à la fois des socialistes, pour assurer la paix sociale dans leurs usines, et des milieux bancaires de la Bahnhofstrasse.

Les paysans s'estiment au contraire les seuls vrais représentants de la patrie engloutie, à leurs yeux, dans l'élan d'un capitalisme qu'ils critiquent. Ils se dotent d'une association en 1897, bientôt redoutée, et qui concurrence l'Union suisse du commerce et de l'industrie, fondée en 1870 et représentant des intérêts de l'industrie. En conflit ou souvent alliée avec elle, elle aura aussi des rapports également ambivalents avec l'Union suisse des arts et métiers, fondée en 1879. Avec les syndicats ouvriers dont l'importance n'a cessé de croître, le paysage politique suisse revêt ainsi sa forme moderne, entre partis politique (le parti catholique est créé en 1912 après la règlement des rivalités entre Lucerne et Fribourg qui revendiquaient la place de capitale du catholicisme suisse), et sous la surveillance du référendum, dont les groupes d'intérêt comprendront bientôt l'utilité pour leurs propres causes.

Le rythme de la vie politique suisse sera ainsi dicté par le référendum, mais aussi son fonctionnement gouvernemental. Partis et organisations économiques seront contraints à un dialogue constant pour tenter d'éviter le référendum. En même temps, le référendum oblige les forces politiques à faire du système collégial, jamais remis en cause depuis 1848, une forme d'organisation du pouvoir basée sur l'idée de consensus, qui ne peut s'épanouir que s'il associe toutes les forces politiques, par un biais ou un autre, aux décisions. Agrariens en 1929, socialistes treize ans plus tard entreront au Conseil fédéral, avant qu'en 1959 on inaugure notre célèbre « formule magique », répartissant les sièges gouvernementaux entre les principaux partis en fonction de leur force. C'est l'enjeu de chaque élection au Conseil fédéral. Mais souvenons-nous que le principe d'un gouvernement de consensus a été « inventé » en 1891, pour prendre en compte les changements fondamentaux amenés par le référendum, qui trône dans notre Constitution depuis 1874.

* Dr.Olivier Meuwly, historien spécialiste de l'histoire des partis politiques



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°1 | Janvier 2024

Bibliographie sommaire :

Urs Altermatt, *Bundesratswahlen. Vom Unruheherd zur stabilen Republik. Der schweizerische Bundesrat 1848-1875. Teamplayer, Schattenkönige und Sesselkleber*, Zurich, NZZ Libro, 2020.

Erich Gruner, *Die Parteien in der Schweiz. Geschichte, neue Forschungsergebnisse, aktuelle Probleme*, Berne, Francke, 2^{ème} édition, 1977.

Alfred Kölz, *Histoire constitutionnelle de la Suisse moderne. L'évolution institutionnelle de la Confédération et des cantons depuis 1848*, traduction française, Berne, Stämpfli, 2013.

Josef Lang, *Demokratie in der Schweiz. Geschichte und Gegenwart*, Baden, Hier und Jetzt, 2020.

Olivier Meuwly, *Louis Ruchonnet 1834-1893. Un homme d'Etat entre action et idéal*, Lausanne, Bibliothèque historique vaudoise, 2006.

Olivier Meuwly, *19 avril 1874. L'audace de la démocratie directe*, Lausanne, PPUR, coll. Le savoir suisse, 2013.

Olivier Meuwly, *Les partis politiques. Acteurs de l'histoire suisse*, PPUR, coll. Le savoir suisse, 2^{ème} édition, 2018.