

Démocratie directe et fiscalité : entre contrôle et extension de l'État en Suisse au XIXe siècle

Autor(en): **Meuwly, Olivier**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera**

Band (Jahr): **70 (2020)**

Heft 1

PDF erstellt am: **21.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-881072>

Nutzungsbedingungen

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

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

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

Haftungsausschluss

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

Démocratie directe et fiscalité: entre contrôle et extension de l'État en Suisse au XIX^e siècle

Olivier Meuwly

Direct Democracy and Taxation: Between control and the extension of the state in 19th ct. Switzerland

Since their introduction in the 19th century, the use of direct democratic tools in Switzerland has been strongly linked to taxation. The relationship between these two spheres is not without paradox. On the one hand, direct democracy rested on developing a suspicion about the state, and not hesitating to attack its greed for funds. Yet at the same time, it validated the expansion of a federalizing state; towards the end of the 19th century, it was increasingly becoming a social state. The use of direct democracy as a means to resolve social questions would prevail. In this context, a changed perception of the nature of the tax system was decisive. By accepting progressive taxation, starting in the 1880s, the idea of taxation as the price for services provided by the State changed. The perception of the state in its social and economic functions would subsequently be regarded as charged with an overall mission to act for the benefit of the population as a whole. Ultimately, the people have learned to function as arbiters able to decide on the directions that Switzerland should take.

Une relation paradoxale

En Suisse, les questions fiscales, et donc la gestion des finances publiques qui les prolongent, sont insolubles sans une onction populaire seule à même de fournir aux décisions prises la légitimité qui les ancrera dans la réalité politique et administrative. À travers les dispositifs fiscaux dont les Helvètes entendent se doter, au niveau cantonal ou fédéral, c'est la nature de l'État qui va se dessiner. Souhaite-t-on étendre sa surface ou au contraire imposer un contrôle plus strict des dépenses publiques? Apparaît-il opportun de confier de nouvelles compétences à la Confédération ou agir par le biais de mécanismes relevant du droit cantonal? Tout projet empruntera, à un moment ou un autre, un chemin fiscal.

Or ce chemin fiscal appartient, par la grâce de la démocratie semi-directe, que nous qualifierons par simplification de directe, au domaine réservé des citoyennes et des citoyens suisses. Cette réalité accompagne depuis ses débuts le processus de construction des droits populaires en Suisse. Comme l'a suggéré Dian Schefold, les soucis matériels, autant que les ambitions idéales, ont été les ressorts principaux d'une démocratie de plus en plus prononcée à partir de la première moitié du XIX^e siècle.¹ On s'aperçoit ainsi que les questions fiscales ont

¹ Dian Schefold, *Volkssouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration 1830–1848*, Basel/Stuttgart 1966, p. 1.

joué un rôle de relais de revendications économiques et de symbole d'une nouvelle vision de l'État. Elles ont ainsi rempli une fonction décisive dans le développement des droits populaires en même temps que ceux-ci ont permis de dessiner l'État moderne en Suisse, grâce à l'arbitrage du peuple comme une solution de dernier recours.

Cette relation entre démocratie directe et fiscalité a déjà été traitée, mais sous des angles différents. Les spécialistes d'histoire économique l'évoquent comme l'un des éléments du système fiscal suisse, comme l'une de ses conditions cadre. En 1890, dans son analyse du système fiscal suisse en cinq volumes, Georg Schanz la présentait comme le «Hintergrund des Steuersystems».² Il montrait bien qu'aucune loi fiscale ne pouvait voir le jour en Suisse sans l'accord du peuple. Gisela Hürlimann n'y fait allusion que marginalement dans son état des lieux sur l'histoire des finances publiques en 2010,³ de même que dans l'ouvrage codirigé avec Jakob Tanner paru en 2012.⁴ Ce dernier se concentre sur une culture suisse qui associe dépenses publiques faibles et un appareil étatique minimal. Les chercheurs qui se sont intéressés à l'histoire fiscale des cantons restent dans la même logique, comme Markus Bieri pour le canton d'Argovie,⁵ André Lasserre pour le canton de Vaud,⁶ Martin Illi pour le canton de Zurich,⁷ ou encore Christian Keller pour les deux demi-cantons de Bâle. Ce dernier s'intéresse surtout aux droits populaires comme moyen d'échapper à l'impôt à côté de l'évasion fiscale, de la menace de délocalisation, de la dissimulation de ses revenus et du refus pur et simple de payer son dû.⁸ Dans ces études, l'accent est souvent moins mis sur les débats politiques entourant l'adoption de tel ou tel impôt, que sur la structure des finances publiques ou le processus de professionnalisation des bureaucraties fiscales.

Les sciences politiques ont souvent abordé la fonction des droits populaires dans le système politique suisse sous un regard critique. Adrian Vatter, tout en montrant qu'au XIX^e siècle les thèmes fiscaux figuraient très régulièrement au programme des votations, a bien analysé les débats relatifs à la pertinence de la démocratie directe.⁹ Dans les années 1970 est particulièrement dénoncée la

2 Georg Schanz, *Die Steuern in der Schweiz in ihrer Entwicklung seit Beginn des 19. Jahrhunderts*, vol. 1, Stuttgart 1890, p. 42.

3 Gisela Hürlimann, *Öffentliche Finanzen und Budgetkulturen im Wandel*, in: *Traverse – Revue d'histoire* 2 (2010), pp. 229–252.

4 Gisela Hürlimann, Jakob Tanner (Hrsg.), *Steuern und Umverteilung. Effizienz und Gerechtigkeit*, Zürich 2012, pp. 27–54.

5 Markus Bieri, *Geschichte der Aargauischen Steuern von 1803–1968, insbesondere der direkten Staatssteuer*, Aarau 1972.

6 André Lasserre, *Finances publiques et développement. Le canton de Vaud 1831–1913*, Lausanne 1980.

7 Martin Illi, *Auch Steuern haben eine Geschichte. 650 Jahre Zürcher Steuerrödel*, Zürich 2007.

8 Christian Keller, *Visionen, Volkshetze, Betrügereien. Der Weg zum modernen Steuerstaat am Beispiel der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft (1833–1928)*, Zürich 2017, pp. 126–128.

9 Adrian Vatter, *Das politische System der Schweiz*, Baden-Baden 2018, pp. 361–413.

dimension conservatrice du référendum, qui empêcherait tout progrès et laisserait une place exorbitante aux groupes de pression. Schanz avait déjà relevé cet élément lorsqu'il constatait que le référendum agissait comme «eine rückhaltende konservierende Macht» alors que l'initiative, en revanche, poussait «zum gesetzgeberischen Fortschritt».¹⁰ Dans les années 1980, c'est une critique d'orientation plus économiste qui s'impose: les droits populaires briseraient tous les efforts de la Suisse pour moderniser son fonctionnement. En écho à cette critique, l'école des choix publics, derrière James Buchanan, ne dépitait dans la démocratie, y compris directe, que la recherche d'un intérêt immédiat aboutissant au gonflement de l'État.¹¹ Aujourd'hui, malgré les attaques dont est l'objet l'initiative qui interférerait dans les engagements internationaux de la Suisse, on s'accorde pour reconnaître aux droits populaires la capacité d'offrir une légitimation remarquable aux décisions politiques. Mais leur impact sur l'évolution de la question fiscale est peu étudié, pas plus que chez les juristes.¹² Thomas Maissen a, lui, pointé le caractère paradoxal de la démocratie directe: «Von Anfang an verriet die direkte Demokratie ihren Zwiespalt: einerseits staatsgläubige Erwartungshaltung, anderseits antimoderne Besitzstandswahrung».¹³ Un aspect qui ressort aussi des travaux de Rolf Graber sur la démocratie directe comprise comme moyen de révolte contre le pouvoir.¹⁴

Ce sont ces dimensions que nous souhaitons explorer, en nous focalisant sur le lien politique entre fiscalité et droits populaires. Nous constaterons que les Suisses, déjà au XIX^e siècle, au gré de leurs décisions fiscales, ne rechignent pas devant l'impôt, mais tiennent à ce que son usage soit à la fois prudent et utile. Justice et efficacité doivent primer. L'accroissement des compétences étatiques n'est pas évacué, mais ne constitue pas une fin en soi: si on estime l'argent mal investi, il ne faut pas hésiter à priver l'État de ses moyens de subsistance. Les citoyennes et citoyens veulent savoir à quelles fins leur portemonnaie est sollicitée, même s'il faut renoncer à ce que l'on aurait pu croire des gains, en tout cas à court terme. La démocratie directe peut ainsi exiger des engagements particuliers de la part des autorités, mais aussi, en sens contraire, entraîner un contrôle rigoureux de l'utilisation des deniers publics. La présente contribution se propose ainsi d'apporter un regard complémentaire sur la question du caractère progressiste ou conservateur des droits populaires à travers leur déploiement fiscal au XIX^e siècle. Il ne sera pas possible d'examiner le cas des communes, qui nous entraînerait trop loin: Schanz avait déjà souligné leur diversité, mais aussi leur

¹⁰ Schanz, *op. cit.*, p. 48.

¹¹ Eamonn Butler, Une introduction aux choix publics (édition originale en anglais: London 2013), <https://www.institutcoppet.org/wp-content/uploads/2015/01/2>.

¹² Cf. Andreas Kley, *Geschichte des öffentlichen Rechts der Schweiz*, Zürich/St. Gallen 2011.

¹³ Thomas Maissen, *Geschichte der Schweiz*, Baden 2010, p. 216.

¹⁴ Rolf Graber, *Die Demokratie und Revolten. Die Entstehung der direkten Demokratie in der Schweiz*, Zürich 2017.

aspiration progressive dans le mouvement de centralisation des États cantonaux.¹⁵

Pas d'impôt sans consentement

L'idée que l'impôt dépend du consentement «populaire» remonte à fort loin. Les monarchies anglaise et française en ont fait la douloureuse expérience très tôt dans leur histoire. Mais si la première n'a jamais pu se départir du contrôle exercé par l'organe parlementaire, censé représenter la nation, la seconde est parvenue à s'y soustraire sous l'égide d'une monarchie de plus en plus absolue. C'est néanmoins sur cette question qu'elle trébuchera dans les dernières décennies du XVIII^e siècle. John Locke avait théorisé dès 1689, dans son *Second traité du gouvernement civil*, la nécessité du consentement pour asseoir la légitimité de l'impôt, au sortir d'une crise à l'issue de laquelle le Parlement allait consolider ses pouvoirs face au roi.¹⁶ Les révolutionnaires américains, puis français, s'en souviendront. La Révolution de 1789, dans sa volonté d'imposer une transformation à la fois politique et sociale de la France, apparaît, dans l'esprit de nombre de ses serviteurs, comme un soulèvement contre un impôt considéré comme un tribut prélevé de façon arbitraire sur la société. Porté par la raison triomphante, le consentement a vaincu.¹⁷

Qu'en est-il en Suisse? Dès le XVI^e siècle, la Confédération des XIII Cantons a développé des outils de dialogue originaux entre les autorités oligarchiques et leurs sujets, qui vont préparer la Suisse, nourrie par le modèle de la *Landsgemeinde* et de la coopérative, à accueillir plus tard une démocratie de type direct.¹⁸ Comme l'a montré Andreas Suter, la Suisse de l'Ancien Régime, en arborant des différences fondamentales avec les autres pays de l'époque, décourageront, surtout après la Guerre des paysans de 1653, les patriciens et maîtres de corporation à mener jusqu'à ses ultimes conséquences le principe aristocratique qui les avait séduits.¹⁹ De petite taille et exposés au départ de nombre d'hommes jeunes au service étranger, les cantons se voient freinés dans leurs rêves de grandeur : pas de cours somptueuses, pas d'armées permanentes qu'il faut occuper, pas de dépenses étatiques rivées sur un prestige gage d'un pouvoir plus ou moins absolu.

¹⁵ Schanz, *op. cit.*, pp. 214–219.

¹⁶ Nicolas Delalande, *Les batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris 2011, pp. 11–12.

¹⁷ Jean-Paul Bertaud, *La Révolution française*, 2^e édition, Paris 2004, pp. 255–256.

¹⁸ René Roca, *Einleitung: Liberalismus und direkte Demokratie*, in: R. Roca (éd.), *Liberalismus und moderne Schweiz*, Basel 2017, pp. 11–50.

¹⁹ Andreas Suter, *Die Genese der direkten Demokratie: aktuelle Debatten und wissenschaftliche Ergebnisse*, in: *Revue suisse d'histoire* 62/n° 3 (2012), pp. 456–473 et 63/n° 1 (2013), pp. 104–116.

Leur argent, les élites de plusieurs États-cités helvétiques, surtout protestants, préfèrent dès lors l'orienter vers une protoindustrie en germe dans les vallées et les bourgs. Corollaire d'une société majoritairement agricole mais touchée par une industrialisation précoce, le niveau de vie des gens, sans atteindre des sommets, est relativement enviable par rapport à celui des classes laborieuses des autres pays. Il s'ensuit un intérêt en plein éveil pour la culture, la lecture, bases d'une formation précieuse pour les futurs citoyens du XIX^e siècle. Sans doute, de nombreuses révoltes émailleront le XVIII^e siècle. Mais si les sanctions à l'égard de leurs chefs sont d'une rare sévérité, elles donnent lieu à la mise en place de nouveaux dispositifs, notamment fiscaux.²⁰ Le prélèvement de l'impôt se double d'une forme d'assentiment des sujets envers des charges fiscales que les détenteurs du pouvoir s'efforcent de comprimer, comme garantie du maintien de leur autorité.²¹ La Suisse fait l'apprentissage du consentement à l'impôt comme fondement du pouvoir.

Libéralisme et fiscalité

Alors que la République helvétique se débat dans le pénible règlement des charges féodales,²² la Suisse «une et indivisible» expérimente la cohabitation de deux formes de liberté. La liberté nouvelle des Lumières, à vocation universelle, centrée sur la primauté de la raison, s'introduit en Suisse à partir de 1798. Elle se heurte immédiatement à une autre perception de la liberté, recluse dans les antiques libertés médiévales que nombre de pays sujets, dans les campagnes bernoises, zurichoises ou schaffhousoises, souhaitent revivifier justement au nom des idéaux révolutionnaires auxquels la Suisse conquise a déclaré se subordonner. Cette rencontre entre la liberté «abstraite» des Lumières et les libertés anciennes allument un renouveau de l'idée de *Landsgemeinde* dans plusieurs régions du pays, comme symbole d'une liberté appelée, désormais, à régner.²³

Elles se combineront au nom d'une vision de la démocratie qui marquera l'évolution de la Suisse du XIX^e siècle, fécondant une conception particulière de la souveraineté populaire au sein du mouvement libéral qui naît au début des années 1820. En apparence, le libéralisme suisse, qui progresse principalement dans les cantons protestants du Plateau, s'arrime aux principes libéraux classiques: la souveraineté appartient au peuple, mais elle est la déléguée à un Parlement. Dans la Constitution sont inscrites les libertés fondamentales de

20 André Holenstein, *Beschleunigung und Stillstand. Spätes Ancien Régime und Helvetik (1712–1802/03)*, in: G. Kreis (éd.), *Die Geschichte der Schweiz*, Basel 2014, pp. 311–361.

21 Stefan Altofer-Ong, *Staatsbildung ohne Steuern, Politische Ökonomie und Staatsfinanzen in Bern des 18. Jahrhunderts*, Bern 2010, pp. 19–26.

22 Alfred Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Bern 1992, pp. 128–133.

23 Graber, *op. cit.*, pp. 29–33.

l'individu alors que le Parlement possède le pouvoir législatif, décide des impôts et s'interpose entre le peuple et les autorités, afin de mieux contrôler un État condamné à la modestie.²⁴ Non que les libéraux rejettent l'État en tant que tel, ils l'acceptent lorsqu'il organise la défense nationale, construit les infrastructures dont l'économie a besoin et voue ses efforts à la réforme de l'école et de l'Université. Mais cet État, cantonal, financé à titre principal par un impôt foncier et des taxes douanières, ne peut s'imaginer « créateur » de la société nouvelle: l'aide aux démunis ressortit à l'initiative privée, par le biais de la charité individuelle ou associative, aux Églises, aux communes.

L'impôt joue toutefois un rôle central dans le système représentatif des libéraux. Seul un Parlement, composé d'hommes pouvant attester leur indépendance et leur attachement à la terre, peut contenir les passions populaires et préserver l'essence de cette liberté si chèrement acquise. Mais comment désigner ces personnages qui sauront avec sagesse et prudence orienter le char de l'État? Les premiers architectes de l'État révolutionnaire ne peuvent dissocier le vote de la propriété de la terre. Les députés doivent voter l'impôt ; on ne peut donc confier cette tâche qu'aux gens qui ne le paient pas.²⁵ On rêve en même temps de voir triompher le mérite.²⁶ En France, il doit consacrer le pouvoir des « capacités », comme le demandent les doctrinaires de François Guizot, à même d'agir selon la raison.²⁷ Est donc requis un cens électoral. Ne votent que ceux qui peuvent exciper d'une fortune minimale. Un cens plus élevé est exigé pour être élu. La Suisse de l'Acte de Médiation et de la Restauration n'échappe pas à la règle de la propriété du sol comme critère électoral déterminant, avec des variations selon les cantons. Ainsi le canton de Vaud, ancien pays sujet, jouit-il d'institutions démocratiques assez généreuses selon les codes de l'époque.²⁸

La montée du radicalisme

Le libéralisme suisse, confronté à la nostalgie des libertés ancestrales et tout à sa dévotion parallèle à la liberté héritée des Lumières, s'interroge plus rapidement que ses homologues européens sur la nature de la souveraineté populaire et ses conséquences. Sur le plan institutionnel, une plus grande souplesse est à l'ordre du jour. Dans le canton de Vaud, en 1831, la nouvelle Constitution, après de

²⁴ Kölz, *op. cit.*, p. 302.

²⁵ Pierre Rosanvallon, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris 1992, pp. 45–54.

²⁶ Pierre Rosanvallon, *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris 1998, pp. 47–53.

²⁷ Pierre Rosanvallon, *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris 2000, pp. 97–116.

²⁸ Gérald Arlettaz, *Libéralisme et société dans le canton de Vaud 1814–1815*, Lausanne 1980, pp. 96–111.

longs débats, admet que, avec le référendum obligatoire en matière constitutionnelle, la charte fondamentale gagnera en légitimité. Au même moment, à l'autre bout de la Suisse, à Saint-Gall, un virage d'une autre envergure est effectué.²⁹ Dès 1814–1815, la colère gronde et le modèle de la *Landsgemeinde* pratiquée dans les cantons voisins fascine. La République helvétique a laissé un souvenir désastreux et toute idée de pouvoir centralisé est discréditée.

Les régions périphériques (Rheintal, Sargans, Toggenbourg...), d'où est parti le mouvement démocratique, se sentent négligées par la ville, surtout depuis les famines de 1816 et 1817. De plus, le coût des infrastructures que le gouvernement a déployées pour soutenir l'essor économique retombe sur les épaules de la population. La charge fiscale est jugée insupportable. L'État, auquel sont confiées de nouvelles tâches, dans la construction des routes ou en matière scolaire, enfle et son embonpoint effraie. Se met ainsi en place un cocktail qui se révélera aussi détonnant que paradoxal, et que l'on retrouvera ailleurs. Demande d'un soutien plus efficace et crainte d'un État qui coûte de plus en plus cher se coalisent pour soutenir le sentiment démocratique. Comment contrôler cet État aux pouvoirs grandissants échappant à tout contrôle et dont le contribuable sera inévitablement appelé à éponger la voracité financière? Des aspirations à la justice fiscale jaillissent dans un contexte où se rejoignent un certain antimodernisme et un souci de voir l'État s'engager de façon appropriée. Les libéraux scellent un compromis avec leurs adversaires des campagnes et acceptent que le veto soit introduit dans la Constitution. Il est toutefois d'un emploi complexe puisque les voix non exprimées sont considérées comme rejetant le projet de loi en discussion. Des vetos seront néanmoins interjetés, avec succès parfois. Bâle-Campagne et Lucerne l'adopteront en 1833 et 1842.

Dans les années qui suivent, la question du rôle dévolu à l'État ne cesse de prendre de l'importance, au fur et à mesure que le mouvement libéral, incapable de réformer les institutions fédérales, perd du terrain. Il est débordé sur son flanc gauche par le mouvement radical dès le début des années 1830. Car à la question d'une centralisation accrue du pays, à laquelle il refuse de s'astreindre, s'ajoute celle de la gestion d'une industrialisation qui manifeste une grande sensibilité aux variations de la conjoncture. L'impôt peut-il être confiné dans une fonction de soutien à un État dont tout activisme est proscrit? Ou doit-il permettre à l'État d'envisager une redistribution plus égalitaire des fruits de la croissance économique? Et a-t-il le droit de puiser dans la manne fiscale pour développer l'économie d'une région?

Les radicaux vaudois, qui accèdent au pouvoir en 1845, misent sur une banque cantonale, chargée de drainer des fonds qui pourront être réinvestis dans l'économie locale, notamment l'agriculture. L'idée réapparaîtra souvent par la

29 Graber, *op. cit.*, pp. 91–93. Voir aussi Bruno Wickli, *Politische Kultur und die «reine Demokratie»*. Verfassungskämpfe und ländliche Volksbewegungen im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2006.

suite, dans de nombreux cantons. Les radicaux bernois, qui s'emparent du pouvoir en 1846, se montrent plus volontaristes. Leur canton possède d'ailleurs une banque cantonale depuis 1834.³⁰ En 1844, sous l'impulsion d'Ulrich Ochsenbein, l'un de leurs chefs de file et membre minoritaire du gouvernement cantonal, l'impôt se mue en outil de promotion économique.³¹ Il entend stimuler l'activité économique de Nidau, sa ville natale, en recourant à l'instrument fiscal. La ville voisine de Bienne ne tardera pas à solliciter les mêmes moyens pour relancer une économie frappée par la crise. Jakob Stämpfli, l'autre «patron» des radicaux bernois, connu par ses positions proches du socialisme naissant, veut franchir un pas de plus. Dès 1846, il propose un impôt sur le revenu de type progressif: innovation majeure mais isolée, qui bouleverserait totalement la fonction de l'État dont on reparlera. Pour l'instant, il doit faire machine arrière.³² Mais si les Vaudois sont de fervents adeptes de la démocratie directe, les Bernois sont beaucoup plus réticents à son égard.

Démocratie directe et question sociale

Le cas bernois illustre une réalité nouvelle: Le rôle de l'impôt est en train de muter. La Grande-Bretagne introduit en 1842 un impôt sur le revenu, l'«income tax», pour injecter un peu de justice dans un système fort déséquilibré. Mais sur quelle voie peut s'engager l'impôt alors que le peuple possède le droit de surveiller son affectation? Rolf Graber a bien montré que la démocratie directe a étendu son emprise sur la vie institutionnelle des cantons, à partir des années 1850, au nom d'une révolte contre des conditions matérielles en train de se péjorer.

Mais les appels à une démocratie plus directe répondent aussi à un souci lié à la gestion de l'État et à l'emploi des deniers publics. La génération des radicaux arrivés au faite du pouvoir dans la majorité des cantons et à la Confédération entre 1845 et 1848 est désormais contestée. Leur volonté de ne pas céder la moindre parcelle de leur pouvoir est ressentie comme une insupportable arrogance par une population qui, comme le cas saint-gallois l'a souligné, ne profite pas au même degré des innovations dont se targuent les autorités. Les aspirations au changement se répètent dans de plus en plus de cantons, alors que le pharaonique chantier du rail oblige à une révision complète des relations entre l'État et l'économie privée. La loi de 1852 avait attribué la construction du réseau ferroviaire suisse au secteur privé, mais sur la base de concessions délivrées par les États cantonaux.

³⁰ Kölz, *op. cit.*, p. 81.

³¹ Rolf Holenstein, Ochsenbein. Erfinder der modernen Schweiz, Basel 2009, pp. 77–78.

³² Schefold, *op. cit.*, pp. 30–34.

Un mouvement socialiste apparaît brièvement à Zurich vers 1850. Les radicaux parviennent encore à représenter l'ensemble de la société suisse, du moins dans les cantons du Plateau, du monde ouvrier réuni au sein de la société du Grütli fondée en 1838 aux milieux des affaires. Mais les relations entre la libre entreprise, fortement implantée dans les conseils de la nation avec Alfred Escher et ses amis, et les couches populaires se tend. Des conflits avaient éclaté dans les cantons d'Argovie et de Soleure dans les années 1840, en général sur un arrière-fond de tensions religieuses, les catholiques se sentant relégués au rang de citoyens de seconde zone par les gouvernements radicaux très anticléricaux.³³ Mais le poids des investissements dans les infrastructures pèsent également sur l'humeur d'une population lassée par l'attitude de gouvernements qui, avec leurs administrations, semblent jouir d'un pouvoir illimité.³⁴ La démocratie directe doit lui permettre de reprendre le contrôle d'une «classe» politique accusée de mettre la manne publique au service de ses intérêts.

Ces conflits s'avivent à nouveau à partir des années 1850. Entre 1849 et 1852, dans le canton d'Argovie, l'opposition, forte de ses revendications fiscales, s'en prend à la politique du Conseil d'État et de l'administration, peuplée d'une cohorte de juristes. Référendum et droit de révocation figurent à son programme.³⁵ À Soleure, dès 1855, les hostilités reprennent entre libéraux-conservateurs et radicaux alors que l'endettement de la paysannerie, comme dans d'autres cantons, prend des dimensions dramatiques.³⁶ Une banque cantonale est exigée et l'intervention du peuple est requise en matière fiscale.³⁷ Une forte extension des droits démocratiques sera adoptée en 1869. C'est que, depuis le début des années 1860, alors que les grèves se multiplient, le combat pour la démocratie directe sans réserve est aiguillonné par un nouvel acteur: le mouvement démocrate. Il naît dans le demi-canton de Bâle-Campagne, où la décision du *Landtag* de n'envisager sous aucun prétexte toute réunification avec la Ville déclenche un mouvement de panique dans de nombreuses entreprises qui craignent de voir leur principal débouché se fermer. Les démocrates partent en campagne pour une réforme démocratique de la Constitution, qui ne contenait encore que le peu malléable droit de veto. Affirmant se battre pour plus de justice et une meilleure gestion de l'argent public, ils incarnent l'ambition qui

33 Erich Gruner, *Die Parteien in der Schweiz. Geschichte, neue Forschungsergebnisse, aktuelle Fragen*, 2^e édition, Bern 1977, pp. 73–82.

34 Graber, *op. cit.*, pp. 101–109.

35 Pierre-Antoine Schorderet, *Elire, voter, signer. Pratiques de vote, luttes politiques et dynamiques d'institutionnalisation de la démocratie en Suisse au dix-neuvième siècle*, Lausanne 2005, pp. 140–152.

36 Graber, *op. cit.*, pp. 171–172.

37 Peter Gilg, *Die Entstehung der demokratischen Bewegung und die soziale Frage. Die sozialen Ideen und Postulate der deutsch-schweizerischen Demokraten in den früheren 60^{er} Jahren des 19. Jahrhunderts*, Affoltern am Albis 1951, p. 97.

unit l'ensemble du mouvement: l'indissociabilité entre l'extension de la démocratie directe et la résolution de la question sociale.³⁸

Les années 1860 et l'essor du mouvement démocrate

Le mouvement se répand en Suisse surtout septentrionale et orientale. Les phénomènes déclencheurs varient d'un cas à l'autre. Nous avons déjà vu les motifs à l'origine du mouvement de révision constitutionnelle à Bâle-Campagne. En Argovie, ce sera l'opposition du *Freiamt* catholique, qui se juge défavorisé sur le plan économique, à la loi d'émancipation des juifs proposée par le gouvernement radical.³⁹ À Berne, l'hostilité des habitants d'Aarberg se déchaîne lorsque le Conseil exécutif décide de renoncer à une ligne de chemin de fer qu'ils espéraient. Le rail constitue à nouveau l'un des moteurs du dépit des Zurichois, remontés contre le gouvernement cantonal qu'ils considèrent tenu par les amis d'Escher, issus de la haute bourgeoisie d'affaires et proches de la toute-puissante compagnie ferroviaire du Nord-Ouest. Même réflexe en Thurgovie où un proche d'Escher se retrouve au centre de la critique. Mais ces événements recouvrent une série de dysfonctionnements que les populations dénoncent avec une vigueur de plus en plus intense.

Comme l'a montré Martin Schaffner pour le canton de Zurich des années 1860, la crise économique des années 1860 propage un profond sentiment d'insécurité dans les populations les moins nanties. À Zurich, l'industrie et l'agriculture souffrent: faillites et chômage augmentent.⁴⁰ Partout, la cible est facilement identifiée: la bureaucratie qui, protégée par des autorités jugées déconnectées des besoins authentiques des gens, s'enrichirait sur le dos du peuple. Florian Gengel, un Grison qui écrit dans le *Bund* bernois, l'un des principaux organes de presse du mouvement démocrate, l'expose clairement en 1862 dans son journal: «Le mécontentement du peuple envers le bureaucratisme des gouvernements constitue le fonds commun de tous les mouvements révisionnistes».⁴¹ Gengel sera le premier à dresser un cadre théorique de la coopération, si originale dans sa conception, qui doit régner entre le peuple et le Parlement.⁴²

À Zurich, le catalogue des démocrates décline des revendications que l'on retrouvera, sous des formes variables, partout. Dès le début des années 1860 sont réclamés une réorganisation complète du système fiscal qui établirait une

³⁸ *Ibid.*, p. 125.

³⁹ Graber, pp. 154–163.

⁴⁰ Martin Schaffner, *Die demokratische Bewegung der 1860er Jahre. Beschreibung und Erklärung der Zürcher Volksbewegung von 1867*, Basel 1982, p. 85.

⁴¹ *Ibid.*, p. 23.

⁴² Kölz, *op. cit.*, pp. 9–17.

répartition nouvelle du fardeau de l'impôt y compris pour les communes, un impôt sur les successions et le luxe, des déductions pour les plus démunis et une banque cantonale. Ces innovations figureront dans la nouvelle Constitution de 1869. À côté du gouvernement lui-même, ce sont les fonctionnaires de l'État qui cristallisent les haines des Zurichois: pour la suppression de l'emploi à vie; pour une baisse de leurs salaires; pour l'instauration d'un système d'incompatibilités entre les postes de fonctionnaire et de député, obtenu par les Vaudois en 1851 déjà; pour l'instauration d'une responsabilité du fonctionnaire; pour la possibilité de les révoquer au besoin.⁴³ Une fiscalité progressive est introduite par la loi de 1870, consacrant la prééminence prise par les impôts directs dans la seconde moitié du XIX^e siècle.⁴⁴ Oui à l'État soutien, par une politique fiscale adéquate; non à un appareil d'État apparemment inadapté aux défis de l'heure...

Si l'affaire d'Aarberg a été le détonateur de la réaction démocrate dans le canton de Berne, elle ne fait que refléter une ambiance de plus en plus délétère au sein du radicalisme vainqueur en 1846. Une «Junge Schule», conduite par Rudolf Brunner et à laquelle appartient Gengel, n'a aucun scrupule à s'insurger contre la génération précédente et sa figure de proue Jakob Stämpfli. Celui-ci, en démissionnant en 1863 de son poste de Conseiller fédéral pour rejoindre une banque privée, semble d'ailleurs confirmer les préventions des Bernois à l'égard de leurs gouvernants. Et comme dans les autres cantons, les reproches envers une gestion des fonds publics jugée calamiteuse ne peuvent qu'engendrer un appel au peuple, convoqué comme arbitre. Face à l'impéritie des autorités, lui seul peut trancher, vêtu de la légitimité d'une souveraineté que personne n'ose lui contester.

Qui peut en effet s'opposer au verdict du peuple dans un pays où monte en puissance un mouvement qui, sans adhérer à une *Landsgemeinde* dont il serait inadéquat de reproduire les fonctionnements qu'on sait imparfaits, aperçoit en revanche, comme les radicaux vaudois vingt ans auparavant, dans cette forme de démocratie ancienne un idéal dont il s'agit de s'approcher, grâce au référendum et à l'initiative? L'ancienne «école» des radicaux des années 1840 est visée. Stämpfli lui-même avait manifesté la plus grande réserve envers une démocratie trop directe, tant il estimait les habitants des campagnes manipulables par ses ennemis conservateurs? Il n'adoucirait ses critiques qu'au début des années 1870...⁴⁵ La démocratie directe devient le moyen d'une reprise en main efficace de la gestion des finances publiques. Ailleurs, ce sont les emprunts négociés par l'État qui pourront passer au prisme de la vigilance populaire. Les Bernois, pour

⁴³ Schaffner, *op. cit.*, pp. 59–60.

⁴⁴ Illi, *op. cit.*, pp. 34–35.

⁴⁵ Olivier Meuwly, Les débats constitutionnels de 1871 et 1873. Le dernier combat des partisans de la démocratie représentative, in: *Traverse – Revue d'histoire* 3 (2018), pp. 21–31.

leur part, en élargissant leur arsenal démocratique, vont se doter en 1869, à côté du référendum législatif, du référendum financier obligatoire, comme à Zurich.⁴⁶

Le rail, bassin des rancœurs d'une population qui estime que les lourds investissements consentis pour son édification alimentent surtout les ambitions de la vieille garde radicale, divise. Le même problème avait surgi à Neuchâtel une décennie plus tôt. Une fois le statut du canton-principauté enfin réglé en 1857, les querelles internes s'enflamment autour des tracés ferroviaires. Le peuple disposera du référendum financier obligatoire dès 1858.⁴⁷ Mêmes causes, mêmes effets, dans le canton de Vaud. Le gouvernement vaudois de 1845 est contesté, tant par son aile gauche que par les libéraux-conservateurs. Les deux camps s'allient contre le Conseil d'État qui avait promis une vaste réforme fiscale en 1845, jamais réalisée. Celui-ci perd à son tour la maîtrise du chantier ferroviaire, dont les compagnies ne restent à flot qu'au gré de recapitalisations assumées par l'État, et une révision constitutionnelle est lancée en 1861. Un impôt sur la fortune mobilière est adopté en 1863, la défalcation des dettes hypothécaires suivra en 1877.⁴⁸ Le référendum financier est adopté, à titre facultatif toutefois, et lorsque les engagements de l'État atteignent un certain niveau financier.

L'impôt et les premières réflexions sur l'État social dans les années 1860 et 1870

Les débats fiscaux avancent, en Suisse, en parallèle à ceux relatifs à l'extension des droits populaires. Ils illustrent aussi l'évolution des discussions sur la nature de l'État. Balbutiants dans les années 1840, ils prennent une nouvelle ampleur au fur et à mesure que le capitalisme mute et qu'une autre vision de l'État s'impose. Une fiscalité traditionnellement vissée sur le sol, et symbolisée dans le canton de Vaud par le combat du conseiller d'État Louis-Henri Delarageaz, influencé par les théories fiscales de son ami Pierre-Joseph Proudhon, est dépassée. L'évolution de la société ne s'accommode plus d'un impôt qui ne serait que «la quote-part à payer par chaque citoyen pour les dépenses de services publics»,⁴⁹ obligatoirement ancrée dans la propriété du sol, comme juste prix de son utilisation, et uniquement à la charge des propriétaires fonciers, ses premiers utilisateurs. L'État a désormais d'autres besoins, dont le coût doit être réparti autrement et

⁴⁶ Victor Monnier, *Le référendum financier dans les cantons suisses au XIX^e siècle*, in: A. Auer (éd.), *Les origines de la démocratie directe en Suisse*, Basel/Frankfurt am Main 1996, pp. 221–232.

⁴⁷ Victor Monnier, *Rail et référendum dans les cantons de Berne, Neuchâtel et Vaud*, in: *Revue de droit suisse*, 116/n° 1 (1997), pp. 213–241.

⁴⁸ André Lasserre, *Finances publiques et développement. Le canton de Vaud 1831–1913*, Lausanne 1980, pp. 177–190.

⁴⁹ Pierre-Joseph Proudhon, *Théorie de l'impôt*, texte commenté et présenté par T. Lambert, Paris 1995, p. 39.

obéir à des règles inédites.⁵⁰ C'est tout l'enjeu de la construction d'un État dont les missions sociales doivent être repensées. Leurs conséquences sur la fiscalité doivent également faire l'objet d'un examen plus global. L'idée de l'impôt direct se répand, comme l'a montré le cas zurichois.

Les radicaux romands et les démocrates alémaniques, proches de la Société du Grütli mais aussi de la I^{ère} Internationale fondée en 1864, ont longtemps fait confiance à la coopérative.⁵¹ Le futur socialiste Karl Bürkli, encore démocrate en 1868, sera tout au long de sa vie l'ardent propagateur des coopératives de consommation,⁵² mais le radical vaudois et futur conseiller fédéral Louis Ruchonnet aperçoit lui aussi dans ce système un moyen idéal pour réconcilier travailleurs et patrons. Les systèmes non étatiques sont privilégiés, ce qui correspond au souhait généralisé de conserver des États d'une surface modeste, alors que domine encore, dans les années 1870, l'idée que l'impôt rétribue les services que les contribuables reçoivent de lui.⁵³ Le peuple reste marqué par l'engagement individuel, sans soutien de l'État, comme le montre le succès des coopératives, en écho au système dit de «milice», qui postule le bénévolat en matière politique ou sociale. Un émigré allemand, Georg Friedrich Kolb, en avait décrit en 1856 avec admiration les mécanismes.⁵⁴ Et on a vu que le peuple, en effet, s'il n'exclut pas l'intervention de l'État, ne souhaite pas accrédi-ter une extension infinie de ses moyens.

Les mutations de l'État: vers l'impôt progressif

Le passage à l'impôt progressif sera décisif. En Suisse, Bâle-Ville le connaît depuis 1840,⁵⁵ Zurich depuis 1869. Un pas est franchi dans les années 1870. Ce type d'impôt profite d'une brèche creusée par la loi militaire de 1878 qui prévoit des taxes d'exemption du service militaire calculées selon un barème progressif.⁵⁶ Toute l'Europe se demande s'il ne faut pas réviser le rapport de l'impôt à l'État. Les débats qui ont lieu en France et qu'a analysés Nicolas Delalande valent, sur le plan de l'argumentation, aussi pour la Suisse. On admet que l'impôt constitue bien «une institution centrale du compromis républicain»,⁵⁷ mais peut-il être

50 Bernard Degen, Entstehung und Entwicklung des schweizerischen Sozialstaates, in: Revue des Archives fédérales suisses, n° 31 (2006), pp. 17–48.

51 Gilg, *op. cit.*, pp. 105–111.

52 Hans Ulrich Schiedt, Karl Bürkli (1823–1901) und seine Schriften, Zürich 2002, pp. 239–242.

53 Lasserre, *op. cit.*, p. 258.

54 Georg Friedrich Kolb, Schweizerische Zustände für Einheimisch und Fremde, Basel/Zürich, 1865, pp. 18 et 50. Je remercie le Professeur Belà Kapossy qui m'a rendu attentif à cette référence.

55 Keller, *op. cit.*, p. 15.

56 Olivier Meuwly, Louis Ruchonnet 1834–1893. Un homme d'Etat entre action et idéal, Lausanne 2006, pp. 209–211.

57 Delalande, *op. cit.*, p. 79.

confiné dans une simple fonction de paiement de prestations? D'un côté, la thèse libérale courante, qui pose le principe de la neutralité de l'impôt, estime que le prélèvement fiscal n'a pas à transformer les structures sociales ni à influencer sur les pratiques de consommation. Mais, d'un autre côté, apparaît une vision de l'impôt selon laquelle celui-ci a un rôle à jouer dans la régénération de la société, «comme levier d'intervention permettant d'encourager les comportements vertueux et de sanctionner les pratiques déviantes». ⁵⁸

L'impôt progressif cristallise cet antagonisme entre libéralisme et étatisme. L'idée proudhonienne, qui sous-tend toujours la pensée libérale et conservatrice, assimile l'impôt au simple prix à payer pour un service donné et ne le justifie que dans une relation d'échange. Mais émerge une autre lecture de l'impôt, visant «l'inclusion de chaque citoyen dans une société solidaire à travers laquelle l'obligation de payer provient moins de la défense d'intérêts particuliers que de la dette contractée à l'ensemble de la collectivité». ⁵⁹ Cette approche de l'impôt s'inspire d'une nouvelle conception de la solidarité qui s'impose comme moteur d'une action sociale dont l'État ne peut être étranger. En France, elle revêt les traits du solidarisme que le radical français Léon Bourgeois expose au début du XX^e siècle: l'individu ne naît pas dans l'immanence d'une autonomie décrétée par la seule raison mais, par le biais d'un quasi-contrat, doit se reconnaître débiteur des autres, dans la mesure où chacun se trouve dans un rapport de dépendance envers la société. ⁶⁰ Et cette dette, il ne peut s'en acquitter qu'à travers un impôt, réparti de façon équitable.

Sans ignorer cette théorie, les radicaux ne l'adoptent pas, mais l'idée de solidarité est à la mode en cette fin de XIX^e siècle. Des anarchistes aux radicaux, elle devient le socle d'une réflexion susceptible d'intégrer les mutations en cours de la société, sans abandonner l'État à un socialisme dont les conservateurs et les radicaux s'effraient. Car l'État est condamné à croître, même en Suisse où des réticences envers son accroissement sont toujours vives. L'option libérale est en recul et, tout au plus, peut contribuer à freiner les conquêtes de l'État. ⁶¹ Les réformes en matière hygiéniste, dans la protection de la nature, ⁶² nécessitent une action coordonnée de l'État, agissant à travers des services irréductibles aux quelques missions qui incombaient autrefois à l'État libéral. Le service public se dresse au centre de l'activité de l'État, que l'on ne peut découper en missions particulières que chacun peut sélectionner selon son libre arbitre. Cette évolution sera essentielle pour expliquer le virage vers l'impôt progressif. L'État devient un

⁵⁸ *Ibid.*, p. 93.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 159.

⁶⁰ Marie-Claude Blais, *La solidarité. Histoire d'une idée*, Paris 2007, pp. 268–281.

⁶¹ Lutz Raphael, *Recht und Ordnung. Herrschaft durch Verwaltung im 19. Jahrhundert*, Frankfurt am Main 2000, pp. 122–129.

⁶² François Walter, *La Suisse et l'environnement. Une histoire du rapport à la nature du 18^e siècle à nos jours*, Genève 1990, pp. 114–124.

acteur autonome. En Suisse, où une méfiance latente subsiste envers l'administration, les tentatives de réduire le volume de l'administration fédérale sont nombreuses à la fin du XIX^e siècle. Mais on reconnaît la nécessité de la subordonner à une juridiction particulière,⁶³ dans l'idée de protéger autant l'administration que l'individu face à cette même administration.⁶⁴

L'impôt progressif et la démocratie directe

Tous n'adhèrent pas avec joie à l'impôt progressif. La résistance des libéraux et des conservateurs s'articule autour d'arguments que l'on retrouvera dans tous les pays confrontés à ce problème. Cet impôt est jugé immoral et vexatoire car encourageant les immixtions de l'autorité dans les patrimoines individuels, mais aussi impraticable de par la logistique requise pour appréhender correctement les montants dus. Véritable spoliation des biens d'autrui organisée sous l'égide de l'État, une taxation progressive, non seulement baliserait la route vers un collectivisme honni, mais encore s'avérerait improductif, violerait le secret des affaires et, *in fine*, attenterait à la prospérité économique.⁶⁵ Aidés par la science économique qui a développé la notion d'« utilité marginale », les partisans de la progressivité se réfèrent aux modifications du rôle de l'État. Nicolas Delalande résume la nature de l'impôt revue à la lumière de la progressivité : « L'impôt est de moins en moins pensé dans les termes d'une relation commerciale d'assurance (l'impôt comme prime versée à l'État par les contribuables pour la protection de leur propriété privée) ou le prix à payer en échange d'un service, mais comme la part que chacun doit consacrer, en fonction de ses facultés contributives, au financement des dépenses d'utilité commune ». ⁶⁶

Les mêmes arguments agrémentent les débats relatifs à l'impôt progressif en Suisse. Dans le canton de Vaud, bien étudié, les débats commencent en 1876, en lien avec la bataille sur la défalcation des dettes hypothécaires qui se joue au même moment.⁶⁷ Les radicaux vaudois plaident, dès 1882, la justice inhérente à la progressivité: l'impôt progressif est plus juste que l'impôt proportionnel, parce qu'il demande la contribution la plus forte à ceux qui ont l'intérêt le plus grand au maintien de l'ordre social et qui jouissent dans la mesure la plus large de toutes les institutions publiques. Il est dès lors plus équitable car il allège le nécessaire pour atteindre le superflu et, en réalité, ménage la fortune et l'épargne. Mieux encore pour les radicaux: par l'imposition directe selon un schéma

⁶³ Markus Müller, *Droit administratif. Origine et spécificité*, Bern 2006, pp. 70–74.

⁶⁴ Stefan Nellen, Agnes Nienhaus, Frédéric Sardet, Hans Ulrich Schiedt, *Administrer et gouverner*, in: *Traverse – Revue d'histoire* n° 2 (2011), pp. 22–28.

⁶⁵ Delalande, *op. cit.*, pp. 65 et 159.

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 169–170.

⁶⁷ *Ibid.*, pp. 270–281.

progressif, les riches «éloignent l'échéance d'une révolution sociale».⁶⁸ Les Vaudois entrent dans le vif du sujet en 1885, dans le cadre de l'élaboration d'une nouvelle Constitution. Les conservateurs tirent leurs dernières cartouches: n'est-ce pas en faveur des déshérités que sont construits les hôpitaux, les asiles, les musées, les promenades publiques, s'époumone l'un d'eux? Les radicaux ne se démontent pas: plus le contribuable est riche, plus il a besoin, pour garantir sa fortune et sa propriété, des tribunaux, des diplomates et des établissements d'instruction publique! Ils l'emporteront. Argovie passera à l'impôt progressif l'année suivante;⁶⁹ Berne en 1889 et Bâle-Campagne, le dernier, en 1928.

D'autres pays suivent le même chemin, la Prusse en 1891, les Pays-Bas en 1893, l'Italie en 1894. La Grande-Bretagne se tourne vers le système progressif pour son impôt sur les successions en 1894. L'ère des États de type social débute. En Suisse, au niveau fédéral, à l'imitation de ce que Bismarck a imaginé pour la Prusse avec ses lois «ouvrières» destinées à désamorcer le mouvement ouvrier, le Conseil fédéral, toujours dominé par les radicaux adeptes de ce que l'on appelle le «socialisme d'État», lance son grand chantier en faveur de l'assurance contre la maladie et les accidents, qui aurait dû précéder une assurance-vieillesse, voire une assurance-chômage. Le principe constitutionnel de la première est adopté en 1890.

S'instaure une dialectique complexe, mais déjà au cœur de l'histoire des droits populaires, entre croissance de l'État et démocratie directe, où le verdict populaire sanctionne alternativement l'extension ou le resserrement de l'emprise étatique sur la vie sociale: les projets sociaux, jusqu'à aujourd'hui, connaîtront ainsi des fortunes diverses entre rejets et succès. Souvent longs à aboutir, ils se heurtent à la préservation des finances fédérales. Tout élargissement de l'État social, concrétisé en général, sur le plan fédéral, par un transfert de compétences à la Confédération, s'inscrit dès lors naturellement, parce que validé par le peuple, dans l'ordre institutionnel helvétique. Le cas de l'impôt progressif l'a montré: après que le peuple eut souvent manifesté sa défiance envers les autorités en exigeant de pouvoir se prononcer sur les projets fiscaux, il a aussi consolidé l'intervention de l'État en en acceptant plus d'un. La confiance envers l'État se monnaie par le vote. Avec, comme souvent dans notre démocratie directe, des compromis parfois audacieux: ainsi à Soleure où, en 1895, les radicaux parviendront à faire passer l'impôt progressif en «échange» de la représentation proportionnelle, exigée par les conservateurs et les socialistes.⁷⁰ Ce processus de renforcement de l'État à vocation sociale va en outre de pair avec un mouvement

⁶⁸ Frédéric Sardet, *Fiscalité et Constitutions vaudoises 1885–2003*, in: O. Meuwly, B. Voutat (éds), *Les Constitutions vaudoises 1803–2003. Miroir des idées politiques*, Lausanne 2003, pp. 215–246.

⁶⁹ Bieri, *op. cit.*, pp. 164–169.

⁷⁰ Kölz, *op. cit.*, p. 127.

de centralisation, avec deux types d'État qui se font face: l'État cantonal et l'État fédéral.

La démocratie directe: progressiste ou conservatrice?

L'impôt s'installe désormais comme un instrument privilégié de la politique économique: les radicaux y recourent, tout en conservant leur foi dans une conduite des finances publiques des plus orthodoxes, et les socialistes, dont l'influence ne cesse de grandir, en feront l'un des axes centraux de leur action politique.⁷¹ Mais sous la surveillance du peuple. Toutes les grandes orientations de la politique économique et sociale de la Suisse seront soumises à son examen, par voie de référendum ou d'initiative. Tantôt pour lui donner des impulsions décisives, tantôt pour empêcher la politique fédérale de dériver vers un activisme étatique jugé excessif.

En 1877, la loi sur le travail est attaquée en référendum, mais franchit l'obstacle, offrant à la Suisse une législation très avant-gardiste. En 1892, les conservateurs catholiques, bien que siégeant depuis 1891 au Conseil fédéral, profitent de l'initiative populaire nouvellement introduite dans la Constitution pour réclamer la remise de la moitié des recettes douanières, la principale ressource financière de la Confédération, aux cantons: ce projet aurait anéanti les espoirs des radicaux d'édifier leurs lois sociales.⁷² Leur initiative est rejetée deux ans plus tard. Pendant la Première Guerre mondiale, le principe d'une imposition directe au niveau fédéral est voté par le peuple à titre provisoire; il ne sera jamais supprimé. Au lendemain de la guerre, le principe d'une assurance-vieillesse est accepté, mais un référendum ralentira sa mise en œuvre, la loi d'application étant écartée à cause des coûts liés à l'opération. Elle sera adoptée en 1947. La même année sont introduits dans la Constitution, avec l'aval du peuple, une série d'articles dits «économiques», qui remodelent et étendent le dispositif interventionniste de l'État en matière économique. Politique fiscale et politique économique avancent de concert, sous le regard du peuple.

Peut-on dire pour autant que le peuple ait tendance à plutôt rejeter les projets qui ont vocation à renforcer l'État social? Jean-Christian Lambelet constate que, si la grande majorité des textes visant à renforcer l'intervention de l'État a échoué, le peuple a néanmoins donné son accord à une pléiade de textes dont l'effet direct sur l'économie et la fiscalité est indiscutable.⁷³ Les quelques

⁷¹ Jakob Tanner, *Steuerwesen und Sozialkonflikte. Entwicklungslinien und Diskontinuitäten*, in: S. Guex, M. Körner, J. Tanner (éds), *Financement de l'Etat et conflits sociaux*, Annuaire suisse d'histoire économique et sociale, vol. 12, Zürich 1994, pp. 123–130.

⁷² Cédric Humair, *Développement et Etat central (1825–1914). Un siècle de politique douanière au service des élites*, Bern 2004, pp. 625–639.

⁷³ Jean-Christian Lambelet, *De la démocratie directe en Suisse. Son cadre, sa pratique, une analyse statistique et une évaluation sur le fond*, Genève 2019, pp. 296–297.

exemples cités ci-dessus l'attestent, mais on peut aussi évoquer la législation environnementale, les révisions successives de l'AVS ou la surveillance des loyers. Tous les grands axes de la politique fédérale ont été soumis au peuple, qui ne leur a pas ménagé son appui, même lorsqu'ils contredisaient sa méfiance envers l'étatisme. Une analyse au niveau des cantons donnerait sans doute des résultats similaires. Il se dégage ainsi de l'examen de la relation entre fiscalité et démocratie directe une image d'équilibre, où le peuple joue pleinement le rôle d'arbitre qui avait été sculpté pour lui par les premiers théoriciens de la démocratie directe en Suisse, où a été appliqué dans toute sa rigueur le principe du consentement à l'impôt comme symbole d'un système qui associe réellement le peuple au pouvoir.

Olivier Meuwly, Rue de la Grotte 8, 1003 Lausanne, politique-histoire@bluewin.ch