

# L'évolution économique et politique des villes et des campagnes suisses depuis la fin de l'ancien régime jusqu'à nos jours.

Par William E. Rappard, professeur d'histoire économique à l'Université de Genève.

Conférence faite le 3 février 1916 à l'Université de Genève sous les auspices de l'Union des Femmes.

## I.

### L'ancien régime.

#### La prépondérance économique des campagnes et la suprématie politique des villes.

Si le caractère dominant d'un Etat est déterminé par l'occupation principale de la majorité de ses habitants, la Suisse à la fin de l'ancien régime était un pays essentiellement campagnard et agricole. C'est là un fait historique incontestable. Sans doute, aucun recensement professionnel ne nous permet de le démontrer par la voie directe de la statistique. Mais les renseignements géographiques et démographiques que nous possédons suffisent largement pour nous autoriser à l'affirmer avec assurance.

A la fin du dix-huitième siècle il n'y avait en Suisse que 11 villes d'une population de plus de 5000 âmes. C'étaient Genève — que je compte ici, car elle faisait moralement et économiquement partie de la Suisse bien avant son incorporation politique en 1814 — Bâle, Zurich, Berne, St-Gall, Lausanne, Schaffhouse, Herisau, Fribourg, Soleure et Lucerne. Ensemble ces 11 villes renfermaient environ 110,000 habitants. Comme la population totale de la Suisse atteignait 1,800,000 âmes, ces villes n'en abritaient donc qu'une très faible fraction.

La prépondérance des campagnes était d'ailleurs connue et reconnue des contemporains et ses conséquences sociales n'avaient pas échappé aux plus clairvoyants d'entre eux. Ainsi le pharmacien-publiciste bernois Albrecht Hœpfner écrivait en 1800 dans sa *Helvetische Monatschrift* : „Les campagnards sont 15 fois plus nombreux que les citadins en Helvétie“. Et Rengger, celui que Hilty a appelé le „véritable héros de la République Helvétique“, attribuait en 1804 la stérilité de la Révolution, à laquelle il avait pourtant pris une part si importante et si utile, à la faiblesse numérique des classes moyennes des villes, qui seules auraient pu en discipliner l'effort, en modérer les excès et en consolider les conquêtes. En France, disait-il,

les citadins sont un tiers de la population totale. En Angleterre ils sont plus nombreux encore. Si en Allemagne l'élément urbain est plus faible, il y est cependant sensiblement plus fort qu'en Suisse, où il n'y a qu'un citadin pour 14 ou 15 campagnards.

La disproportion numérique et économique entre les villes et les campagnes était donc frappante vers la fin de l'ancien régime. De plus, fait plus inquiétant, elle tendait à s'accroître toujours davantage. Grâce aux progrès techniques de l'agriculture et à l'extension croissante de l'industrie rurale, les campagnes se peuplaient rapidement, alors qu'une faible natalité et une politique hostile à l'immigration urbaine compromettaient gravement le développement de la plupart des villes helvétiques. A Zurich, la population était stationnaire. A Bâle, à Lucerne, à Schaffhouse et à St-Gall, les patriotes s'alarmaient même de sa diminution.

Leurs appréhensions, que les événements de la fin du siècle ne devaient que trop justifier, s'expliquent aisément si l'on considère la nature du régime politique sous lequel se poursuivait cette évolution démographique. Les campagnes, toujours plus peuplées, étaient en effet pour la plupart soumises à la domination absolue des villes, dont la population était stagnante. La Suisse du dix-huitième siècle était un organisme dont le corps se développait avec une rapidité presque malade, alors que la tête, siège de la pensée et de la volonté nationales, semblait atteinte d'atrophie.

Voilà une image qui ne manquera pas d'attrister ou de scandaliser ! Elle choquera notamment ceux qu'un fallacieux enseignement de l'histoire a habitués à considérer notre pays comme un antique foyer de démocratie, projetant sur les ténèbres de la féodalité médiévale le reflet des lumineux principes de liberté et d'égalité, dont l'éclat aurait fait le bonheur et l'orgueil de tous les Helvètes. Si une telle conception est nécessaire au patriotisme de quelques-uns, elle ne saurait convenir à ceux qui cherchent dans la réalité, et non hors d'elle, des raisons de comprendre et d'aimer leur pays.

L'immense majorité des Suisses à la fin de l'ancien régime étaient des campagnards et la majorité de ces campagnards étaient des sujets. Voilà la vérité ! Or un pays dont la majorité de la majorité des habitants sont sujets n'est pas une démocratie, surtout lorsque leurs maîtres sont une infime minorité de privilégiés d'une petite minorité de citoyens.

Mais qu'en était-il au juste de la sujétion politique des campagnes ?

Pour répondre à cette question il faut distinguer la région alpestre, dont la presque totalité était indépendante, du plat pays, dont la plus grande partie était soumise à l'autorité souveraine des villes.

Les Alpes avaient donné naissance à la Confédération au treizième siècle. Au dix-huitième elles abritaient encore les petites républiques à *Lands-gemeinde* à qui la Suisse devait sa réputation de pays démocratique. Au cours des siècles Glaris, Zoug et Appenzell s'étaient joints à Uri, Schwyz et Unterwald, auxquels ils étaient apparentés par leur constitution sociale comme par leurs institutions politiques. On peut ajouter à ces cantons leurs alliés valaisans et grisons. Par la forme de leurs gouvernements ces républiques se distinguaient nettement des démocraties primitives. Elles leur ressemblaient cependant en ce qu'elles étaient, comme elles, rurales, alpestres et affranchies de toute domination citadine. C'est là d'ailleurs ce qui caractérise tous ces petits Etats et non la démocratie entendue au sens moderne du mot. Le pouvoir en effet y était réservé aux seuls bourgeois et ceux-ci, comme l'écrivait Laharpe en 1797, étaient „souverains d'une population nombreuse qui, pareille aux ilotes de Sparte, ne pouvaient jamais acquérir les droits de cité.“

Ensemble ces républiques montagnardes comptaient environ 350,000 habitants, auxquels on peut ajouter les quelques 100,000 sujets des Liges grisonnes. Les campagnards indépendants de toute autorité urbaine étaient donc au nombre d'environ 450,000 en Suisse à la fin de l'ancien régime.

Quant aux paysans du plat pays, leur sort était bien différent. Sujets des républiques citadines, administrés par des baillis que les bourgeoisies souveraines des villes choisissaient toujours parmi leurs propres membres, grevés de diverses charges féodales et mal dégagés souvent des liens du servage personnel, ils menaient une existence dont la relative prospérité matérielle ne cachait guère l'insignifiance politique.

Ces campagnards sujets étaient sensiblement plus nombreux que les montagnards libres. La ville de Berne, avec ses 12,000 habitants, régnait en maîtresse sur 380,000 sujets, dont le très grand nombre étaient paysans. Zurich, dont la population n'était guère plus

considérable que celle de sa grande rivale, avait environ 160,000 sujets campagnards. Les huit villes de Berne, Zurich, Bâle, Fribourg, Lucerne, Soleure, Schaffhouse et Genève possédaient ensemble moins de 90,000 habitants et à peu près 800,000 sujets *extra muros*.

Comme les cantons les plus riches et les plus puissants étaient des aristocraties ou des oligarchies urbaines et comme près de la moitié des paysans leur étaient assujettis<sup>1)</sup>, il est bien permis de parler de la suprématie politique des villes en Suisse au dix-huitième siècle.

Cette suprématie même s'explique précisément par une puissance et une richesse supérieures. Par leur force guerrière les villes avaient conquis quelques-unes des campagnes dont elles avaient fait leur domaine; par leur force économique elles avaient acquis les autres en les achetant à des seigneurs appauvris. Or sous l'ancien régime la conquête et l'achat constituaient des titres incontestés à la domination politique.

Cette domination était extrêmement profitable aux maîtres. Mettant leur souveraineté politique au service de leurs intérêts économiques, les villes tiraient directement et indirectement d'abondants revenus des campagnes : directement, en se substituant, pour la perception des redevances foncières aux anciens seigneurs expropriés, et indirectement, en multipliant à leur propre profit et aux dépens de leurs sujets les privilèges et les monopoles.

Voici ce qu'écrivait à ce sujet, en son langage incorrect et hyperbolique de révolutionnaire, le Vaudois J.-J. Cart en 1802 : „Tout ce qui dans ces malheureux Cantons tenait au commerce, aux arts, et aux métiers lucratifs, fut accaparé par les maîtres, qui en firent des choses régales, ou plutôt leur patrimoine exclusif. C'est ainsi que, sous les peines les plus graves, le fabricant des campagnes ne pouvait acheter les matières premières de sa fabrication que des marchands oligarques de la capitale; et que mises en œuvre, il ne lui était pas permis de vendre l'œuvre de ses mains à celui qui lui en aurait payé le plus, mais qu'il était obligé de la vendre à ces mêmes marchands souverains exclusivement, et au prix qu'ils voulaient bien y mettre. Ni les Phéniciens, ni les Carthaginois, ni les Juifs, ni les Arabes ne se permirent des extorsions pareilles. Un paysan pouvait bien acheter

<sup>1)</sup> Nous n'avons tenu compte dans nos calculs ni des sujets des principautés de St.-Gall, de Bâle et de Neuchâtel, ni des 300,000 habitants des bailliages communs. Comme ils n'étaient pas indépendants et que les autorités dont ils relevaient n'étaient pas exclusivement urbaines, ils ne rentrent ni dans l'une ni dans l'autre des catégories que nous avons établies. Si par leur existence même ils contribuaient à assurer la prépondérance économique des campagnes, ils ne fortifiaient ni n'affaiblissaient la suprématie politique des villes. Ils ne nous intéressent donc pas ici.

un cochon de son voisin pour son usage, mais il ne pouvait pas l'acheter pour le revendre. Le commerce des cochons, comme tout autre, appartenait exclusivement aux oligarques. Qu'on s'en enquière à Schaffhouse. Dans un pays de fabrique, les métiers de teinturier et de chaudronnier sont très bons. Il n'y avait donc que les oligarques qui pussent être teinturiers et chaudronniers. Que l'on s'en informe à Zurich."

Il serait facile d'allonger la liste, dressée par Cart, d'exemples d'exploitation économique des campagnes par les villes. A Bâle les maîtres rubaniers de la capitale avaient obtenu du Conseil que leurs tisserands à la campagne ne pussent acquérir de nouveaux métiers, de peur qu'ils fussent tentés d'accepter du travail pour des concurrents du dehors. Dans plusieurs cantons protestants les professions d'avocat et d'ecclésiastique n'étaient pas accessibles aux sujets de la campagne. La république de Berne réservait à ses bourgeois la partie la plus lucrative du commerce en gros des vins vaudois.

Il s'est même trouvé des esprits libéraux pour justifier cette politique, en la déclarant conforme à une naturelle division du travail et par conséquent profitable à tous. L'agriculture aux paysans! l'industrie, le commerce et les professions libérales aux citadins! disait-on. Il faut reconnaître d'ailleurs que les capitales, en vertu de ce principe peut-être, consentaient parfois à partager certains de leurs privilèges avec les autres villes et les bourgs situés sur leur territoire.

Un dernier exemple montrera à la fois combien égoïste pouvait être la politique économique des capitales à l'égard de leurs sujets paysans au dix-huitième siècle et combien les temps ont changé depuis lors. Les villes, jadis comme aujourd'hui, étaient les créancières des campagnes. Comme telles elles voyaient avec déplaisir le taux de l'intérêt des prêts hypothécaires baisser avec l'accroissement de leur richesse. Pour réparer ce malheur, les Conseils souverains de Bâle, de Zurich et de Berne n'hésitèrent pas à décréter que toute stipulation d'intérêt inférieure à 5% serait frappée de nullité et exposerait les parties contractantes à des pénalités sévères. C'était élever l'usure à la hauteur d'un principe de gouvernement.

La prépondérance économique des campagnes jointe à la suprématie politique des villes avait déterminé dans l'esprit public un courant de profond mécontentement et de méfiance générale. Les campagnards étaient d'autant plus exaspérés de leur sujétion et les citadins d'autant plus jaloux de leur autorité, que l'évolution économique, en fortifiant les premiers et en affaiblissant les seconds, avait rendu plus précaires leurs rapports réciproques. Les contemporains clairvoyants s'accordent à témoigner de cet état d'esprit et

à y discerner une des causes principales du rapide effondrement de l'ancien régime.

Peu de temps avant la Révolution l'illustre Pestalozzi, en songeant à Zurich, sa cité natale, écrivait: „C'est un fait attristant mais incontestable, la ville s'oppose en bloc à la campagne.“ Bientôt après 1798, le Vaudois Henri Monod notait dans ses intéressants *Mémoires*: „Ce qui donne surtout une grande intensité aux idées démocratiques de notre peuple, c'est l'absurde jalousie des campagnes contre les villes qu'avait nourrie l'ancien gouvernement.“ En 1801, Hœpfner crut pouvoir affirmer dans l'article de revue précité que „jamais les relations entre les citoyens des villes et des campagnes ne furent plus tendues, jamais la méfiance et le doute réciproques ne furent plus vifs qu'à l'heure présente.“

Le 9 janvier 1798, quelques semaines seulement avant l'invasion française, l'historien national Jean de Muller écrivait de Vienne: „Les nouvelles que j'apprends de Suisse sont mauvaises, mais elles ne sont que la confirmation de ce que j'avais prédit et de ce que je dis encore. Les phrases prononcées à la Diète sonnent bien, mais il faut savoir mesurer les forces en présence et se demander „pourquoi tout ceci? Que personne ne soit tenté de penser que la nation se sacrifiera pour que quelques villes puissent conserver leurs privilèges.“

## II.

### L'avènement de la Suisse moderne, 1798—1848. La révolution industrielle et la conquête de l'égalité politique.

Deux grands faits dominent l'histoire économique et politique de la Suisse au cours du demi-siècle qui s'ouvrit en 1798: la révolution industrielle et l'avènement de la démocratie moderne. L'un et l'autre devaient contribuer au bouleversement de la vie urbaine et rurale et à la transformation radicale des rapports réciproques des villes et des campagnes.

Et tout d'abord la révolution industrielle. On peut donner à ce terme une double signification. Au sens étroit la révolution industrielle est un fait technique à conséquences économiques qui se manifeste et se définit par l'avènement du machinisme et de la fabrique. Au sens large la révolution industrielle comprend toutes les commotions matérielles, sociales et morales provoquées par ce fait technique.

Conçue dans les deux sens, la révolution industrielle fortifia la situation économique des villes. Par l'avènement du machinisme et de la fabrique elle tendit à concentrer la grande industrie dans les agglomérations urbaines. Et par l'augmentation de la productivité, qui résultait de l'application d'une technique perfectionnée,

elle accrut l'importance nationale de cette branche de l'activité économique qu'elle tendait à localiser dans les villes.

Le dix-huitième siècle avait été déjà une période de grande prospérité industrielle pour la Suisse. La filature, le tissage et la broderie du lin et du coton dans la Suisse orientale, la fabrication des toiles peintes à Genève, à Neuchâtel, à Bâle, à Zurich, en Argovie, à Glaris et ailleurs, la rubanerie bâloise, les industries séricicoles de Zurich, l'horlogerie genevoise et neuchâteloise et tant d'autres industries secondaires avaient puissamment enrichi la Suisse bien avant l'ère des grandes inventions mécaniques. Mais un des traits caractéristiques de la grande industrie helvétique sous l'ancien régime, c'est que ses centres de fabrication les plus actifs n'étaient pas les villes. „L'industrie des indiennes était la seule des grandes industries suisses qui fût organisée en fabrique sous l'ancien régime. Pour toutes les autres, le travail à domicile, en famille et à la campagne était la règle. Aussi pouvons-nous bien affirmer que c'est cette dernière forme qui est caractéristique de l'organisation industrielle de la Suisse à la veille du dix-neuvième siècle. Le travail à domicile était général en Europe avant la révolution industrielle. Ce qui était particulier à la Suisse, c'était la prépondérance industrielle des campagnes sur les villes.“ Voilà comment j'ai cru pouvoir résumer ailleurs le résultat de mes études sur l'ancien régime industriel de la Suisse.

La révolution industrielle allait profondément modifier cette forme d'organisation. Le travail à domicile et en famille allait, non pas disparaître subitement, mais perdre bientôt sa situation prépondérante.

En Suisse, comme dans tous les autres pays, la filature du coton fut la première et la plus radicalement révolutionnée. Dès 1815 une centaine de fabriques, occupant à des rouets mécaniques environ 6000 ouvriers, avaient remplacé les innombrables ateliers domestiques de l'ancien régime. Toutes les autres industries sus-mentionnées, sauf celle des indiennes, subirent une évolution analogue, quoique plus lente et moins générale. Aussi, en 1848, le travail à domicile était-il gravement menacé partout où il subsistait encore. Si le régime de la fabrique n'avait pas encore brisé toutes les résistances que lui opposaient la nature de l'industrie suisse, particulièrement rebelle à la grande production uniformisée, et l'humeur farouchement indépendante des ouvriers helvétiques, son triomphe définitif était néanmoins assuré.

De plus, une nouvelle et très importante industrie était née de cette transformation même, à savoir l'industrie de la construction mécanique. La Suisse fabriquait, en effet, une grande partie de ses propres ma-

chines et une partie appréciable de celles des pays voisins. Or ces machines se construisaient naturellement toutes dans des usines.

En estimant à 50,000 le nombre des ouvriers de fabrique en Suisse en 1848, nous avons le sentiment d'être resté au-dessous de la réalité plutôt que de l'avoir dépassé.

Mais ces ouvriers, jadis campagnards, étaient-ils tous devenus citadins au cours de cette évolution ? Non. La déplorable pauvreté de notre sous-sol en combustible minéral, jointe à l'abondance de nos ressources hydrauliques, avaient — fort heureusement d'ailleurs — empêché ou retardé l'établissement de toutes les fabriques dans les grands centres urbains. Mais l'augmentation du nombre des agglomérations de plus de 5000 habitants de 11 à 28 et l'accroissement de leur population totale de 110,000 à près de 280,000 au cours de ce demi-siècle montrent bien que les villes avaient largement bénéficié de la révolution industrielle.

Elles en avaient bénéficié de diverses façons. Si les établissements industriels fixés dans les capitales du dix-huitième siècle n'étaient pas fort nombreux, des villages insignifiants jadis étaient devenus de petites villes, grâce aux fabriques nouvelles. De plus, le développement du grand commerce, conséquence immédiate et importante de la révolution industrielle, rendait plus intense le mouvement et plus considérable la population de presque tous les centres urbains.

Mais l'effet social le plus significatif; sinon le plus apparent, de la révolution industrielle fut la création d'une classe nouvelle. Même là où les salariés vivaient à la campagne, le travail en fabrique, en les privant de loisirs et en absorbant toutes leurs énergies, les avait détachés de la terre. L'ouvrier à domicile de l'ancien régime était presque toujours resté un paysan, alors que l'ouvrier de fabrique devenait ainsi un prolétaire industriel.

C'est en effet, comme je l'ai montré ailleurs, dans la première moitié du dix-neuvième siècle que se place la genèse du prolétariat industriel suisse. L'avènement de cette classe, qui consommait sans les produire les fruits du travail agricole, donnera dans la période suivante à l'antagonisme entre les villes et les campagnes une forme et une acuité toutes nouvelles. Les citadins trouveront dans ses membres, même dans ceux qui habitent hors des enceintes municipales, des alliés vigoureux, quoique parfois compromettants par leur turbulence, dans leurs luttes contre les paysans pour la cause de la vie à bon marché.

Parallèlement à la révolution industrielle, et non sans rapports d'interdépendance avec elle, se poursuivait dans l'ordre politique une autre grande transformation sociale : l'avènement de la démocratie moderne.

L'ancien régime, en Suisse comme ailleurs, était fondé sur le privilège, c'est-à-dire sur l'inégalité. La Constitution fédérale de 1848, en proclamant „tous les Suisses égaux devant la loi“ marque le triomphe définitif du principe contraire. Ce principe nouveau c'est l'égalité politique, fondement de la démocratie moderne. De 1798 à 1848, la Suisse évolua donc vers la démocratie.

Est-ce à dire qu'il faille voir dans les constitutions successives qu'elle subit dans l'intervalle les étapes normales de cette évolution? Evidemment non. La constitution radicalement démocratique de la République une et indivisible du 12 avril 1798 fut imposée par la Révolution française. Le très éclectique Acte de médiation du 19 février 1803 fut dicté par Bonaparte. Le réactionnaire Pacte fédéral du 7 avril 1815 fut élaboré sous l'influence des grandes puissances représentées au Congrès de Vienne. Ces constitutions d'inspiration étrangère sont donc loin d'être l'expression fidèle des besoins et des sentiments nationaux. Ce n'est qu'à partir de 1815 que l'évolution démocratique artificiellement précipitée en 1798, sagement ralentie en 1803 et brutalement interrompue en 1815 put reprendre son libre cours. Ce n'est qu'à partir de cette date que l'histoire constitutionnelle de la Suisse redevient vraiment de l'histoire suisse.

Sous la République Helvétique les campagnes furent appelées à une factice égalité politique. Elles ne purent la maintenir en 1803, malgré que l'Acte de Médiation abolit en principe „les pays sujets et les privilèges de lieux“. Sous le Pacte fédéral de 1815 les pays sujets demeurèrent abolis, mais la suppression des „privilèges de lieux“ fit place à une très vague interdiction des „privilèges exclusifs en faveur d'une classe de citoyens“, qui n'empêcha pas la restauration presque complète de la suprématie politique des villes. Nous avons vu quelle était la disproportion entre la population des capitales et celle de leurs domaines ruraux à la fin de l'ancien régime. Elle ne s'était encore guère atténuée en 1815. Malgré cela les capitales se réservèrent dans toutes les anciennes aristocraties et oligarchies une part prépondérante des sièges dans les assemblées législatives. Cette part fut de la moitié à Lucerne, des cinq-huitièmes à Zurich, des deux tiers environ à Bâle, Soleure et Schaffhouse, des trois quarts même à Fribourg. A Berne, où la réaction fut peut-être la plus complète, le Grand Conseil fut composé de 200 bourgeois de la capitale choisis par le gouvernement lui-même. Pour „élargir, consolider et adapter aux besoins des temps nouveaux les bases vénérables de la République“ le gouvernement décréta, le 21 septembre 1815, après quatre jours de délibérations, que l'ancienne constitution serait modifiée et une place faite au Grand Conseil à une „députation du pays“ (Landesrepräsentation), com-

posée de 99 membres des villes et des campagnes. Mais le mode d'élection et les conditions d'éligibilité de ces législateurs adjoints en firent un corps de fonctionnaires sans indépendance.

En fait les capitales, tout en renonçant à la restauration de leurs anciens privilèges économiques, avaient partout, dans les anciennes aristocraties et oligarchies, repris en mains la direction des affaires politiques. Mais les germes de démocratie, semés dans le sol bien préparé des campagnes helvétiques par la Constitution de 1798, ne tardèrent pas à lever en une moisson de révolte sous le soleil de juillet de l'année 1830.

Il serait faux de représenter les révolutions qui éclatèrent en Suisse en cette année comme des mouvements essentiellement agraires. D'une part, en effet, elles n'épargnèrent ni la Thurgovie, ni l'Argovie, ni les cantons de Schwyz et de Vaud, où ce n'était pas une aristocratie citadine, mais bien une oligarchie de gros paysans et de fonctionnaires qui détenait le pouvoir. Et, d'autre part, aux révoltés de la campagne, des mécontents des villes secondaires et même des capitales s'associèrent souvent pour obtenir des réformes constitutionnelles. Mais comme ces réformes tendaient en première ligne à une extension du suffrage, restreint jusque là au profit des villes et aux dépens des campagnes, celles-ci en furent les principaux bénéficiaires, celles-là les véritables victimes.

Nous ne pouvons pas refaire ici l'histoire de ces révolutions. Bornons-nous à rappeler ceux de leurs résultats constitutionnels qui affectèrent le plus directement la situation réciproque des villes et des campagnes.

Partout, sauf à Genève et à Bâle, les gouvernements citadins, par crainte ou par sagesse, capitulèrent devant les menaces d'imposantes manifestations populaires. Des Constituantes vraiment représentatives de la masse de la nation furent convoquées pour reviser les lois fondamentales, et les projets issus de leurs délibérations furent ratifiés par des plébiscites. L'adoption très générale de ce mode de révision constitutionnelle était en lui-même le plus décisif triomphe de la démocratie, partant des campagnes. Le principe de l'égalité politique, ainsi implicitement reconnu, fut de plus expressément sanctionné par toutes les constitutions nouvelles. Mais grâce à une géographie électorale respectueuse du passé, à l'élection indirecte partiellement maintenue et à certaines restrictions censitaires, les capitales ne furent pas partout et du premier coup condamnées à l'insignifiance politique dans laquelle les eût plongées le suffrage universel, proportionnel et direct. Ainsi les villes du Zurich et de Soleure purent conserver au Grand Conseil le tiers des sièges environ,

alors qu'un système de représentation strictement proportionnel à la population leur en eût accordé moins d'un dixième. Lucerne, Schaffhouse et St-Gall aussi bénéficièrent encore de faveurs analogues. A Berne et à Fribourg par contre la réforme fut radicale. Seul l'inexpérience politique des campagnes y limita leur toute-puissance.

Toutes les autres grandes réformes d'ordre politique, dues aux mouvements de 1830, profitèrent également en première ligne aux campagnes, puisqu'elles mirent un terme à des pratiques dont les principaux bénéficiaires avaient jusque là été les privilégiés de la ville. Il en fut ainsi notamment de la séparation des pouvoirs, de la subordination des petits aux grands conseils, de la publicité des débats législatifs et de l'administration des finances, de l'autonomie communale et du *referendum* constitutionnel.

Dans l'ordre économique aussi, les paysans obtinrent des avantages qu'ils avaient longtemps réclamés en vain. Tel fut la faculté de racheter, à des conditions moins onéreuses, les charges foncières d'origine féodale dont étaient grevées leurs terres. Tel fut aussi l'introduction de la liberté du commerce et de l'industrie, longtemps combattue par les marchands et les artisans corporatifs de villes.

Mais, malgré l'importance de ces réformes politiques et économiques, il faut chercher ailleurs les effets les plus significatifs des révolutions de 1830, à savoir dans le domaine pédagogique. C'est grâce à l'impulsion donnée à l'instruction publique que la démocratie, établie dans les formes du gouvernement, put peu à peu se réaliser dans la vie politique et que les améliorations matérielles, prévues dans les constitutions, purent être effectuées par les hommes de la campagne et à leur profit. C'est en 1830 que les campagnes suisses firent leurs premières classes. Du haut de la maturité intellectuelle et politique qu'elles ont acquise au cours de près d'un siècle de vie scolaire, elles ne sauraient contempler aujourd'hui ces modestes, mais décisifs débuts, sans un sentiment de reconnaissance pour les révolutionnaires qui les rendirent possibles.

Les deux seules anciennes oligarchies urbaines qui ne furent pas vaincues par la démocratie en 1830 furent Genève et Bâle. Genève parce qu'elle n'en fut pas menacée encore, et Bâle parce qu'elle refusa de s'y soumettre.

Le mouvement qui se produisit onze ans plus tard à Genève ne nous intéresse pas ici, car la campagne n'y eut aucune part.

A Bâle la situation était toute différente. Les bourgeois de la capitale, confiant en leur supériorité militaire et en l'appui d'une partie de leurs anciens

sujets qu'ils tenaient sous leur dépendance économique, préférèrent perdre leur ancien domaine rural plutôt que de se laisser tyranniser dans les conseils par ses représentants. A la revendication de l'égalité politique, ils répondirent en 1830 par un compromis. Ils offrirent à la campagne 79 sièges sur 154 dans le corps législatif. C'était en apparence renoncer à la majorité, mais comme la population de la ville était loin d'atteindre à la moitié de celle du canton, ce n'était nullement satisfaire les démocrates intransigeants. Après plus d'une année de débats stériles et de luttes à main armée, la séparation fut décidée, d'un commun désaccord, si l'on peut dire. La ville restait maîtresse d'elle-même, la campagne le devenait. On se résigna ainsi à une solution qui n'avait heureusement prévalu nulle part ailleurs. L'intérêt commun des deux parties fut sacrifié à l'amour-propre de chacune d'elles.

La conquête de l'égalité politique, entreprise par les campagnes suisses contre les villes en 1830, s'étendit et s'affirma encore dans les années suivantes. Elle s'acheva en 1848 par l'adoption de la Constitution fédérale qui en sanctionna définitivement les résultats. Dans son fameux article 4, en effet, elle proclama „tous les Suisses égaux devant la loi“ et déclara que dorénavant il n'y aurait plus en Suisse „ni sujets, ni privilèges de lieu, de naissance, de personnes ou de familles.“

Par son vote du 1<sup>er</sup> septembre 1848, le peuple suisse, en consacrant le triomphe de la démocratie moderne, mit un terme à la séculaire suprématie politique des villes sur les campagnes. On peut même dire qu'il alla plus loin. S'inspirant de la Constitution de notre grande république sœur, les Etats-Unis d'Amérique, il confia l'exercice de l'autorité suprême à une Assemblée fédérale dont un des conseils représentait la nation et l'autre les cantons. C'était, théoriquement tout au moins, rompre au profit des campagnes et aux dépens des villes avec le principe strictement démocratique de l'égalité de tous les citoyens. Sur les vingt-deux cantons représentés au Conseil des Etats, vingt et demi, en effet, avaient une population en majorité rurale. Dans un des conseils souverains, les villes pouvaient donc, par le jeu normal des institutions électorales, être condamnées à une insignifiance politique que leur importance démographique n'aurait nullement justifiée.

Mais, je m'empresse de l'ajouter, ce n'était là qu'une possibilité théorique qui ne s'est point réalisée jusqu'ici. Si je la signale, ce n'est ni pour y reconnaître une iniquité, ni pour y entrevoir un danger, mais simplement pour montrer combien largement la Constitution de 1848 ouvrait la porte à l'avènement politique des campagnes.

### III.

#### **La Suisse moderne, 1848—1916. L'essor économique des villes et l'avènement politique des campagnes.**

A la naissance de la nouvelle Confédération en 1848, les campagnes n'avaient pas encore perdu la prépondérance économique et elles venaient de conquérir l'égalité politique. Jamais leur situation nationale n'avait été aussi brillante. Jamais elle n'avait paru mieux assurée. Les villes au contraire n'avaient pas encore trouvé dans l'accroissement et l'enrichissement que leur avait valu la révolution industrielle de quoi compenser la perte de leur suprématie politique. Au point de vue national, leur position s'était incontestablement affaiblie.

Qu'allait apporter l'ère nouvelle? Nous pouvons aujourd'hui répondre à cette question en constatant que, malgré les bouleversements qui l'avaient annoncée, cette ère ne fut en somme que le prolongement naturel de la période précédente. Aux désordres tumultueux de l'adolescence succéda, pour la Suisse moderne, l'épanouissement de la maturité.

Dans l'ordre économique la révolution industrielle continua de déployer ses effets. Mais bientôt un facteur nouveau vint ajouter son action à celle des forces qui travaillaient depuis un demi-siècle à augmenter la puissance économique des villes. Ce que le machinisme avait fait pour la production des richesses, le chemin de fer le fit pour leur circulation. Pendant que celui-là continuait de multiplier les fabriques et d'accroître leur productivité, celui-ci vint leur fournir des matières premières à meilleur compte et leur ouvrir de nouveaux débouchés. L'influence de ce facteur nouveau sur toute l'économie nationale fut si décisive, il contribua si puissamment à modifier la situation respective des villes et des campagnes, qu'il nous faut rappeler ici au moins les principales étapes de son action.

En 1850, alors que le Royaume-uni possédait déjà plus de 10,000 kilomètres de voies ferrées, et que les réseaux d'Allemagne et de France dépassaient déjà 6000 et 3000 kilomètres respectivement, la Suisse se contentait encore de deux petits tronçons d'une longueur totale de 26 kilomètres. Bâle était depuis 1844 reliée à Strasbourg par la ligne de St-Louis-Mulhouse et le fameux chemin de fer Zurich-Bade était en exploitation depuis 1847. La réalisation de tous les autres projets s'était jusque là achoppée aux aspérités du sol et aux aspérités non moins redoutables du caractère helvétiques! Mais les difficultés principales s'aplanirent bientôt après l'adoption de la Constitution de 1848. En 1865, la Suisse possédait déjà un réseau de plus de 1300 kilomètres. Les grandes lignes intérieures avaient toutes été construites dans l'intervalle. Olten était devenu un

nœud de routes très important relié à Genève par Berne et par Soleure, à Bâle par le Hauenstein — ouvert en 1858 — à Schaffhouse, à Romanshorn et à St-Gall par Winterthour et Zurich, et à Lucerne par Sursee. De plus, des voies ferrées sillonnaient déjà la vallée du Rhône jusqu'à Sion, la vallée de l'Aar jusqu'à Thoune et la vallée du Rhin jusqu'à Coire. La capitale des Grisons était d'ailleurs reliée aussi au réseau principal par Sargans, Weesen et la rive droite du lac de Zurich.

Les épisodes les plus marquants de l'histoire ferroviaire de la Suisse après 1865 furent l'ouverture du tunnel du Gothard en 1878, la nationalisation du réseau principal en exécution de la votation populaire du 20 février 1898, et le percement du Simplon en 1906. Cette histoire est résumée dans le tableau suivant, qui indique, en kilomètres, la longueur des lignes à traction de locomotive construites jusqu'en 1910:

Année	Kilomètres	Année	Kilomètres
1844	2	1870	1424
1847	26	1880	2566
1850	26	1890	3185
1860	1051	1900	3707
1865	1325	1910	4573

Le premier effet économique du développement ferroviaire de la Suisse dans la seconde moitié du dix-neuvième siècle fut un rapide progrès de son industrie et de son commerce. Son premier effet social fut l'essor des villes. Bornons-nous à chercher à mesurer ces phénomènes, dont les rapports de corrélation avec l'extension du réseau de chemins de fer sont trop évidents pour qu'il soit nécessaire d'y insister.

A défaut de données précises et complètes sur la production totale de l'industrie suisse à diverses époques, nous ne pouvons en apprécier le développement que par des moyens indirects. Les deux sources auxquelles j'aurai recours pour cela sont les statistiques relatives à l'exportation de produits fabriqués, d'une part, et les recensements professionnels de l'autre.

Le tableau suivant montre les rapides progrès de l'exportation totale de la Suisse au cours des trente dernières années — les données comparables pour la

	Exportation totale (valeur en millions de francs)	Exportation de produits fabriqués <sup>1)</sup> (valeur en millions de francs)	Proportion de l'exportation de produits fabriqués <sup>1)</sup> en %
1885	670	477	71.2
1890	725	538	74.3
1895	663	503	75.9
1900	836	644	77.0
1905	969	733	75.6
1910	1196	903	75.5
1913	1376	1023	74.3

<sup>1)</sup> Ces chiffres, conformes aux données des classifications officielles, sont quelque peu fallacieux. Les „produits fabriqués“ ne comprennent en effet aucune des „substances alimentaires“ dont

période antérieure à 1885 font malheureusement défaut aussi — et les progrès, plus saisissants encore, de son exportation de produits fabriqués.

Au cours de la dernière génération donc, le commerce d'exportation de la Suisse a plus que doublé d'importance, et la part de ce mouvement, due à la production industrielle, a augmenté dans une proportion plus forte encore.

Profession	Milliers de personnes vivant de cette profession						Proportion de la population totale en %					
	1860	1870	1880	1888	1900	1910	1860	1870	1880	1888	1900	1910
Transformation de la matière première	891	948	1058	1103	1384	1604	35.5	35.7	37.4	37.8	41.7	42.9
Commerce . . . . .	163	175	206	213	285	378	6.5	6.6	7.3	7.3	8.6	10.1
Voies de communications, transports	47	63	112	100	167	234	1.9	2.4	4.0	3.4	5.8	6.8

L'essor des villes fut le résultat naturel de cette évolution économique, dont il fut d'ailleurs aussi la condition nécessaire. Si les villes ont seules bénéficié de l'augmentation de la population qui s'est produite en Suisse dans la seconde moitié du dix-neuvième siècle, c'est qu'elle eût été impossible dans un pays purement rural. L'agriculture nationale, si perfectionnée qu'on en suppose la technique, ne saurait nourrir aujourd'hui tous les habitants de la Suisse. Le commerce et l'industrie, donc les villes, ont seuls permis l'accroissement de sa population au cours des dernières générations. Ils ont par conséquent été seuls à en profiter immédiatement. Comme nous l'avons vu plus haut, la Suisse ne comptait que 11 villes de plus de 5000 âmes à la fin de l'ancien régime et que 28 en 1850. Ce nombre augmenta rapidement. Il fut de 35 en 1860, de 44 en 1879, de 49 en 1880, de 54 en 1888, de 62 en 1900 et de 89 en 1910. Alors que les habitants de ces communes ne constituaient que la quinzième partie de la population en 1798 et que la neuvième un demi-siècle plus tard, ils sont aujourd'hui près de 1,400,000 et forment donc à eux seuls plus du tiers de la population totale.

L'influence des chemins de fer sur l'agriculture fut toute autre. Sans doute, elle fut stimulante aussi, pour autant que le nouveau moyen de transport facilitait l'importation de machines agricoles et d'engrais artificiels et l'exportation des vins, des fromages et des autres produits dérivés du lait. Mais ces effets bienfaisants furent plus que neutralisés par la baisse des céréales et la hausse de la main-d'œuvre déterminées par l'introduction à meilleur marché de blés

dont la valeur est due surtout au travail industriel qui y est incorporé. Il conviendrait, par exemple, d'ajouter aux fr. 1,023,000 de „produits fabriqués“ exportés en 1913, la valeur du chocolat (fr. 58,171,000), du lait condensé (fr. 44,195,000) et d'autres marchandises analogues, que la statistique officielle en exclut pour la faire figurer sous la rubrique „substances alimentaires“. Ainsi remanié, notre tableau accentuerait plus fortement encore la prépondérance des produits industriels sur les autres marchandises dans l'exportation totale.

Le tableau suivant, qui accuse une forte augmentation, absolue et relative, du nombre de personnes tirant leur subsistance d'une profession industrielle ou commerciale, montre en outre que ces progrès ne sont pas dus exclusivement à la hausse concomitante des prix ni aux perfectionnements de l'outillage.

d'outre-mer et par l'augmentation de la demande de bras.

Déjà à la fin du dix-huitième siècle, la Suisse était obligée d'importer d'Alsace et de Souabe une partie notable des céréales qu'elle consommait. Mais au prix, fluctuant entre 25 et 30 francs le quintal métrique, auquel se vendaient les céréales en Suisse dans la première moitié du dix-neuvième siècle et au taux contemporain des salaires, la production des grains était encore, surtout après l'abolition définitive des charges féodales, une branche lucrative de l'agriculture nationale. Ces prix se maintinrent, montèrent même quelque peu jusqu'en 1870. Mais alors l'importation, en quantités toujours plus considérables, de blés hongrois, puis russes et américains, détermina une baisse qui, quoique irrégulière, se poursuivit jusqu'au début de la guerre actuelle.

En 1913, le prix moyen du froment était en Suisse de fr. 22.64, celui de l'épeautre de fr. 17.59 les 100 kg. Comme les céréales indigènes, de qualité inférieure, se vendaient toujours à un prix sensiblement au-dessous du niveau de celui des céréales importées, leur production, dont M. E. Laur estimait le coût moyen à plus de fr. 21.50 le quintal, avait fortement baissé. Il est impossible de déterminer avec exactitude et précision le degré de dépendance économique qui en résultait pour le pays, mais il est certain qu'il devint pour les trois quarts au moins tributaire de l'étranger pour ses approvisionnements en grains.

Sans doute la baisse du blé se trouvait partiellement sinon entièrement compensée, à l'avantage des paysans, par l'extraordinaire hausse des laitages, due notamment à l'exportation croissante des fromages et à l'avènement des industries nouvelles du lait condensé et du chocolat au lait. Le prodigieux renchérissement du lait, du beurre et surtout du fromage, dont le prix a presque doublé depuis 1850, profita incontestablement à beaucoup d'agriculteurs suisses. Mais il affaiblit non moins certainement l'agriculture suisse dans son ensemble, en diminuant, dans l'économie nationale, le

nombre de ses représentants. Déjà en 1796, Johann Georg Heinemann constatait à propos de l'agriculture bernoise que „le plus gros éleveur de bétail (Viehbauer) peut se contenter de deux ou trois valets de ferme. Si, à égalité de terre, il se met à cultiver le blé, il lui en faudra deux fois plus. S'il transforme son domaine en vignoble, il lui en faudra quatre fois plus. Voilà pourquoi, conclut Heinemann, on trouve moins de pauvres désœuvrés là où les champs labourables ne sont pas devenus des pâturages.“

Cette observation, faite à la fin de l'ancien régime et devenue banale de nos jours, est illustrée de façon frappante par le tableau suivant, qui accuse nettement la diminution relative, et même absolue, de la population agricole en Suisse depuis 1860.

Milliers de personnes vivant d'une profession ayant pour objet l'extraction et la production de la matière première <sup>1)</sup>					
1860	1870	1880	1888	1900	1910
1159	1157	1168	1134	1101	1040
Proportion de la population totale en ‰					
1860	1870	1880	1888	1900	1910
46.2	43.2	41.2	38.9	33.2	27.7

<sup>1)</sup> Ce sont les termes de la statistique fédérale. Comme les industries extractives, autres que l'agriculture, sont presque inexistantes en Suisse, ces chiffres représentent donc avec une exactitude suffisante l'évolution quantitative de la classe agricole.

Ces chiffres montrent comment, au cours de cette période si brillamment inaugurée, la classe paysanne, et avec elle et par elle, les campagnes helvétiques perdirent leur prépondérance économique. La révolution industrielle, hâtée et consommée par l'avènement du chemin de fer, avait fait son œuvre. Les villes prenaient leur revanche de leurs déboires politiques!

Si, avec le Bureau fédéral de statistique, on considère comme urbaine, la population des communes de plus de 2000 âmes, et comme rurale, celle des communes de moins de 2000 âmes, on obtient le tableau suivant qui, résumant et complétant tous les précédents, montre clairement comment le centre de gravité démographique et économique s'est déplacé des campagnes vers les villes au cours de la seconde moitié du dix-neuvième siècle.

Mais plus les campagnes sentaient leur puissance économique menacée, plus elles cherchaient et mieux elles réussissaient à organiser leur puissance politique et à la mettre au service de leurs intérêts matériels.

La Constitution de 1848 avait été élaborée dans un esprit de libéralisme économique qui était de tradition en Suisse, et qui semblait d'ailleurs gagner toute l'Europe occidentale à cette époque. La Confédération, dans l'intention de ceux qui l'avaient créée, ne devait intervenir ni pour ni contre une classe déterminée de

#### Le mouvement de concentration urbaine de 1850 à 1910.

	Chiffres absolus.						
	1850	1860	1870	1880	1888	1900	1910
Population urbaine .	780,536	900,820	1,055,820	1,265,282	1,354,429	1,745,656	2,223,025
Population rurale .	1,612,204	1,609,674	1,599,181	1,566,505	1,563,325	1,569,787	1,530,268
Population totale .	2,392,740	2,510,494	2,655,001	2,831,787	2,917,754	3,315,443	3,753,293
Chiffres relatifs (‰ de la population totale).							
Population urbaine .	326	359	398	447	464	527	592
Population rurale .	674	641	602	553	536	473	408

la collectivité sociale. Elle devait se borner à „affermir l'alliance des confédérés, maintenir et accroître l'unité, la force et l'honneur de la nation suisse“, pour employer les termes du préambule de la Constitution.

En matière douanière — pierre de touche de toute politique économique — la Suisse résolut de demeurer fidèle aux principes libéraux, à qui tant de publicistes notoires avaient dans le passé attribué sa déconcertante prospérité. Mais déjà un parti protectionniste était né. Il se composait d'artisans et d'industriels plus que d'agriculteurs. Ces derniers en effet, sauf certains viticulteurs vaudois, trouvaient encore dans les frais de transport élevés de la période antérieure aux chemins de fer, une suffisante protection naturelle contre la concurrence du dehors. „La population non industrielle,

déclara un membre de la commission constituante dans sa séance du 11 mars 1848, redoute une hausse successive des péages et n'accueillerait pas favorablement un projet qui ne lui offrirait pas des gages positives de sécurité à cet égard.“

L'article 25 de la Constitution de 1848, devenu l'article 29 de celle de 1874, qui proclame, avec toute la clarté désirable, que „la perception des péages fédéraux sera réglée conformément aux principes“ purement fiscaux, donna les garanties demandées. Aussi pendant trente ans, ces principes furent-ils respectés. En 1877 encore, le député bâlois Stähelin pouvait déclarer au Conseil des Etats: „Nos droits de douane doivent rester ce qu'ils ont été jusqu'ici, à savoir des droits fiscaux, des impôts indirects... Ils ne doivent

jamais servir à des fins de protectionnisme économique.

Mais déjà cette opinion était vivement combattue. Ses adversaires industriels triomphèrent partiellement et modestement en 1884. Ses adversaires de la campagne triomphèrent nettement et bruyamment en 1902. „Avec l'adoption de ce tarif, écrivait M. Geering en cette année, le libre-échange suisse devient jusqu'à nouvel ordre de l'histoire ancienne.“ „Nous ne craignons pas d'affirmer, lisons-nous dans une brochure récente de l'Union des Paysans, que le nouveau tarif douanier a sauvé l'agriculture suisse du désastre.“

Aujourd'hui les principes constitutionnels qui, en théorie nous régissent toujours, sont, en fait, si bien oubliés qu'on lit presque sans surprise des déclarations comme celle-ci: „Le tarif des douanes doit demeurer ce qu'il est, ce qu'il a cherché à être jusqu'à ce jour, en toute première ligne un grand instrument économique; ce n'est qu'en deuxième ligne qu'il peut être un instrument fiscal.“ Le seul étonnement que l'on éprouve peut-être à la lecture de ces mots, c'est de les trouver sous la plume d'un des magistrats les plus distingués de la république, dans le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le budget de la Confédération pour 1916!

Cette évolution du libre-échange au protectionnisme que nous subissons, presque sans nous en douter, depuis une vingtaine d'années, la Suisse la doit en première ligne à l'influence politique des paysans. Cette influence s'est d'ailleurs affirmée dans bien d'autres domaines encore.

Nous ne pouvons que rappeler ici les innombrables subventions fédérales et cantonales consenties en faveur de l'amélioration du sol, de la reconstitution des vignobles, de la lutte contre les épizooties, de l'instruction professionnelle des paysans et de l'expérimentation agricole. Il faut y ajouter les encouragements directs et indirects prodigués aux diverses catégories d'éleveurs de bétail et surtout les „mesures prises contre les dommages qui menacent l'agriculture“. Celles-ci comprennent, outre les dépenses occasionnées par la lutte contre le phylloxéra et le mildiou, les subsides aux caisses d'assurance contre la grêle et notamment contre la mortalité du bétail.

L'influence exercée par les représentants des campagnes dans les conseils législatifs de la Confédération et des cantons peut se mesurer aux répercussions financières de la très généreuse politique agraire dont ils ont été les initiateurs. A lui seul, le budget fédéral, qui jusqu'en 1860 ne comportait aux dépenses aucune faveur particulièrement destinée à l'agriculture, a vu ses charges augmenter de ce fait d'une façon vraiment impressionnante. Outre les quelque 75 millions de francs

dépensés depuis 1855 en subventions pour corrections fluviales, endiguements et travaux d'assainissement, dont la presque totalité profitèrent en première ligne aux campagnes, les dépenses de la seule Division de l'Agriculture furent de

	Fr.	Année
	6,120	en 1860
de	61,011	„ 1880
„	275,784	„ 1885
„	811,439	„ 1890
„	1,691,626	„ 1895
„	2,733,566	„ 1900
„	3,376,054	„ 1905
„	5,140,825	„ 1910

Elles atteignirent leur point culminant en 1912, où elles furent de fr. 5,837,185. Même au budget de guerre de 1916, la Division de l'Agriculture reste inscrite pour la somme de fr. 4,333,040, alors que la Division de l'Industrie et des Arts et Métiers, dont dépend encore pour une large part le commerce, n'y figure que pour fr. 3,325,731. Sans doute, il faut se garder de tirer du rapprochement de ces deux sommes des conclusions absolues qu'il ne saurait nullement porter. Elles sont loin de donner la mesure exacte des sacrifices consentis en faveur des diverses branches de l'économie nationale par le pouvoir central. Ce dernier en effet s'est privé de ressources et chargé de dépenses considérables par bien des mesures législatives et administratives, qui ne s'expliquent que par le désir de favoriser indirectement la production nationale et notamment la culture du sol.

Tout observateur attentif et impartial de l'évolution budgétaire de la Confédération et des cantons suisses au cours de la dernière génération reconnaîtra que presque partout l'agriculture est devenue l'enfant chéri — j'allais dire l'enfant gâté — des pouvoirs publics.

L'agriculture ne doit d'ailleurs qu'à elle-même la générosité sans précédent dont elle est devenue l'objet. C'est un fait incontestable, la Suisse est aujourd'hui, plus que jamais depuis la fin de l'ancien régime, gouvernée par ses paysans. Henry Demarest Lloyd, un des nombreux Américains qui ont étudié notre vie publique, avec la clairvoyance et la compréhension sympathique que peuvent seuls apporter à cette tâche de véritables démocrates, déclarait il y a quelques années: „En Suisse les agriculteurs constituent probablement un facteur politique plus puissant que dans n'importe quel autre pays à civilisation avancée.“

Nos campagnards, en citoyens avisés, se font encore volontiers passer pour victimes de la tyrannie égoïste des villes, lorsqu'ils s'adressent au peuple souverain pour se concilier ses bonnes grâces. Mais entre eux,

dans l'intimité rurale, ils leur arrive de reconnaître franchement qu'ils sont devenus les maîtres. Ainsi dans la brochure précitée, où il constate que la Suisse a passé, dans la seconde moitié du dix-neuvième siècle, par „une période de faveur exclusive envers le commerce et l'industrie“, le Secrétariat de l'Union suisse des paysans met en garde ses lecteurs campagnards contre les dangers qui les menaceraient „si leurs adversaires arrivaient à posséder la majorité et avaient à décider de la politique économique du pays“. On ne saurait avouer plus ingénument que l'on a conquis et que l'on possède la suprématie politique !

Mais comment expliquer ce phénomène vraiment paradoxal d'une classe qui, sous un régime absolument démocratique, devient d'autant plus puissante qu'elle devient moins nombreuse, qui conquiert la suprématie politique au moment même où elle perd la prépondérance économique ?

Le fait est assurément digne de remarque. Il n'est cependant pas inexplicable. Je l'attribue pour ma part à trois causes principales.

Tout d'abord, dans les décisions prises par la nation elle-même en votation populaire, la prépondérance numérique des citoyens est moins forte que les chiffres cités plus haut ne le feraient supposer. Ces chiffres, en effet, se rapportent à la population totale. Or, seule la population nationale participe en la personne de ses électeurs aux *referenda* législatifs et constitutionnels. Mais, comme le montre clairement le tableau suivant, les étrangers sont sensiblement plus nombreux dans les villes qu'à la campagne.

Territoire de résidence	Population totale	Etrangers	Proportion d'étrangers en %
Villes de plus de 10,000 habitants .	1,014,251	287,061	28.3
Districts industriels <sup>1)</sup>	1,384,684	165,294	11.9
Districts mixtes <sup>1)</sup> .	918,804	74,365	8.1
Districts agricoles <sup>1)</sup>	435,554	25,291	5.8
Suisse	3,753,293	552,011	14.7

La démocratie directe, qui proportionne les droits politiques des diverses parties du pays à leur population nationale, favorise donc les régions agricoles où les étrangers sont le moins nombreux. Elle leur accorde, en fait, une part d'influence plus que proportionnelle à leur population totale.

Mais, chose curieuse, ce n'est pas devant le peuple suisse que les campagnes ont remporté leurs plus im-

<sup>1)</sup> Ce tableau, tiré du premier volume des Résultats statistiques du recensement fédéral de 1910, appelle la remarque suivante: Les districts sont classés en industriels, mixtes et agricoles, selon que, d'après le recensement de 1900, on y compte moins de 40%, de 40 à 59%, ou 60% au moins de population agricole.

portantes victoires politiques, mais au sein de son Parlement. Or, comme un des conseils, celui précisément qui est dit national, représente en réalité, non pas la nation, mais la population totale, l'explication de la suprématie des paysans, tirée de la nature de la démocratie directe, est manifestement insuffisante.

La seconde raison de cette suprématie, je la trouve dans la forte homogénéité sociale de la classe agricole. Elle doit ainsi à sa nature même de pouvoir lutter plus unie contre des adversaires que leur hétérogénéité oppose souvent les uns aux autres. Les campagnards ont beau être une minorité. Les paysans sont la plus forte des minorités et elle ne peut être battue que par une coalition compacte de toutes les autres. Or, combien y a-t-il de questions politiques où leurs intérêts permettent aux grands et aux petits commerçants, aux artisans, aux industriels, aux ouvriers, aux fonctionnaires et aux membres des professions libérales de marcher d'accord? L'union fait la force des paysans, la désunion la faiblesse de leurs adversaires.

Mais cette seconde raison elle-même n'est pas encore tout à fait suffisante. Si elle peut faire comprendre les récents succès politiques des campagnes, elle n'explique pas leurs échecs antérieurs. Pourquoi n'est-ce qu'à partir du moment où leur prépondérance économique parut ébranlée, que les paysans ont pleinement conquis la suprématie politique? La démocratie moderne date en Suisse de la première moitié du dix-neuvième siècle. L'homogénéité des paysans existait déjà au moyen âge. Or, leurs grandes victoires n'ont été remportées qu'au cours des vingt dernières années. Pourquoi cela? C'est qu'il fallait aux paysans le sentiment du danger pour leur donner pleinement conscience de leur solidarité naturelle et pour leur faire saisir, dans l'arsenal de la démocratie, les armes que le suffrage universel y tenait à leur disposition. Ils ne devinrent vraiment forts que le jour où ils se sentirent vraiment affaiblis. L'offensive politique des paysans suisses au début du vingtième siècle n'est qu'une défensive économique. Voilà sa véritable explication.

Ils eurent, à ce moment critique de leur histoire, le bonheur de trouver en M. Ernest Laur et en quelques-uns de ses lieutenants des chefs exceptionnellement énergiques et capables. Joignant un rare talent d'organisation à un ardent amour de leur cause, qu'ils ne distinguaient pas de la cause même de leur pays, ces hommes créèrent, en 1897, l'Union suisse des paysans.

Je ne dirai rien de cette association professionnelle, la plus puissante qui existe à l'heure actuelle en Suisse. Je me bornerai à tirer de la brochure à laquelle j'ai déjà fait plusieurs emprunts, une dernière

citation. Elle me paraît singulièrement révélatrice et explicative en sa simplicité. La voici :

„Dans chaque commune suisse, l'Union possède un ou plusieurs *hommes de confiance* qui ont pour mission de travailler et de soutenir l'Union dans son but et ses aspirations. Lorsqu'ils ont pris à cœur d'éclairer les paysans, les votations se passent bien.“

Nous venons d'esquisser, en cherchant à l'expliquer, l'évolution des villes et des campagnes suisses depuis la fin de l'ancien régime jusqu'à nos jours. La conclusion de cette rapide étude historique peut se résumer en ce singulier paradoxe politico-économique :

Ce que les villes ont perdu en influence de gouvernement au cours du siècle écoulé, elles l'ont gagné en population et en richesse. Et les campagnes ont fait surgir, des ruines mêmes de leur ancienne prépondérance économique, l'édifice imposant de leur actuelle puissance politique.

#### IV.

##### L'avenir. Antagonismes inévitables et concessions nécessaires.

Nous voici donc arrivés au seuil de la réalité contemporaine. L'historien peut y déposer son fardeau. Sa tâche est achevée. Mais là où finit l'œuvre de l'historien, commence l'action du citoyen.

Nous ne sommes certes pas les maîtres absolus des l'avenir national. Mais, grâce à nos institutions démocratiques, nous n'en sommes pas non plus les esclaves résignés. Nous pouvons dans une certaine mesure le façonner à notre gré. Mais si l'historien et l'économiste ne peuvent pas prévoir quel sera cet avenir, ne peuvent-ils pas au moins suggérer au citoyen quelques réflexions sur ce qu'il pourrait, sur ce qu'il devrait être ?

Qu'il me soit permis en terminant, non pas d'étudier ce sujet — il est bien trop vaste — mais d'indiquer en quelques mots dans quel esprit il doit, à mon sens, être abordé.

Le problème des rapports futurs des villes et des campagnes est un des problèmes vitaux de notre pays, ou plutôt, c'est un des aspects du problème national par excellence : celui de notre indépendance.

Les intérêts immédiatement en présence sont ceux des producteurs de denrées agricoles, consommateurs de richesses fabriquées d'une part, et ceux des consommateurs de matières premières, qui achètent avec le fruit de leur travail industriel, commercial ou intellectuel les vivres nécessaires à leur subsistance, de l'autre. Ces intérêts sont nettement contraires. Là où le bon marché fait le bonheur des uns, il fait la misère des autres. Là où les uns veulent vendre à des prix

rénumérateurs, ils se heurtent à la résistance des autres qui voudraient acheter à bon compte. Comment concilier ces exigences contraires ?

Ainsi posé, le problème ne serait que d'ordre strictement économique. Sa solution, si la paix future était définitivement assurée, ne saurait faire de doute à mes yeux. Je considère en effet comme tranché en faveur du libéralisme, le séculaire débat de théorie économique qui mit aux prises les protectionnistes et leurs adversaires. S'il ne s'agissait que d'organiser l'Etat en vue de la prospérité matérielle du plus grand nombre, la neutralité absolue s'imposerait en matière de production nationale et de commerce extérieur. Toute atteinte à cette neutralité serait une atteinte au cours naturel des choses, qui se traduirait fatalement par un renchérissement préjudiciable du coût de la vie.

Mais, je me hâte de l'ajouter, telle n'est pas ma solution. Je la repousse pour deux raisons.

Raisonner, en 1916 au cœur de l'Europe ensanglantée, dans l'hypothèse de la paix définitivement assurée, c'est faire de l'utopie ou de l'ironie. Or, dans ce domaine et à cette heure, mon esprit répugne vraiment autant à l'une qu'à l'autre.

Mais, même utopie réalisée, je ne préconiserais pas la solution du libéralisme intransigeant. Car, si elle résoudre au mieux des intérêts matériels de la majorité le problème économique, tel que nous l'avons posé, elle sacrifierait certains intérêts nationaux, dont il n'est pas permis de faire abstraction dans l'étude d'un problème qui n'est économique que par l'un de ses aspects.

Avant de songer à s'enrichir, il faut assurer son existence, nécessité devant laquelle s'inclinait déjà le père du libéralisme économique moderne. „La sûreté de l'Etat est d'une plus grande importance que son opulence“ écrivait Adam Smith pour défendre le fameux Acte de Navigation, si contraire pourtant à la liberté du commerce et aux intérêts matériels du pays qu'il protégeait. Or, il me semble évident que notre existence helvétique est menacée par la trop rapide évolution industrielle et commerciale dans laquelle nous sommes entraînés. Le libéralisme, précisément parce qu'il est la vérité économique, favorise cette évolution où la majorité trouve son profit. Mais il la favoriserait même si, comme on peut le redouter, cette course à la richesse matérielle était une course à la mort nationale.

Je ne puis développer ici cette idée. Je me borne donc à l'indiquer telle que je la conçois : Quatre grands dangers menacent notre vitalité helvétique. Ce sont le fléchissement du taux de la natalité, la surpopulation étrangère, la dénationalisation de certains milieux suisses et l'état de dépendance trop étroite dans laquelle s'enlise notre économie par rapport à celles de

nos voisins. Ces quatre dangers sont essentiellement des dangers urbains, que l'évolution industrielle et commerciale tend à aggraver et qu'une réaction agraire pourrait, dans une certaine mesure, atténuer. Si donc notre politique économique doit avoir pour but suprême la défense de notre existence nationale, elle ne saurait s'inspirer d'un libéralisme doctrinaire, qui tend à favoriser une évolution dont l'effet est de nous affaiblir tout en nous enrichissant.

Est-ce à dire qu'il faille songer à entourer notre pays d'une muraille de Chine, dans le fol espoir de rendre à nos campagnes leur ancienne prépondérance économique, en empêchant l'importation de toute denrée agricole susceptible d'être produite chez nous? Est-ce à dire même qu'il faille imposer à tous les vivres importés des droits de douane destinés à compenser les avantages naturels dont bénéficie leur production dans les pays exportateurs?

Evidemment non. Puisqu'à la fin du dix-huitième siècle la Suisse, qui ne comptait pas encore deux millions d'habitants, était déjà lourdement tributaire de l'étranger pour ses approvisionnements en céréales, ce serait une véritable aberration de vouloir lui rendre une indépendance, qu'elle ne pourrait reconquérir qu'au prix des deux tiers de sa population et de la presque totalité de sa fortune. En voulant nous entraîner jusque là, les agrariens ne réussiraient qu'à compromettre leur puissance politique, en réalisant ce prodige de solidariser tous leur adversaires, dont les intérêts sur ce point sont naturellement identiques.

Qu'on continue à stimuler par de généreux et opportuns encouragements l'initiative des agriculteurs et la productivité de l'agriculture, ce sera fort bien. Qu'on cherche, par tous les moyens compatibles avec l'existence de la majorité urbaine, à retenir les paysans sur leurs terres, en leur facilitant la vie matérielle et en rehaussant leur prestige moral, c'est à quoi les citadins seraient coupables de s'opposer. Qu'on élève même, dans une faible mesure, les droits sur les céréales, c'est à quoi ils se résigneront d'autant plus volontiers que les déficits budgétaires leur en montreront mieux la nécessité.

Mais que les campagnes se gardent bien de la fatale erreur d'exiger impérieusement, comme un dû,

ou d'intriguer pour s'assurer par ruse démagogique, des sacrifices que les villes sont libres de leur refuser. Elles les consentiront d'autant plus aisément qu'elles auront plus nettement le sentiment de servir par là, non pas les intérêts exclusifs d'une classe rivale, mais la patrie.

Ces temps de guerre — et c'est presque la seule consolation qu'ils nous offrent — sont singulièrement propices au désintéressement patriotique. Bien mieux qu'en des périodes de développement pacifique, le peuple sait aujourd'hui discipliner ses instincts égoïstes et ses appétits matériels. Jamais les Suisses n'ont plus hautement apprécié la possession de leurs privilèges nationaux. Jamais donc leurs dispositions n'ont été plus favorables aux sacrifices nécessaires à la conservation de ces privilèges.

Que l'on fasse donc appel à la clairvoyance nationale et au dévouement civique des villes! Qu'elles sachent spontanément renoncer, en faveur des campagnes, à une large part des bénéfices que leur a valu l'évolution économique du dernier siècle! Que les classes privilégiées des villes en particulier sachent assumer allègrement le plus lourd du fardeau que fera peser sur les épaules de leurs concitoyens déshérités une politique qui, parce que vraiment nationale, sera plus agraire qu'urbaine!

C'est à la fois la conclusion de l'historien et le vœu du citoyen qui a eu l'honneur de vous entretenir. C'est sa conclusion et son vœu, car l'avenir national lui paraît être à ce prix, un avenir dans lequel les Suisses seront moins riches peut-être, mais plus suisses.

*Note.* J'ai jugé inutile d'alourdir cette rapide étude par l'indication des ouvrages consultés au cours de sa préparation. Pour ce qui concerne la période antérieure à 1848, le lecteur en trouvera l'énumération complète dans mes ouvrages sur „*Le Facteur économique dans l'avènement de la Démocratie moderne en Suisse. T. I. L'agriculture à la fin de l'ancien régime*“, Genève 1912, et sur „*La Révolution industrielle et les Origines de la Protection légale du travail en Suisse*“, Berne 1914. Pour ce qui concerne la période postérieure à 1848, j'ai puisé surtout dans les publications officielles du Bureau fédéral de statistique. Je tiens à remercier très vivement son directeur, ainsi que M. Ernest Laur, secrétaire des paysans suisses, de l'empressement qu'ils ont bien voulu mettre à répondre à mes demandes de renseignements supplémentaires.