

# Le processus de l'integration du canton de Neuchâtel à la confédération suisse (1866-1975)

Autor(en): **Eschet-Schwarz, André**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **16 (1976)**

PDF erstellt am: **11.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-172023>

## **Nutzungsbedingungen**

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

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

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

## **Haftungsausschluss**

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

# LE PROCESSUS DE L'INTEGRATION DU CANTON DE NEUCHATEL A LA CONFEDERATION SUISSE (1866-1975)

par André Eschet-Schwarz

*Université de Genève*

En science politique, trois approches principales ont été mises au point pour ce qui est de l'intégration régionale:

1. L'approche fédéraliste,
2. l'approche néo-fonctionnaliste et
3. l'approche des communications<sup>1</sup>.

Les théories et les modèles élaborés ont été essentiellement appliqués dans un cadre international comme c'est le cas pour la CEE et pour d'autres mouvements d'intégration d'Afrique et d'Amérique latine.

Dans cet article, nous essayerons d'appliquer certains concepts tirés de ces théories à un cadre national – *la Suisse*. Il nous semble que, du point de vue épistémologique et conceptuel, nous pourrions constater des phénomènes similaires au processus d'intégration de dimension internationale. De Vree a souligné à ce sujet: "For it appears that international is only a relative and time bound notion. The relations between Bavaria and Prussia, or between Burgundy and Normandy, which once were of an international character, now are those of the parts of one national state"<sup>2</sup>. Deutsch a effectivement axé ses recherches sur l'intégration à ce niveau-là<sup>3</sup>.

\* Je tiens à remercier vivement Monsieur Franz John pour son aide importante à la programmation et à l'élaboration des descriptions graphiques.

1 Ernst B. Haas, "Retrospection and Evaluation: The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing", *International Organization*, Vol. 24, No. 4, Autumn 1970, pp. 624-635. Johan K. De Vree, *Political Integration: The Formation of Theory and Its Problems*, Mouton, The Hague-Paris. 1972, pp. 27-37, 37-48.

2 De Vree, *op. cit.*, p. 13.

3 Karl W. Deutsch et al., *Political Community and the North Atlantic Area-International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton Uni. Press, Princeton (N. J.) 1957.

Pour notre analyse du processus d'intégration dans le cadre helvétique, nous avons aussi utilisé la théorie du système politique de Easton<sup>4</sup> adaptée à la nature spécifique du système politique suisse.

Notre unité d'analyse du processus d'intégration politique au sein de la Confédération helvétique sera *le canton de Neuchâtel*, un des 25 cantons suisses qui sont entrés à différentes époques dans le processus d'intégration. Ce canton, qui se caractérise par une population de langue française et des particularités historiques, nous a servi d'exemple du processus d'intégration.

A travers cet article, nous tenterons d'analyser les conditions de base nécessaires au déclenchement du processus d'intégration, à travers l'histoire neuchâteloise de 1815 à 1848, l'impact de ces conditions de base sur le processus lui-même, ainsi que par l'analyse quantitative des "inputs" du sous-système neuchâtelois au système fédéral à travers le mécanisme de la démocratie semi-directe en Suisse. En mesurant les différents "inputs" destinés au système fédéral, nous avons essayé de situer ce canton dans le processus d'intégration suisse. Le dernier chapitre est consacré à une comparaison entre le comportement politique du canton de Neuchâtel et celui des autres 24 cantons et demi-cantons.

### I. Un paradigme des conditions de base concernant le canton de Neuchâtel 1815–1848

Les théories et modèles d'intégration régionale font ressortir l'importance des conditions de base pouvant provoquer le déclenchement du processus d'intégration<sup>5</sup>.

Dans cet article, nous essayerons d'appliquer certaines des variables influant directement sur les aspects politiques de l'intégration du canton de Neuchâtel à la Confédération helvétique.

Ainsi nous nous proposons de tenir compte de quatre conditions de base qui apparaissent dans l'histoire du canton de Neuchâtel entre 1815 et 1848. Ce sont:

1. La similitude des valeurs affectant le comportement politique de l'élite et dans une certaine mesure, celui de la masse.
2. Le pluralisme des unités participant à l'intégration.
3. Les facteurs exogènes d'ordre politique, militaire et économique.
4. La mobilité sociale intercantonale.

1. La première condition appliquée à la période de 1815 à 1848 nous montre la situation tout à fait particulière de ce canton par rapport aux autres cantons

4 David Easton, *Analyse du Système Politique*, Armand Colin, Paris 1974.

5 Deutsch, *op. cit.*, voir aussi Haas et Philippe C. Schmitter, "Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin-America". *International Organization*, Vol. 18 No. 2, Spring 1964, pp. 711–712.

Joseph S. Nye, *Peace in Parts*, Little Brown and Company, Boston 1971, pp. 55–93.

suisses. Pour comprendre les valeurs déterminant le comportement de l'élite politique neuchâteloise pour la période de 1815 à 1848, il faut orienter notre analyse vers l'idéologie royaliste dominante et vers l'idéologie républicaine contestataire.

Pour mieux saisir les fondements idéologiques du courant royaliste, il faut prendre en considération l'essence même de l'esprit royaliste, le serment prêté à la dynastie prussienne<sup>6</sup>; cette idéologie comporte une vision globale des événements sociaux et politiques concernant la Principauté de Neuchâtel où le conservatisme tient une place prépondérante.

Les monarchistes prônaient une structure politique hiérarchisée et peu différenciée<sup>7</sup>. Tout au long de son histoire, le canton de Neuchâtel a manifesté un certain sentiment d'appartenance à la communauté helvétique; mais il ne l'a fait que de manière sporadique et diffuse, selon la situation politico-militaire<sup>8</sup>.

La période de 1815 à 1848 nous porte à croire que le sens de la communauté, ce sentiment de "mutual sympathy and loyalties of 'we feeling' trust and mutual consideration..."<sup>9</sup> est loin d'être satisfaisant dans le cadre de l'idéologie dominante. En général, ce sentiment se manifeste verbalement, c'est ce qui apparut particulièrement lors des négociations pour l'entrée de Neuchâtel à la Confédération<sup>10</sup>.

Ainsi dès l'entrée de la Principauté dans la communauté helvétique, on vit apparaître un fort courant d'opinion exigeant l'annexion de Neuchâtel à la Prusse<sup>11</sup>. Dans les années 1830, ce courant était visible aussi bien au niveau de la masse qu'au niveau de l'élite cantonale. A cette époque, la population du canton tourna son allégeance, ses intérêts et ses activités politiques vers la capitale prussienne plutôt que vers les institutions helvétiques<sup>12</sup>. Au niveau de la masse, il est incontestable, d'après Roulet, que pendant les années 1830 "la majorité de la population est attachée à l'ordre ancien. Sur ce point aucune contestation n'est possible"<sup>13</sup>.

Au niveau de l'élite politique représentée à la Diète Fédérale, on constate le même phénomène: c'est le mandat impératif du roi de Prusse à ses délégués à la Diète qui prévaut<sup>14</sup>. On peut diviser les activités de ces délégués à la Diète en

6 Louis Edouard Roulet, "Fiction et Réalité des Révolutions neuchâteloises", *Revue d'Histoire Suisse*, 1953, pp. 524–543.

7 *Neuchâtel et la Suisse*, ouvrage publié par le Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel à l'occasion du 150ème anniversaire de l'entrée de Neuchâtel dans la Confédération. Neuchâtel 1969, pp. 229–234.

8 *Neuchâtel et la Suisse*, op. cit., pp. 120–123.

9 Deutsch, op. cit., p. 36, voir aussi Easton, op. cit., pp. 173–178.

10 *Neuchâtel et la Suisse*, op. cit., pp. 212–224.

11 Louis Thévenaz, *Le Pays de Neuchâtel/Histoire*, Neuchâtel 1948, pp. 76–77.

12 Maurice Haesler, *De la Situation de Neuchâtel vis-à-vis de la Prusse et la Confédération Suisse (1848–1857)*, Ed. de la Béroche, Thèse, 1958, pp. 39–40.

13 Roulet, op. cit., p. 552.

14 Alfred Schnegg, "Neuchâtel à la Diète Fédérale", *Musée Neuchâtelois*, 1965, pp. 11–33, voir aussi, *Neuchâtel et la Suisse*, op. cit., pp. 285–286.

deux périodes; de 1815 à 1830 et de 1830 à 1848. Alors que la première période se caractérise par une hostilité modérée à l'égard de chaque pas vers l'intégration, la deuxième période se caractérise par une opposition manifeste à l'intégration et par une volonté de "spillback" par rapport au processus, atténuée quelque peu par les menaces d'intervention militaire dont les autorités de la Diète usèrent contre la Principauté. Vers les années 1840, afin d'atteindre les buts séparatistes, les dirigeants neuchâtelois adhérèrent à la Ligue de Sarnen et plus tard soutinrent partiellement les cantons catholiques au cours de la guerre de Sonderbund<sup>15</sup>.

L'idéologie républicaine qui, comme la précédente, possède une "Weltanschauung", se manifesta dès les années 1830 et parvint à faire augmenter le nombre de ses adhérents au fil des ans<sup>16</sup>. Cette idéologie égalitaire insistait sur la nécessité d'une mobilité sociale accompagnée de réformes constitutionnelles pour une plus grande différenciation politique. Quant au sens de la communauté des Républicains, il est diamétralement opposé à celui des royalistes. Les Républicains prônaient un engagement total envers la communauté helvétique: "nous voulons être Suisses et Suisses seulement"<sup>17</sup>. C'est au niveau de la masse que se manifesta, dès 1830, l'attachement de ce mouvement aux valeurs helvétiques<sup>18</sup>.

Il est significatif que les valeurs essentielles de ce courant idéologique étaient similaires à celles de l'idéologie libérale et radicale qui se développa dans d'autres cantons suisses. Le courant républicain a créé cette similitude avec les valeurs prépondérantes des élites des autres cantons<sup>19</sup>, nécessaire au "take off" du processus d'intégration<sup>20</sup>. Ce mouvement républicain de modernisation du système politique cantonal se fondant sur la différenciation des rôles et la sécularisation de la politique va stimuler le changement du système politique comme le montre la révolution de 1848<sup>21</sup>.

Le régime politique est alors devenu républicain, et pourtant les royalistes continuèrent à avoir une influence non négligeable sur la masse. Les royalistes ont acquis 43 % des voix (celles qui étaient contre le système républicain) et, par une abstention massive au sujet de la constitution fédérale, ils manifestèrent une fois de plus, leur force électorale<sup>22</sup>. Cela nous amène à adopter la conclusion de Roulet: "Vers 1848, les deux partis doivent être à peu de chose près de force égale"<sup>23</sup>. L'influence de l'idéologie royaliste dura jusqu'à la signature du traité de Paris en 1857, qui mit fin à ce mouvement séparatiste d'une grande partie de la population du canton.

15 *Neuchâtel et la Suisse*, op. cit., pp. 324–325.

16 *Neuchâtel et la Suisse*, op. cit., pp. 260–271.

17 Roulet, *op. cit.*, p. 548.

18 Haesler, *op. cit.*, p. 40. Voir aussi *Neuchâtel et la Suisse*, pp. 260–271.

19 Erich Gruner, *Die Parteien in der Schweiz*, A. Francke Verlag, Bern 1969, p. 51.

20 Dusan Sidjanski, *Dimensions Européennes de la Science Politique*, Ed. Auzias, Paris 1963, p. 174.

21 *Neuchâtel et la Suisse*, op. cit., p. 339.

22 Haesler, *op. cit.*, p. 57.

23 Roulet, *op. cit.*, p. 572.

2. Une autre condition nécessaire au déclenchement du processus est le degré de pluralisme des unités entrant dans le mouvement d'intégration.

La multiplicité des sous-systèmes politiques, chacun étant plus ou moins une sous-culture, et le nombre considérable de centres de pouvoir ont permis au canton de Neuchâtel de trouver des alliés politiques dans les différentes conjonctures politiques pendant la période de 1815 à 1848. La coalition soutenant l'entrée du canton à la Confédération se composait de cantons catholiques et protestants. L'entente scellée vers les années 1815 et 1830 avec les cantons patriciens et vers les années 1840 avec les cantons catholiques a permis au canton de Neuchâtel de participer aux différentes coalitions victorieuses et au particularisme neuchâtelois de n'être pas trop manifeste<sup>24</sup>.

L'apparition de groupes de soutien en faveur de l'accélération de la cohésion helvétique a aussi touché Neuchâtel malgré son régime politique particulier. Ainsi en 1828<sup>25</sup>, la Société helvétique de musique s'installa à Neuchâtel de même que la Société suisse des carabiniers, il est vrai, non sans peine<sup>26</sup>. Ces associations firent preuve d'un sens élevé de solidarité avec la Suisse et d'un sens aigu de la communauté.

Pour résumer, le pluralisme entre libéraux et conservateurs, citadins et campagnards, catholiques et protestants, citoyens de langue allemande, française et italienne a permis aux particularités de chaque canton y compris à celles du canton de Neuchâtel d'être respectées et de s'affirmer malgré ces clivages qui étaient "cross-cutting".

3. Les pressions de type politique, économique et militaire exercées par les Etats limitrophes, servirent tantôt de frein, tantôt d'accélérateur, au déclenchement de l'intégration<sup>27</sup>. On peut diviser ces pressions en deux catégories: a) Les facteurs exogènes d'ordre politique et militaire; b) les facteurs exogènes d'ordre économique. L'ingérence des grandes puissances dans les affaires intérieures des cantons a permis l'adhésion de Neuchâtel à la Confédération après la nouvelle menace de guerre contre Napoléon<sup>28</sup>. L'intervention de la Prusse dans la politique neuchâteloise, pendant la première moitié du 19<sup>e</sup> siècle, a provoqué un "spillback" considérable dans le processus d'intégration du canton. Mais l'attitude négative des autorités prussiennes face aux exigences de l'élite et d'une partie de la population pour l'annexion à la Prusse, a provoqué une rétroaction, détournant les espoirs vers un nouveau centre, la Confédération<sup>29</sup>.

24 Schnegg, *op. cit.*, p. 26, 28.

25 *Neuchâtel et la Suisse*, *op. cit.*, p. 251.

26 *Neuchâtel et la Suisse*, *op. cit.*, pp. 312–313.

27 Nye, *op. cit.*, p. 73. Deutsch, *op. cit.*, p. 86.

28 *Neuchâtel et la Suisse*, *op. cit.*, p. 221.

29 William Martin, *Histoire de la Suisse*, Lausanne 1974. pp. 252–253. Voir aussi, *Neuchâtel et la Suisse*, *op. cit.*, pp. 338–339.

Quant aux facteurs exogènes d'ordre économique, on constate que le "Zollverein" créé en Allemagne n'a même pas admis en son sein la principauté de Neuchâtel. Les industriels neuchâtelois se rendirent compte qu'ils n'avaient plus aucun avantage économique à être rattachés à la Prusse<sup>30</sup>.

4. Une autre condition de base qui nous paraît importante pour le progrès de l'intégration est la mobilité des personnes<sup>31</sup>.

Dès le début du 19<sup>e</sup> siècle, bien avant l'entrée de la Principauté dans la Confédération, on constatait une forte mobilité sociale des Confédérés vers le territoire neuchâtelois<sup>32</sup>. Ce phénomène s'amplifia considérablement après l'entrée de Neuchâtel dans la Confédération<sup>33</sup>.

Pour la période de 1830 à 1846, ce phénomène se manifesta dans tout le canton; dans un grand nombre de communes les Confédérés étaient plus nombreux que les autochtones. Ce phénomène d'immigration vers ce canton s'explique partiellement par son développement économique et industriel, surtout dans le Haut pays. Ces Confédérés venant de sous-cultures différentes propagèrent dans la Principauté les valeurs et les conceptions répandues dans leurs cantons d'origine.

Ils conservèrent un lien social et politique avec leurs cantons d'origine, fondé sur un style de vie commun et des aspirations similaires à celles d'autres cantons helvétiques.

## II. Le processus d'intégration à travers les votations référendaires 1866–1975

Nous avons adopté la définition de Haas, selon laquelle le phénomène d'intégration est "un processus par lequel des acteurs politiques de nationalités différentes (dans notre cas l'unité de base est le canton de Neuchâtel) sont amenés à transférer leurs allégeances, leurs intérêts et leurs activités politiques vers un centre nouveau (dans notre cas, les institutions fédérales) dont les institutions ont ou cherchent à avoir compétence sur les Etats nationaux préexistants"<sup>34</sup>.

Dans le cadre de notre recherche, la variable dépendante est la croissance du système central qui se caractérise par l'élargissement de ses compétences institutionnelles ainsi que par l'étendue de ses fonctions<sup>35</sup>.

30 Alfred Chapuis, *Industries*, Neuchâtel 1948, p. 18.

31 Deutsch, *op. cit.*, p. 53.

32 Schnegg, "Le XIX<sup>e</sup> siècle Neuchâtelois", *Musée Neuchâtelois*, 1968, p. 21.

33 Roulet, *op. cit.*, pp. 560–564.

34 Haas, *The Uniting of Europe; Political, Social and Economic Forces, 1950–1957* (nouvelle préface de l'auteur), Stanford (Calif.), 1968.

35 Leon Lindberg et Stuart A. Scheingold, *Europe's Would-Be Polity – Patterns of Change in the European Community*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs (N. J.) 1970, p. 99. Amitai Etzioni, *Political Unification – A Comparative Study of Leaders and Forces*, Holt Rinehart Winston. New York 1965, pp. 11–12.

Pour mesurer cette variable, il nous paraît utile d'avoir recours à deux variables indépendantes: le *soutien* et les *exigences* envers ces nouvelles institutions fédérales.

La structure du mécanisme politique en Suisse nous permet, grâce aux institutions de la démocratie semi-directe, de mesurer effectivement celles des variables indépendantes qui conditionnent dans une large mesure la croissance du système fédéral. Dans cette analyse quantitative du soutien et des exigences nous nous limiterons à étudier la situation au niveau de la masse, excluant toute analyse au niveau de l'élite politique. Les 257 votations référendaires serviront d'indicateurs des "inputs" au système politique fédéral de 1866 à 1975<sup>36</sup>. A travers ces 257 votations fédérales, nous constatons les fluctuations du soutien et des exigences apportés au système fédéral par les différents sous-systèmes politiques que sont les cantons.

Il nous paraît peu efficace, dans le cadre de cette présentation, d'utiliser la spécification donnée par Easton quant aux objets du soutien: les autorités, le régime et la communauté politique<sup>37</sup>; nous ne nous servirons ni de la distinction entre le soutien spécifique et le soutien diffus dont Easton lui-même constate les difficultés opérationnelles pour son application<sup>38</sup>, ni du modèle théorique de Lindberg et Scheingold qui introduit la différenciation entre le soutien affectif et le soutien utilitaire<sup>39</sup>. Il nous semble que les données que nous possédons ne permettent pas une analyse de ce genre. Nous préférons utiliser nos données concernant le soutien et les exigences sans différencier l'objet global, le système fédéral, en sous-catégories.

Notre hypothèse essentielle est la suivante: plus le soutien au système supracantonal est intense, plus il est probable que les compétences institutionnelles du centre fédéral, ainsi que son étendue fonctionnelle, s'élargit et s'accroît. Il est évident que cela exige une coalition gagnante parmi les cantons suisses en ce qui concerne la révision de la constitution ainsi qu'une majorité parmi les votants en ce qui concerne une votation facultative. Cet élargissement des compétences et de l'étendue des fonctions des autorités fédérales peut relever du domaine économique, politique et social. L'accroissement est lié directement au type de votation.

La volonté de l'électorat du canton de Neuchâtel et des autres cantons d'accroître les compétences des autorités centrales, souvent au détriment des attributions cantonales, par un mécanisme de "cultivated spillover" par des

36 Les données concernant les résultats des votations fédérales sont tirées de la Feuille fédérale suisse 1866–1975, des Archives cantonales, de l'Archive fédérale, des chancelleries cantonales et des Feuilles Officielles (Amtsblatt).

37 Easton, *op. cit.*, chapitres, 11, 12, 13.

38 Easton, "A Re-Assessment of the Concept of Political Support", *British Journal of Political Science*, October, 1975, pp. 441–450.

39 Lindberg et Scheingold, *op. cit.*, pp. 45–46.



“package deal” et par des “side payments”<sup>40</sup>, est un aspect important du processus d’intégration des sous-systèmes cantonaux dans une unité plus large.

### III. La quantification du soutien au système fédéral

Quels sont les indicateurs servant à mesurer le soutien apporté par les sous-systèmes cantonaux au système fédéral? Il nous semble que la méthode la plus appropriée consiste à calculer le pourcentage des bulletins “oui” par rapport à la totalité des bulletins (“oui” et “non”) pour les référendums obligatoires et facultatifs<sup>41</sup>. Cet indicateur, appliqué à ces deux types de référendum, peut être une mesure précise du soutien du corps électoral neuchâtelois aux institutions fédérales et aux “outputs” du système fédéral en général.

La figure numéro 1 donne sur une esquisse graphique le pourcentage moyen du soutien du canton de Neuchâtel au système fédéral pour la période de 1866 à 1975. Il faut la comparer au tracé moyen des 25 cantons et demi-cantons, pour mieux saisir l’ampleur du soutien du canton de Neuchâtel.

Comment interpréter les fluctuations importantes du soutien de ce canton à la Confédération? Il semble que l’interprétation du soutien massif de l’électorat neuchâtelois au système fédéral est liée à 4 facteurs essentiels pour la période cruciale du processus d’intégration entre les années 1866 et 1890.

1. Il passe par une réaction négative de 1815 à 1857. Comme nous l’avons indiqué dans le paragraphe consacré aux conditions de base, l’intégration du canton de Neuchâtel à la communauté helvétique était l’une des plus controversée par les cantons, mais aussi par la population neuchâteloise. Ainsi le canton de Neuchâtel fut au deuxième rang du soutien aux “outputs” des autorités centrales pour les neuf votations de 1866, au sixième rang des cantons entre 1870 et 1880 et au premier rang du soutien dans les années 1880–1890 (voir figure 2).

2. Un autre élément expliquant le soutien massif me paraît être l’hégémonie du parti radical neuchâtelois: motivé par son programme d’unité nationale, d’indépendance vis-à-vis de l’étranger et par la nécessité de renforcer le pouvoir central<sup>42</sup>, il a favorisé jusqu’au début du 20e siècle<sup>43</sup> le comportement favorable à

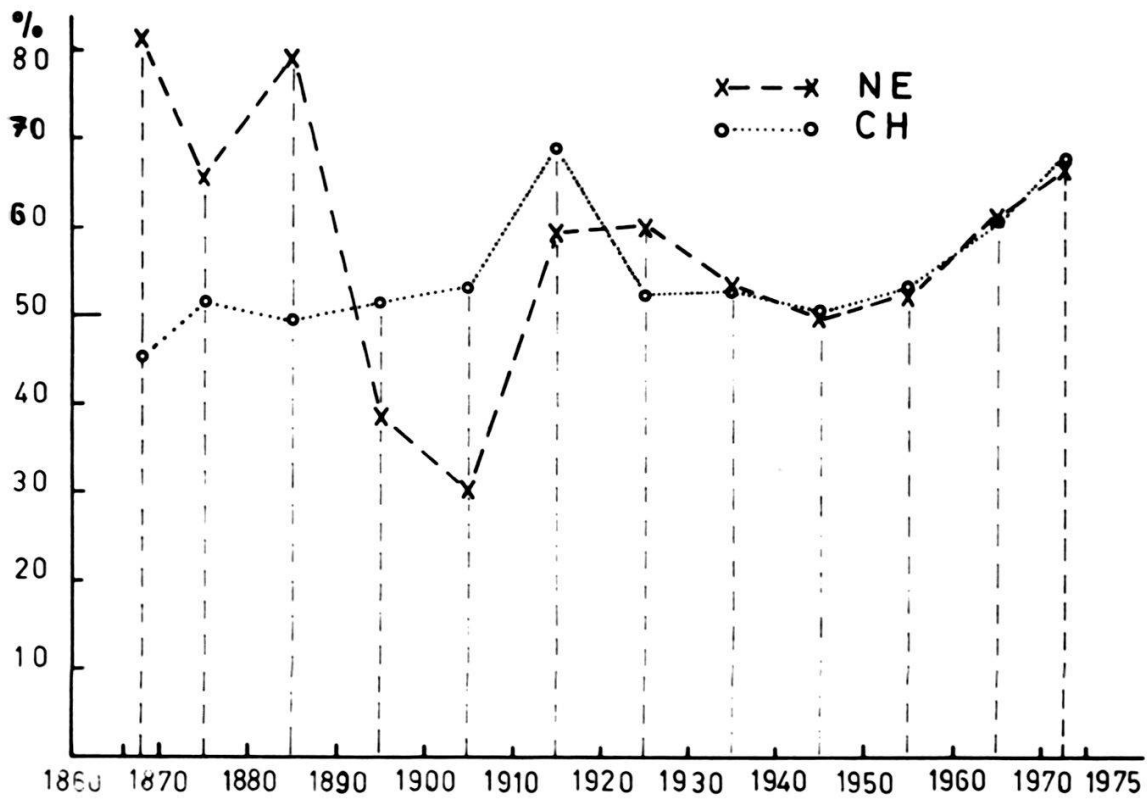
40 André Eschet-Schwarz, *Le Modèle de Nye à Travers l’Expérience de l’Intégration en Suisse*, avant-projet de mémoire de thèse (non publié), Genève, 1973, pp. 1–96. Eschet-Schwarz, *L’Intégration Politique des Cantons de Vaud, Genève et Neuchâtel à la Confédération Suisse*, Mémoire de Thèse, Université de Genève, Juin, 1974.

41 Jean-François Aubert, *Traité de Droit Constitutionnel Suisse*, Ed. Ides et Calendes, Neuchâtel, 1967, Vol. 1, pp. 140–145, Vol. 2, pp. 416–422.

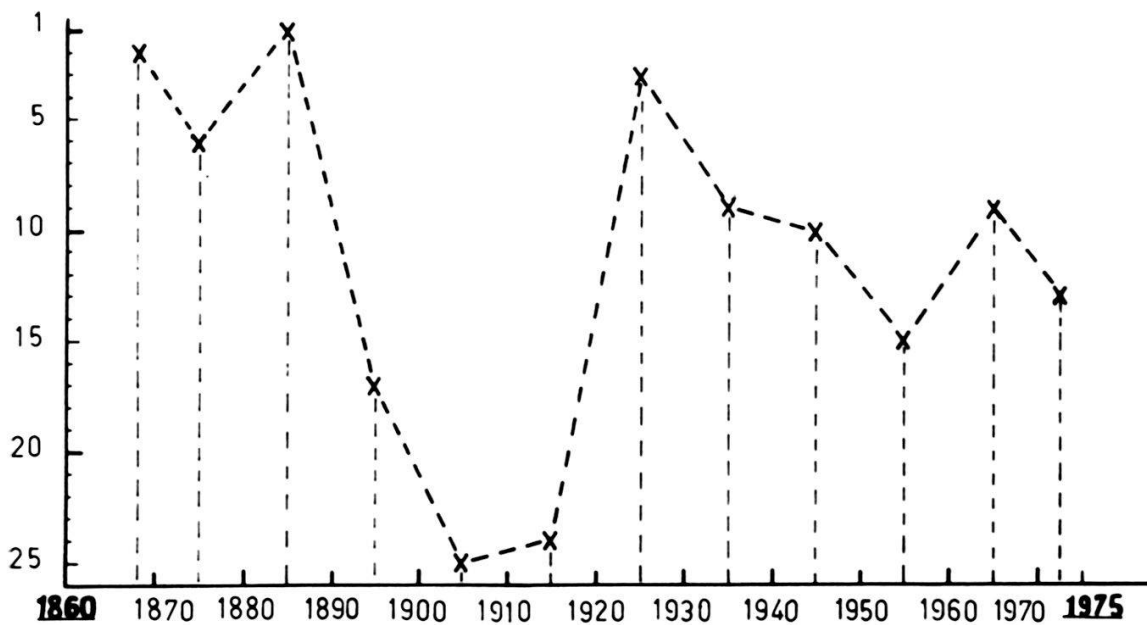
42 Gruner, *op. cit.*, p. 77.

43 Arnold Bolle, *Le Pays de Neuchâtel. Vie Civique et Politique*, Neuchâtel 1948, pp. 59–60.

Figur 1: Pourcentage moyen de soutien du canton de Neuchâtel et de la Confédération



Figur 2: Rang du canton de Neuchâtel par rapport aux autres dans le soutien à la Confédération



l'accélération du processus intégratif. Le régime radical a créé une vaste infrastructure de socialisation politique au niveau de la masse et au niveau de l'élite pour introduire les valeurs prépondérantes du mouvement radical <sup>44</sup>.

La création des associations patriotiques neuchâteloises ainsi que l'introduction des sections de l'"Helvetia" motivées par un sentiment très fort de communauté helvétique et une idée de nationalité suisse <sup>45</sup> ont été des catalyseurs importants du processus de socialisation qui a eu pour but essentiel de faire disparaître les valeurs et l'idéologie de l'ancien régime hostile à la Confédération.

3. Le troisième facteur qui a influencé directement le taux élevé du soutien à la Confédération est celui que nous avons mentionné comme étant l'une des conditions de base: la mobilité sociale. Ce mouvement de population se fit presque uniquement à sens unique; stimulé par la forte industrialisation, surtout dans les districts du Locle et de la Chaux-de-Fonds et par l'arrivée d'agriculteurs bernois <sup>46</sup> il a profondément modifié la composition ethnique et sociale de la population neuchâteloise. Pendant la période de 1860 à 1900, le canton de Neuchâtel était au deuxième rang, après le demi-canton de Bâle-Ville, en ce qui concerne le pourcentage des confédérés par rapport à la population autochtone du canton <sup>47</sup>. Le pourcentage moyen variait autour de 50 %, les Bernois formant la majorité de l'immigration (60 %).

Il nous semble que ce phénomène d'entrée massive des confédérés à Neuchâtel a eu un impact direct sur le comportement politique de l'électorat face à la Confédération. Nous avons pu constater dans notre recherche qu'il y a une corrélation positive entre le vote des chefs-lieux des sections ayant un fort pourcentage de confédérés et le support accordé aux autorités fédérales. (Cf. le vote des chefs-lieux des sections au sujet de la révision totale de la Constitution en 1872 et le vote sur l'instruction primaire en 1882) <sup>48</sup>. Les Confédérés étaient peu protégés par les lois cantonales pour l'acquisition de la bourgeoisie, le droit de vote dans les affaires cantonales et communales ainsi que du point de vue de la fiscalité imposée par le canton d'origine et le canton d'établissement; il est tout à fait logique que ces confédérés aient eu intérêt à transférer leurs allégeances vers les autorités fédérales pour obtenir des "outputs" favorables. Les faits historiques confirment cette idée car, au moment où les autorités fédérales acquièrent de nouvelles compétences, le canton de Neuchâtel et les autres cantons durent s'adapter à la nouvelle législation fédérale.

44 Bolle, *op. cit.*, pp. 68–69.

45 Bolle, *op. cit.*, p. 71.

46 *Neuchâtel et la Suisse*, *op. cit.*, p. 403.

47 Les Recensements Fédéraux de 1860, p. 413, de 1880, p. 205, de 1900, p. 2.

48 Données recueillies aux Archives Fédérales et dans la Feuille d'Avis de la République et Canton de Neuchâtel, 1882, pp. 568–569.

Bien qu'en général les autorités cantonales aient mené une politique d'absorption favorable aux confédérés<sup>49</sup>, on leur a parfois reproché d'avoir voté pour l'élargissement des compétences fédérales au détriment de la souveraineté cantonale<sup>50</sup>.

4. Le quatrième facteur est lié à la campagne du "Kulturkampf" déclenchée après la proclamation du dogme de l'infaillibilité papale en 1870. Etant dans un canton protestant, l'électorat neuchâtelois a soutenu efficacement les autorités fédérales dans les votations référendaires contre les catholiques<sup>51</sup>.

La baisse du soutien du canton de Neuchâtel pour les années 1890–1900, par rapport au soutien moyen des 25 cantons est liée d'une part à l'augmentation du soutien des cantons catholiques après la fin du "Kulturkampf", et d'autre part à une attitude négative des socialistes et des libéraux face aux "outputs" des autorités fédérales<sup>52</sup> en majorité radicales. Il nous semble aussi que, quarante ans après l'entrée définitive du canton de Neuchâtel dans la communauté suisse, la manifestation continue du soutien massif aux autorités fédérales n'était plus une préoccupation centrale de l'électorat neuchâtelois.

Il est aussi fort possible que l'assimilation des Confédérés à la sous-culture neuchâteloise ait commencé à avoir des effets sur leur comportement politique. La révision de la Constitution cantonale de 1887 a facilité cette assimilation<sup>53</sup>. Il nous semble que ces facteurs ont aussi eu une influence de 1900 à 1920. La première guerre mondiale et le fossé creusé entre la Suisse romande et la Suisse alémanique n'expliquent qu'en partie la baisse du soutien à la Confédération.

Il faut tenir compte du nombre limité de votations référendaires pendant la période de 1910 à 1920. Les autorités fédérales ont préféré retarder la date de certaines votations et ne soumettre au peuple que des "outputs" exigeant un vote de cohésion nationale et un soutien massif aux autorités du pays (par exemple l'impôt de guerre). Pour mieux connaître les répercussions de la première guerre mondiale sur le canton de Neuchâtel, il serait intéressant de consulter d'autres sources<sup>54</sup>.

Les années 1920 se sont caractérisées, dans le canton, par une crise économique profonde<sup>55</sup>. La dépendance accrue du canton de l'aide massive de la Confédération<sup>56</sup> est peut-être une des causes de l'intensification du soutien aux "outputs" de l'Etat Fédéral.

49 Bolle, *op. cit.*, p. 52.

50 *Journal de Genève*, (21/8/1893), voir aussi, *Neuchâtel et la Suisse*, *op. cit.*, p. 404.

51 William Rappard, *La Constitution Fédérale de la Suisse*, La Baconnière, Neuchâtel 1948, p. 280.

52 Bolle, *op. cit.*, pp. 76–83, 75–76, *Neuchâtel et la Suisse*, *op. cit.*, p. 408.

53 Bolle, *op. cit.*, p. 52.

54 *Neuchâtel et la Suisse*, *op. cit.*, pp. 390–394, voir aussi Jean Courvoisier, *Panorama de l'Histoire Neuchâteloise*, Ed. la Baconnière, Neuchâtel 1972, p. 155.

55 Couvoisier, *op. cit.*, p. 168.

56 *Neuchâtel et la Suisse*, *op. cit.*, pp. 396–397.

Des années 1930 aux années 1970, le soutien du canton de Neuchâtel est presque identique au soutien moyen des 25 cantons.

L'introduction de la paix du travail<sup>57</sup>, et le fait que le parti socialiste n'était plus considéré comme faisant partie de l'opposition ont nettement diminué la tension politique au niveau du système fédéral. Le canton de Neuchâtel, véritable sous-système aux particularités linguistiques et culturelles, se comporta durant cette période comme la moyenne des cantons.

Dans différentes publications, officielles ou autres, on met en relief l'attachement, la loyauté et le soutien massif accordé par le canton au pouvoir fédéral entre 1866 et 1975<sup>58</sup>.

D'après nos recherches, nous constatons effectivement que le canton de Neuchâtel a accordé un soutien très intense à la Confédération.

Il a manifesté son accord à 89 votations obligatoires sur les 110 de ce type ayant eu lieu au cours de ces 110 années (voir tableau No. 1). Ce résultat impressionnant le situe au sixième rang des cantons suisses. On constate en même temps son soutien lors des votations facultatives (voir tableau No. 1).

Tableau No. 1

Nbre. total de votations	Nbre. de "oui" pour le Projet Fédéral	Pourcentage	Rang parmi les cantons
<i>Votations Obligatoires:</i>			
110	89	80,9	6
<i>Votations Facultatives:</i>			
74	36	48,6	9

#### IV. La participation électorale et le soutien

La participation électorale est liée étroitement au concept de soutien dont nous avons démontré l'impact sur le développement du système central. Le taux de participation électorale du canton de Neuchâtel est de 39,57 % pour la période de 1882 à 1975, ce qui le situe au 23ème rang des cantons suisses. L'analyse du soutien effectif à la Confédération doit tenir compte du faible coefficient de participation de cette culture politique, car en divisant le nombre de "oui" par le

57 Roland Ruffieux, *La Suisse de l'Entre Deux-Guerres*, Ed. Payot, Lausanne 1974, p. 281.

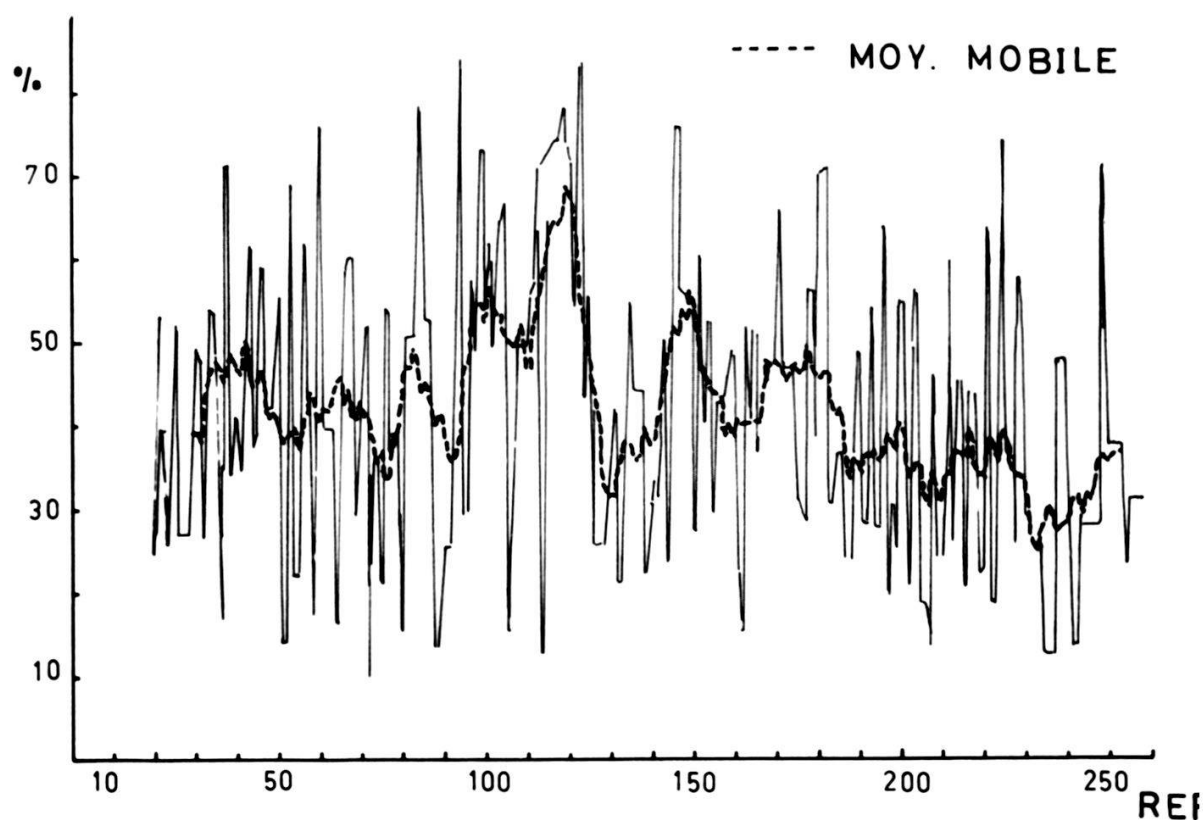
58 Voir par exemple: Numa Droz, *La République Neuchâteloise, Publication commémorative à l'occasion du cinquantenaire de la Révolution*, La Chaux-de-Fonds 1898, p. 71. Voir aussi: *Le Livre Officiel Cinquantenaire de la République de Neuchâtel 1848-1898*, Attinger, Neuchâtel 1901, p. 189. Voir aussi Bolle, *op. cit.*, Le chapitre "Fidélité à la Suisse", pp. 89-95, et aussi, *Neuchâtel et la Suisse*, *op. cit.*, pp. 408-415.

nombre d'électeurs, le rang du canton pour ce qui est du soutien à la Confédération change radicalement.

L'abstentionnisme nous amène-t-il à la conclusion que les électeurs qui s'abstiennent sont nécessairement ceux qui ne soutiennent pas le système fédéral? L'abstentionnisme est-il lié à un certain découragement d'être mis en minorité par les cantons alémaniques? Nous mettons en doute la validité d'une telle explication. Il est fort possible que les opposants au système fédéral soient plus motivés à participer aux prises de décision. Il nous semble, à travers nos résultats, que le canton de Neuchâtel était un noyau presque permanent de chaque coalition gagnante. Il est très probable que l'abstentionnisme soit "... simplement le signe de la confiance que nous faisons à nos autorités et à nos confédérés" <sup>59</sup>.

Le taux de participation (figure 3) pour chaque votation et la moyenne mobile (le calcul ayant commencé par la 25ème votation en 1882), nous indique clairement la faible participation variant généralement entre 30 % et 50 %. On constate une augmentation du taux de participation au-dessus de 50 % pour la période de 1920 à 1930 qui se caractérisait par la crise économique ainsi que par la rivalité partisane. C'est aussi le cas pour les années 1930, alors que la récession économique faisait rage et que les luttes idéologiques provoquaient l'avènement

Figur 3: Participation Neuchâtel



59 *Neuchâtel et la Suisse*, op. cit., p. 387.

des frontistes<sup>60</sup>. Al la fin de la deuxième guerre mondiale, la participation augmenta de nouveau. Elle était liée, semble-t-il, à certaines votations d'une grande importance sociale et économique (comme les articles relatifs à l'économie et à l'assurance-vieillesse).

### V. Les exigences du canton de Neuchâtel envers le système fédéral à travers le mécanisme référendaire 1882–1975

Easton a introduit un autre indicateur pour mieux différencier les “inputs” vers le système: l'exigence<sup>61</sup>, qui peut être définie, selon lui comme “l'expression de l'opinion qu'une attribution dotée d'autorité, concernant un domaine particulier, doit ou ne doit pas être faite par ceux qui en sont chargés”<sup>62</sup>.

Nous tenons à signaler que nous nous limitons aux exigences faites au niveau de la masse et non pas au niveau de l'élite politique neuchâteloise. Il nous semble que pour mesurer quantitativement les exigences explicites du corps électoral neuchâtelois, il serait utile de mesurer ce phénomène par le nombre de signatures recueillies dans le canton pour le lancement d'un référendum facultatif ou pour une initiative.

Il est évident que cet indicateur du volume d'exigences ne permet pas de saisir l'ampleur totale des exigences adressées au système central; en effet, les exigences s'expriment aussi par des pétitions, des adresses aux commissions d'experts, aux parlementaires etc. L'avantage de l'indicateur que nous avons choisi réside dans le fait qu'il est possible de le mesurer d'une manière moins descriptive.

Il est particulièrement intéressant de constater, d'après nos analyses (voir tableau 2), que le canton de Neuchâtel fut pour la période de 1882 à 1975 le canton qui recueillit le plus grand nombre de signatures par rapport à son nombre d'électeurs. Il était au deuxième rang des cantons en ce qui concerne le pourcentage moyen de signatures pour les votations facultatives et au quatrième rang pour ce qui est du nombre de signatures pour les initiatives.

Nous constatons d'après ce même tableau que l'adhésion de l'électorat aux initiateurs des votations est moins massive que dans d'autres cantons, car le pourcentage moyen d'adhésion (calculé en fonction du pourcentage de bulletins “Non” par rapport à l'ensemble des bulletins “oui” et “non” pour les votations facultatives) situe le canton au 15ème rang en ce qui concerne l'adhésion aux exigences envers le système central. C'est le cas aussi pour l'intérêt manifesté par l'électorat neuchâtelois lors de la récolte de signatures pour les initiatives, qui situe le canton au neuvième rang.

60 Ruffieux, *op. cit.*, pp. 216–258.

61 Easton, *op. cit.*, pp. 37–97.

62 Easton, *op. cit.*, p. 38.

Tableau No. 2

% moyen signatures/ électeurs	% des signatures pour les votations facultatives	% des signatures pour les initiatives	% d'adhésion aux exigences pour les vot. facultatives	% d'adhésion aux exigences des initiatives
<i>Neuchâtel</i> 9,55	10,09	9,17	52,78	39,33
<i>Rang du canton</i> 1	2	4	15	9

Le fait que le canton de Neuchâtel occupe un rang peu élevé pour ce qui est de l'adhésion aux exigences s'explique par sa fragmentation entre "le Haut" et "le Bas"<sup>63</sup>. Généralement la campagne de signature lancée par la gauche se concentre sur les districts du Locle et de la Chaux-de-Fonds. L'adhésion à ces exigences est élevée dans le Haut Pays, mais beaucoup plus faible dans le district de Neuchâtel, Boudry et Val-de-Travers<sup>64</sup>.

Le nombre élevé d'exigences (qui ressort du total des signatures) vis-à-vis du système central est-il en contradiction avec le soutien massif de ce sous-système au système fédéral?

Il nous semble que tel n'est pas nécessairement le cas. Par une analyse sommaire des types d'exigences et du but escompté par les initiateurs, nous supposons que ces exigences ont plutôt trait au domaine des innovations et des transformations sociales du système fédéral prônées par l'idéologie socialiste. En effet, le but des initiateurs était plutôt de transférer plus de compétences à la Confédération, souvent au détriment des compétences cantonales. L'articulation des intérêts dans ce domaine est plutôt en contradiction avec les aspirations fédéralistes et souvent ne tient pas compte de la fragmentation linguistique et culturelle de la Suisse. Ces exigences ont en effet eu une influence négative sur le système fédéral, mais l'intégrité territoriale et la bonne marche du système fédéral n'étaient pas vraiment menacées (à l'inverse de l'initiative catholique de 1894 pour la répartition d'une partie du produit des douanes entre les cantons).

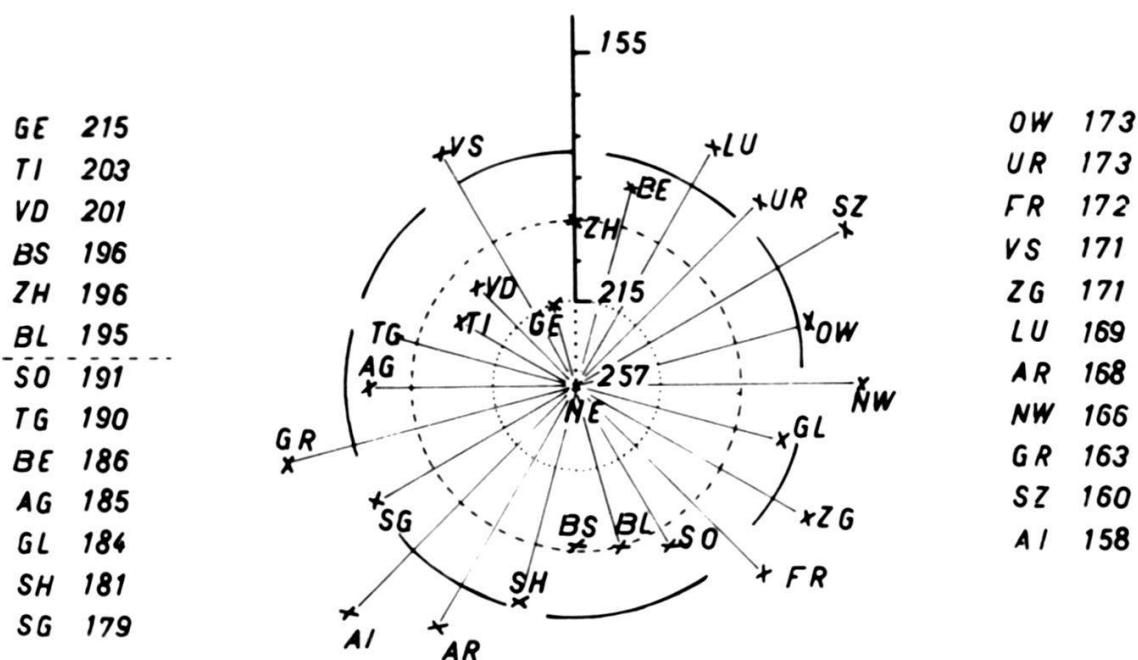
La figure 4 nous présente le degré de similitude politique qui existe entre le canton de Neuchâtel et les 24 autres cantons et demi-cantons. Cette figure montre la fréquence à laquelle le canton de Neuchâtel a voté de manière similaire aux autres cantons pour l'ensemble des votations.

63 Maurice Favre, *Les Neuchâtelois, Recherche d'une Patrie*, Cahiers de l'Institut Neuchâtelois, Ed. la Baconnière, Neuchâtel 1969, pp. 68–69, voir aussi Bolle, *op. cit.*, p. 53.

64 Otto Frei, *La Suisse Romande: Une et Diverse*, Ed. Rencontre, Lausanne 1967, p. 105. Voir aussi les documents: Ergebnis der Unterschriftenprüfung nach Kantonen und Bezirken, aux Archives Fédérales, Berne.



Figure 4: Nombre de referendums votés par les cantons similairement à Neuchâtel



Si l'on établit une comparaison entre le résultat des votes dans le canton de Neuchâtel et les autres cantons, on voit apparaître trois groupes.

Quels sont les facteurs qui sont intervenus dans la formation de ces similitudes politiques? Nous avons considéré trois facteurs:

1. langue,
2. degré d'industrialisation,
3. religion.

Cette liste n'est évidemment pas exhaustive.

Nous fondons nos estimations concernant les valeurs de ces trois facteurs sur certains recensements fédéraux pour la période étudiée<sup>65</sup>. Il faudra en même temps tenir compte du fait que les "données agrégées" ne sont pas homogènes pour l'ensemble de la période considérée et que les transformations sociales et économiques sont pour certains cantons si grandes qu'on ne peut les définir d'une manière cohérente.

Dans le cadre de cet article nous essayerons d'interpréter surtout les données du premier groupe de cantons, qui a le comportement politique le plus proche de celui du canton de Neuchâtel et sur le troisième groupe qui se comporte le plus différemment.

65 Les recensements fédéraux de 1860 à 1960. Bureau Fédéral de Statistique, Berne. Voir aussi Annuaire Statistique de la Suisse. Bureau Fédéral de Statistique, Berne.

Ainsi, pour le premier groupe, il nous semble utile de distinguer les facteurs qui unissent les cantons de Genève, Vaud, Tessin, Bâle-Campagne, Zurich et Bâle-Ville au canton de Neuchâtel et ceux qui les séparent. En effet, c'est le facteur linguistique qui rapproche les trois premiers cantons de celui de Neuchâtel: ils appartiennent tous à la minorité linguistique suisse. C'est sur ce point que ces cantons se distinguent des trois autres du même groupe. Pour ce qui est du deuxième facteur, l'industrialisation, ces six cantons se répartissent différemment par rapport à Neuchâtel. En effet, Genève, Bâle-Campagne, Zurich et Bâle-Ville ont une structure économique similaire, alors que les cantons du Tessin et de Vaud, se distinguent des autres par une population agricole plus importante et par une industrialisation plus faible. Le troisième facteur, la religion, groupe ces cantons dans un ordre différent. Ce sont en effet les cantons de Vaud, de Bâle-Campagne, de Zurich et de Bâle-Ville qui sont les plus proches de Neuchâtel quant à la religion prépondérante – le protestantisme. Le canton de Genève qui est mixte et le canton du Tessin qui est catholique s'en distinguent.

En effet, les valeurs de ces trois facteurs se répartissent de manière différente selon les cantons. Il nous semble qu'une recherche au niveau des thèmes de votations, ainsi qu'une analyse temporelle pourrait mieux nous expliquer les affinités politiques entre les cantons. En effet, pendant le "Kulturkampf" nous constatons une similitude politique évidente entre cantons protestants contre les cantons catholiques. En revanche, pendant les périodes de transformations sociales, ce sont les cantons ayant des similitudes socio-économiques qui ont un comportement politique similaire. En effet, la segmentation des sous-cultures cantonales accompagnée par une multitude de clivages qui se "crosscut one another"<sup>66</sup> diminuent les distances liées aux comportements politiques de ces cantons pendant la totalité de la période étudiée.

Néanmoins, il nous semble que le troisième groupe composé de 11 cantons et demi-cantons se différencie du premier groupe dans le temps par des valeurs différentes accordées aux facteurs religion et industrialisation. Les cantons du troisième groupe sont presque tous catholiques sauf le canton d'Appenzell RH. Extér. et le canton des Grisons qui est mixte. Ces cantons ont un taux d'industrialisation plus faible que ceux du premier groupe, un secteur tertiaire moins important et un secteur primaire beaucoup plus important que les cantons du premier groupe (sauf dans le cas du canton d'Appenzell Rh. Extér. et de Zoug). L'expansion démographique de ce groupe est aussi beaucoup plus faible que celle du premier groupe. C'est la langue allemande qui est prépondérante dans le troisième groupe sauf pour les cantons du Valais et de Fribourg dont la population parle, en majorité, le français, et le canton des Grisons où la langue romanche est implantée solidement.

66 Jürg Steiner, *Amicable Agreement Versus Majority Rule*, Ed. University of North Carolina Press, Chapel Hill 1974, pp. 265–268.

Ainsi les caractéristiques qui dominent dans la composition de chaque groupe de cantons (premier et troisième) les définissent non seulement par rapport aux cantons du même groupe mais aussi vis-à-vis de ceux de l'autre groupe.

D'après les résultats intermédiaires de nos recherches sur le canton de Neuchâtel et le processus d'intégration en Suisse, nous avons tenté de montrer l'importance des conditions de base dans la compréhension et l'interprétation du processus intégratif du canton de Neuchâtel dans la Confédération helvétique. Puisqu'il s'agit d'un canton de langue française, on aurait pu s'attendre à ce qu'il accorde au système fédéral un soutien moins intensif que la plupart des autres cantons. Cependant, d'après nos résultats, le canton de Neuchâtel a manifesté à travers le temps un comportement très favorable au processus d'intégration en Suisse. Ce résultat réfute en partie la constatation globale de Dunn, selon laquelle "les résistances envers l'élargissement des compétences fédérales viennent essentiellement des cantons romands et du canton du Tessin ainsi que des cantons catholiques"<sup>67</sup> – le cas du canton de Neuchâtel nous montre plutôt le phénomène inverse dans la majeure part de la période étudiée. Ce soutien de la masse neuchâteloise à la Confédération pendant plus d'un siècle n'est pas nécessairement lié aux fondements de l'"Amicable agreement"<sup>68</sup> ou au "Consociational Democracy"<sup>69</sup> mais aussi aux événements matrices (selon l'expression de S. Friedländer) de l'histoire neuchâteloise et aux autres facteurs que nous avons mentionnés au cours de cet article. Son comportement favorable au système fédéral explique sûrement, en partie du moins, le fait qu'au long de l'histoire de la Confédération, de 1848 à nos jours, le rapport entre la population totale du canton et le nombre de Conseillers fédéraux d'origine neuchâteloise soit supérieur à celui des autres cantons.

67 James A. Dunn, "Consociational Democracy" and Language Conflict. A Comparison of the Belgian and Swiss Experiences", *Comparative Political Studies*, April 1972, p. 17.

68 Steiner, op. cit.

69 Arend Lijphart "Consociational Democracy", *World Politics*, January 1969, pp. 207–226.