Enquête sur un cas de referendum

Autor(en): **Bridel, Marcel**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire de l'Association suisse de science politique = Jahrbuch der Schweizerischen Vereinigung für politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **3 (1963)**

PDF erstellt am: **30.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-170614

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.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

ENQUÊTE SUR UN CAS DE REFERENDUM

par

MARCEL BRIDEL

Professeur à l'Université de Lausanne

Une science à créer

« Songez bien à l'importance d'avoir des traits caractéristiques », disait Napoléon Bonaparte aux délégués suisses à la Consulta helvétique, le 29 janvier 1803. Ils y ont songé et, plus encore, nous y songeons, nous Suisses du XXe siècle qui nous enorgueillissons de nos institutions « si originales » de démocratie semi-directe; et cependant nous aurions quelque peine à prouver que nous avons vraiment sujet d'en être fiers. Car, pour administrer cette preuve, il faudrait plus que la conviction fondée sur l'empirisme des hommes d'expérience. Il faudrait une science approfondie des causes politiques, psychologiques et économiques des grandes consultations référendaires, une science tirée d'une connaissance étendue de l'opinion publique et de ses conducteurs. Il faudrait un inventaire détaillé des moyens et de l'ampleur des campagnes. Il faudrait une analyse serrée des résultats des votations: une analyse différentielle qui tienne compte de la répartition des « oui » et des « non » par régions, classes sociales, groupes linguistiques et culturels. Puis, sur la base de tous ces éléments, il faudrait une interprétation des raisons probables de l'acceptation ou du rejet de chaque revision constitutionnelle, de chaque loi et de chaque arrêté soumis au référendum. Enfin les conséquences du vote devraient être mises en lumière: conséquences pratiques sur l'activité ou l'inactivité de l'Etat, conséquences psychologiques vues à travers les réactions des vainqueurs et des vaincus du scrutin, conséquences morales dans les relations entre le « peuple » et les autorités.

Seule une telle science permettrait de porter un jugement motivé sur les effets du référendum quant à la politique et à la législation du pays et de dire si, en définitive, cette institution agit comme un stimulant ou comme un frein — voire comme un sabot — sur la vie civique suisse; si elle est constructive ou purement conservatrice; si elle révèle la maturité politique d'un peuple ou sa vulnérabilité aux mots d'ordre, aux influences des groupes de pression ou aux emballements de la démagogie.

Encore une telle science ne peut-elle s'acquérir que par l'étude patiente et détaillée de nombreux cas particuliers [1]. Or une étude de cette envergure demande du temps et ne peut être entreprise que par de multiples chercheurs, si ce n'est par de nombreuses équipes de chercheurs. Seule, la confrontation des résultats obtenus par les uns et par les autres permettra un jour d'écrire l'ouvrage de synthèse qui établira la somme des expériences faites par la Suisse, en matière de démocratie semi-directe, et dont les conclusions constitueront un jugement dûment et longuement motivé sur la valeur de cette institution et sur son importance réelle dans notre vie nationale. Mais nous n'en sommes pas encore là. Pour le moment, l'Association suisse de science politique en est aux premières études de détail, et le présent article n'a pas d'autre but que de présenter une de ces études, son objet, son programme et son degré d'avancement actuel.

Le cas particulier

Il y a environ deux ans, quelques « politologues », appuyés par le Fonds national suisse de la recherche scientifique, ont entrepris une enquête sur le référendum lancé au cours de l'hiver 1955 à 1956 contre l'arrêté fédéral qui devait accorder une aide à l'Usine d'Ems [2]. Le choix de cette affaire peut surprendre, car elle n'a représenté qu'un incident relativement épisodique dans tout le contexte politique suisse. Mais, dans une enquête de ce genre, l'objet de la consultation populaire importe bien moins que les aspects et les effets de la campagne référendaire. Or, dans le cas particulier, cette campagne eut une ampleur considérable. Au surplus, des raisons pratiques ont déterminé notre choix; c'est qu'aussi bien un abondant dossier était mis d'emblée à notre disposition, qui allait nous épargner un grand nombre de recherches. Ce dossier avait été constitué par un des deux adversaires qui s'affrontèrent dans le débat pour ou contre l'aide fédérale à l'Usine d'Ems. Les démarches que nous avons entreprises pour avoir le dossier de l'autre partie n'ont pas encore abouti; mais nous ne désespérons pas de l'obtenir, car il est évident que notre souci d'accéder à toutes les sources de documentation témoigne de notre propos de scrupuleuse objectivité.

La méthode

L'objet de l'enquête étant fixé, il s'agissait d'en arrêter la méthode en nous inspirant des expériences faites dans des travaux analogues par la science politique étrangère, et en nous réservant la possibilité de rectifier notre démarche en cours de route, pour tenir compte des résultats acquis et des obstacles rencontrés.

La première considération qui détermine le choix d'une méthode, c'est celle du but à atteindre ou — ce qui revient au même — c'est celle des questions à ré-

[1] Le champ de ces études est immense, si l'on considère qu'elles devraient s'effectuer sur le triple plan fédéral, cantonal et communal. Pour commencer, on s'en tiendra au seul plan fédéral, déjà très vaste.

[2] Arrêté fédéral du 30 septembre 1955 instituant des mesures pour encourager l'économie du canton des Grisons au moyen d'une aide à la Société anonyme pour la sacchari-fication du bois à Domat/Ems. Scrutin populaire du 13 mai 1956.

soudre. Réduites à leur plus simple expression, celles-ci sont au nombre de trois:

1. De quoi s'agissait-il dans le scrutin populaire du 13 mai 1956?
2. Comment le peuple suisse a-t-il voté?
3. Pourquoi a-t-il voté ainsi et pas autrement?

Quoi?

De quoi s'agissait-il? Quelque importante que soit cette question, il n'est pas nécessaire de l'introduire ici par de longs commentaires, tant il est clair qu'avant de savoir comment le peuple suisse a voté, il est indispensable de savoir très exactement sur quoi il était appelé à voter. La genèse de l'arrêté fédéral du 30 septembre 1955, sa présentation par le Conseil fédéral, les débats parlementaires auxquels il donna lieu sont les éléments préalables de notre dossier: il est à peine besoin de le dire. Tout aussi importants sont les documents qui nous renseignent sur l'origine du référendum, les hommes qui le lancèrent et la manière dont ils recueillirent le nombre de signatures requis. Sur ces différents points nos sources sont complètes, et leur interprétation ne nous procurera pas de difficultés majeures.

Comment?

L'objet de la consultation populaire étant précisé, la deuxième question à résoudre est de savoir comment le peuple suisse a voté le 13 mai 1956. A première vue, il semble que ce soit là une pure question de statistique; et chacun sait que, dans notre pays, la statistique détaillée des scrutins fédéraux est connue ou en tout cas facilement accessible. Mais cependant les chiffres ont besoin d'être analysés et interprétés. Or cette analyse ne comprend pas seulement un examen comparatif des résultats, canton par canton, district par district, ou même commune par commune. Le taux de participation des électeurs est un élément important de la consultation, un élément qui varie dans de fortes proportions d'une région à l'autre et que des circonstances locales, purement occasionnelles, peuvent avoir influencé. Il y a là des données essentielles qui doivent être réunies avec le plus grand soin et dont la présentation graphique et cartographique constitue une des tâches auxquelles nous nous sommes le plus immédiatement attelés avec une équipe d'étudiants enthousiastes. Cette tâche sera achevée à l'heure où paraîtront ces lignes.

L'ampleur d'un tel travail est si considérable que nous avons dû le limiter dans l'espace. C'est ainsi qu'en dehors d'une première analyse relativement sommaire, portant sur l'ensemble de la Confédération, nous avons sélectionné une quinzaine de cantons en vue d'un examen plus détaillé et qu'au sein de ces cantons, nous avons isolé quelques communes et quelques districts-témoins, pour y pousser très profondément nos recherches. Dans ces champs d'expérience ainsi délimités, nos collaborateurs ont traduit par des tableaux et des graphiques les résultats du vote, tant en ce qui concerne la participation des électeurs que la proportion des acceptants et des rejetants. Le tout est reporté sur des cartes topographiques, cependant que d'autres cartes de la même région permettent de comparer la physionomie

du scrutin avec la composition de la population, du point de vue de la densité, du point de vue de la langue, de la religion, de la profession, etc.

La collection de ces cartes et de ces tableaux est une de nos meilleures acquisitions. Le moment venu, nous verrons comment lui donner une large publicité; nous n'osons pas affirmer cependant qu'il nous soit jamais possible de la faire entièrement reproduire typographiquement, à cause des frais considérables d'une pareille publication.

Pourquoi?

Quant à la question du pourquoi, elle est, certes, la plus délicate, et il serait téméraire d'affirmer que nous pourrons la résoudre avec une exactitude et une précision mathématiques. Tout au plus espérons-nous formuler des hypothèses d'une haute vraisemblance et donner des explications plausibles. Pour cela, nous nous efforçons de déterminer les influences qui se sont exercées sur le corps électoral et de voir si et jusqu'à quel point les citoyens y ont été sensibles.

Ces influences sont multiples et toutes ne sont pas reconnaissables. Cependant plusieurs se sont ouvertement manifestées, et il nous importe de recueillir et d'ordonner tout ce qui a été imprimé pendant la campagne. De même il importe d'enregistrer tout ce qui a été dit publiquement pour ou contre l'arrêté fédéral, dans la mesure où ces paroles ne se sont pas envolées sans laisser d'écho. Dans cette intention, nous avons entrepris des investigations auprès des partis politiques, des associations professionnelles et d'autres groupements, dans la presse et auprès des personnalités qui ont pris une part spéciale à la controverse. Nous nous efforçons, d'ailleurs, d'étudier les tracts, les placards et les affiches qui furent utilisés de part et d'autre.

Jusqu'à présent nous avons eu très peu de succès auprès de la plupart des partis politiques, dont les secrétariats n'ont en général manifesté aucun empressement à répondre à nos questionnaires, soit par manque de temps, soit par méfiance à l'égard des fins de notre enquête, soit par absence d'intérêt pour un travail de ce genre. Nous ne désespérons pas de convaincre les hommes politiques de la pureté de nos intentions et de l'utilité de notre travail; mais cela nous demandera beaucoup de temps et de nombreux contacts personnels, et nous attendons, pour y procéder, d'être plus avancés dans d'autres parties de notre étude.

Un second élément très important de notre documentation a fait l'objet d'un examen particulièrement attentif. Une équipe d'étudiants a dépouillé quelque cinq cents coupures de journaux de toutes les parties de la Suisse pour la période du 30 septembre 1955 au 13 mai 1956. Ces coupures, qui se rapportent toutes au problème d'Ems, ont été inventoriées, classées, et les plus importantes ont fait l'objet d'analyses approfondies. Ce travail devait avoir pour but de déterminer la position prise, dans cette campagne, par chacun des quotidiens suisses et de préciser le caractère et l'intensité de son action, de même que la nature des arguments utilisés par ses rédacteurs. Ayant déterminé d'autre part — dans la mesure du possible — l'aire géo-

graphique de diffusion de chaque journal et l'importance de son tirage, nous nous proposions de comparer ces données avec les résultats du scrutin, pour apprécier l'influence que la presse peut avoir exercée sur les électeurs.

Mais, si nombreuses que fussent les coupures de journaux mises à notre disposition, nous avons dû cependant nous convaincre qu'elles étaient loin de représenter le total des articles et des entrefilets que la presse avait consacrés au problème d'Ems durant l'année 1955-1956. Force nous a donc été de compléter nos informations en nous adressant directement aux rédactions. Une première fois, nous avons envoyé un questionnaire à plusieurs centaines de quotidiens et de périodiques suisses et nous avons obtenu environ 15 % de réponses. Quelques-unes de celles-ci étaient très détaillées, et nous remercions les rédactions qui ont pris la peine de nous donner ces précieux renseignements. Par de nouveaux questionnaires, nous sommes récemment revenus à la charge auprès de celles qui ne nous avaient pas encore répondu. Grâce à quoi nous espérons réduire à un minimum les lacunes de notre documentation.

La presse professionnelle a fait l'objet d'une étude à part, qui a été consignée dans un mémoire fort bien rédigé par un jeune licencié ès sciences politiques de l'Université de Lausanne.

Quant aux autres imprimés de circonstance — tracts, papillons, placards, affiches, etc.—, il n'est pas difficile de les analyser, car ils se résument en général en des formules assez brèves; mais la difficulté est de les retrouver et de savoir quelle fut leur diffusion. Il s'agit, en effet, d'une littérature très éphémère, dont les exemplaires sont généralement détruits peu de temps après leur publication. Là encore nos efforts — pourtant secondés par de nombreuses bonnes volontés — n'ont pas été, jusqu'à présent, couronnés d'un plein succès. C'est une difficulté qu'il nous reste à vaincre ; car nous ne saurions attacher trop d'importance à ces véhicules de la propagande qui exercent probablement une certaine influence en raison de leur simplicité et de la grande concentration de leurs effets.

Combien?

Quand bien même nous pourrions, à coup sûr, dire pourquoi le peuple suisse, dans sa majorité, a rejeté l'arrêté fédéral du 30 septembre 1955, notre tâche ne serait pas encore parfaitement accomplie. Pour apprécier la valeur et l'utilité de l'institution du référendum, il faudrait encore savoir si ce moyen de participation politique est à la portée de toutes les bourses. En d'autres termes: que coûte le lancement d'un référendum? et que coûte la propagande des « pour » et des « contre »? Ce serait sans doute trop présumer des intéressés que de leur demander de nous présenter leurs comptes. Toutefois l'ampleur des moyens employés nous permettra de risquer une évaluation très approximative, mais qui ne sera pas sans utilité.

Trop tôt pour conclure

Comme on le voit, il s'en faut de beaucoup que nous soyons au terme de notre enquête. Aussi bien nous ne saurions formuler déjà nos conclusions.

Mais, dès maintenant, nous pouvons mesurer les difficultés que nous aurons à les arrêter. En effet, elles doivent résulter d'une confrontation entre les moyens mis en œuvre pour influencer le corps électoral et la façon dont les citoyens ont voté. Mais cette confrontation ne saurait donner des résultats concluants que dans les secteurs où, soit les moyens de propagande, soit le tableau du scrutin auront révélé une tendance unique ou tout au moins une tendance dominante. Partout, au contraire, où des propagandes opposées se sont exprimées avec une ampleur apparemment égale et où les « oui » et les « non » se sont à peu près équilibrés, les conclusions devront être extrêmement réservées, à moins que d'autres éléments ne permettent de les préciser. Exemples d'éléments de ce genre: un gros écart entre les suffrages conformes aux consignes d'un parti et le nombre des voix obtenu par ce parti lors des élections les plus rapprochées, ou un désaccord entre le résultat du scrutin, dans un certain district, et les recommandations données par les représentants de la classe sociale la plus fortement représentée dans ce district (ouvriers, paysans, etc.). On verra peut-être ainsi que certaines catégories de citoyens ont résisté aux pressions qui cherchaient à s'exercer sur elles; mais il ne sera pas toujours possible de déterminer si cette résistance est due à une réelle indépendance de jugement de l'électeur ou au succès d'une propagande adverse plus active ou plus habile.

Quelque conjecturales que doivent être probablement nos conclusions, espérons cependant que cette enquête en profondeur sera une contribution utile à l'étude générale de la démocratie référendaire en Suisse.

La voie à suivre

Au surplus, les difficultés rencontrées dans notre documentation comportent d'ores et déjà un enseignement: c'est qu'en matière politique, ce qui est passé est bien vite ancien. Sitôt l'événement accompli, il appartient à l'histoire, et c'est la méthode historique qui s'impose, même pour l'étude de scrutins récents. Seules les campagnes en cours de développement appartiennent à l'actualité. Pour fixer cette actualité comme dans une sorte de film documentaire, il faut la saisir au moment où elle se déroule. Pour l'étude des référendums futurs, il faudra donc songer à créer un centre de documentation qui recueille les imprimés de circonstance, au fur et à mesure de leur publication, peut-être avec la collaboration d'organisations spécialisées dans le dépouillement de la presse quotidienne. Autour de ce centre, il faudra constituer une équipe de chercheurs qui interrogeront sur-le-champ les hommes engagés dans la lutte et qui pratiqueront éventuellement des sondages d'opinion. Dès aujourd'hui, nous songeons à créer un centre de ce genre. Il y faudra des moyens considérables, mais l'étude objective de la vie politique suisse coûtera toujours moins cher que les tonnes de papier et les hectolitres d'encre qui sont consommés avant chaque scrutin fédéral pour convaincre ou pour séduire le peuple souverain.