

L'entrée de la Suisse dans la société des nations : analyse d'une décision

Autor(en): **Ruffieux, Roland**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **11 (1961)**

Heft 2

PDF erstellt am: **08.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-80093>

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.

L'ENTRÉE DE LA SUISSE DANS LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

*Analyse d'une décision*¹

Par ROLAND RUFFIEUX

Introduction

A quarante ans de distance, la décision prise par la Suisse d'adhérer à la S. D. N. ne soulève plus guère de passions, sauf chez les hommes de science. Il leur appartient non seulement de sauver de l'oubli un «scrutin mémorable²» avec les circonstances qui l'entourèrent, mais encore de reconstituer les péripéties de la décision et d'en élucider les mobiles profonds. Ce qui frappe d'emblée l'attention c'est que la question présente une grande valeur problématique, car elle soulève le problème plus général de la continuité exceptionnelle de notre politique extérieure au cours de l'époque contemporaine. On constate, en effet, que, même au plein de la crise qui caractérise l'immédiat après-guerre, notre pays prend la décision en-soi révolutionnaire d'accéder à la S. D. N. par des voies qui ne renient pas la tradition. Il s'agit d'expliquer comment s'opère le partage entre l'innovation et la tradition, de déterminer dans quelle mesure une décision particulière peut infléchir une politique générale dont les fondements, pour stables qu'ils soient, ne sont pas invariables.

¹ Version remaniée d'une leçon d'ouverture des cours, donnée à l'École des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne, le 28 octobre 1960; l'appareil critique a été réduit à l'essentiel.

² Selon l'expression de G. Motta, dans son avant-propos à l'étude de W. E. RAPPARD, *L'entrée de la Suisse dans la Société des Nations* (Genève, 1924), qui reste le meilleur aperçu que l'on ait donné de l'ensemble de la question.

Ainsi en est-il de la neutralité. Comme W.-E. Rappard le soulignait dans l'introduction de son magistral essai, si les Etats-Unis, à qui une politique d'intervention avait permis de jouer un rôle capital dans l'élaboration des règlements de paix, se détournèrent de la S. D. N. qui en était devenue partie intégrante par leur volonté, à plus forte raison la Suisse pouvait-elle hésiter à mettre en cause un dogme séculaire qu'on était habitué à «considérer comme la pierre angulaire de toute sa politique internationale³». Hésitations d'autant plus légitimes que le Pacte de la S. D. N. était lié à des traités, dont on pouvait contester l'équité et qu'il créait une société à vocation universelle mais excluant pour l'heure deux voisins sur quatre de la Suisse. La procédure exemplaire du referendum, que notre pays fut seul à suivre, ne représentait qu'une faible compensation à la rupture avec toute une tradition. Pourtant, à regarder les choses de plus près, on s'aperçoit que l'évolution vers la «neutralité différentielle» était amorcée depuis longtemps et que la rupture fut moins brutale qu'elle ne le paraît. Les débats de 1919 à 1920 tirent la conclusion logique d'expériences antérieures, surtout du temps de guerre.

Il en est de même si l'on examine un autre fondement de notre politique étrangère: ses modes de gestion gouvernementaux. On n'a pas manqué de s'étonner — voire de se scandaliser — de la pression que le Conseil fédéral a exercée sur les Chambres pour obtenir une adhésion qu'il était unanime à approuver. En fait, la question des rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif en matière de politique étrangère est aussi complexe que le problème de la neutralité. Au début du siècle, Barthélémy l'avait résumé en une formule lapidaire:

L'exemple de la Suisse nous donnera une nouvelle confirmation de cette idée que la pratique tend toujours à corriger ce qu'un principe constitutionnel peut avoir de trop absolu. Aux Etats-Unis on a voulu tout séparer et on a été obligé en pratique de confondre; en Suisse on a voulu tout confondre, et on a été obligé en pratique de séparer⁴.»

³ RAPPARD, *op. cit.*, p. 1.

⁴ J. BARTHÉLÉMY, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, Paris, 1907, p. 254.

A son tour, Fleiner constatait en 1914 que la politique extérieure de la Confédération offrait un vaste champ d'action en raison du petit nombre des normes juridiques réglant la matière⁵. Pendant la guerre, la séparation théorique des pouvoirs fut tellement mise à profit par le Conseil fédéral qu'en 1921, au lendemain de l'entrée dans la S. D. N., Otto Hunziker répondait par la négative à la question de savoir si le parlement avait une politique internationale digne de ce nom⁶.

On retrouve la même continuité dans la pratique référendaire, qui a fréquemment été présentée comme l'héritière naturelle des landsgemeinde, en politique extérieure comme en politique intérieure⁷. Il n'en reste pas moins que l'intervention du souverain dans le premier domaine est infiniment plus rare que dans le second. Le referendum sur la S. D. N. constitue une exception avec la convention du Gotthard. La revision constitutionnelle de 1921 n'a guère infléchi cette tradition: les consultations sur les «zones franches» et sur la concession du Spoel sont d'importance mineure, comparées à des problèmes tels que la participation à l'O. N. U. ou l'intégration européenne.

Les innovations auraient-elles été plus considérables en ce qui touche l'opinion, ce «quatrième pouvoir»? Il est évident que, chez nous comme ailleurs, les prises de position personnelles, la participation de la presse à la vie politique, la littérature de circonstance que produit toute campagne référendaire composent une force que l'on peut comparer à une conscience ou à un tribunal. Mais les procédures de la démocratie directe ont créé une tradition même en matière d'opinion. C'est ainsi que les opinions référendaires ne se diffusent pas par les mêmes canaux ni au même niveau que les opinions proprement électorales. Une campagne référendaire entraîne souvent des divergences d'opinions plus profondes que la lutte électorale. La formation de la «volonté générale» résulte égale-

⁵ F. FLEINER, *Politik als Wissenschaft*, Zürich, 1914, p. 5.

⁶ O. HUNZIKER, *Die auswärtige Politik in der Bundesversammlung*, Zürich, 1921, p. 5.

⁷ W. NAEF, *Die Epochen der Neueren Geschichte*, Zürich, 1945, I, p. 383 sq.; TH. CURTI, *Le referendum — Histoire de la législation populaire en Suisse*, trad. J. Ronjat, Paris, Giard et Brière, édition de 1905, passim.

ment de calculs et d'ajustements plus complexes dans la première que dans la seconde.

Une fois soulignée l'importance de la tradition dans les relations réciproques des quatre pouvoirs, qui commandent toute décision dans notre démocratie directe, l'approche historique s'en trouve d'autant plus justifiée. Cela ne signifie nullement qu'on doive se limiter à la seule méthode historique, mais bien qu'il faut lui accorder une fonction rectrice dans la convergence des disciplines utilisées. C'est devenu un lieu commun d'affirmer qu'en élargissant leur domaine, les sciences de l'homme tendent à affiner leurs instruments et à les rendre interchangeables. Dans la pratique, l'évolution ne va sans heurt. Le recours au quantitatif pour éclairer le qualitatif constitue encore un des principaux terrains de controverse, surtout en ce qui touche le degré d'interdépendance des deux facteurs⁸. On s'accorde plus facilement à reconnaître que, depuis un demi-siècle environ, les progrès de la géographie humaine ont exercé une influence bienfaisante sur l'histoire⁹. Les emprunts à la sociologie sont souvent vivement discutés, qu'il s'agisse des formes, des valeurs ou des rôles sociaux¹⁰. Enfin, la science politique, encore entravée par des disputes de bornage, commence seulement à prouver son utilité¹¹.

Il est évident qu'une telle convergence ne doit pas dégénérer en confusion. La recherche interdisciplinaire réclame une vigilance accrue de tous ceux qu'elle réunit: il leur faut éviter le double

⁸ L'école des *Annales* apporte constamment de nouvelles contributions à ce débat; un exemple récent a été fourni par la controverse sur histoire et démographie opposant RENÉ BAEHREL à LOUIS HENRY. (*Annales — Economies, Sociétés, Civilisations*, 1957 (12), n: 1 (pp. 85—98), n: 4 (pp. 628—638).) Voir aussi la préface de LUCIEN FEBVRE à l'ouvrage de H. et P. CHAUNU, *Séville et l'Atlantique (1504—1650)*, Paris, 1955, vol. I, p. X («...la statistique, dans les derniers livres de *Séville et l'Atlantique*, prendra figure d'une source de vie historique, d'une nourriture»).

⁹ J. BRUNHES et C. VALLEAUX, *La Géographie de l'histoire*, Paris, 1921; A. SIEGFRIED, *Tableau politique de la France de l'Ouest sous la Troisième République*, Paris, 1913.

¹⁰ M. WEBER, *Staatssoziologie*, Berlin, 1956; T. PARSONS, *The Structure of Social Action*, Glencoe, 1949.

¹¹ J. MEYNAUD, *Introduction à la science politique*, Paris, 1959.

écueil de l'impérialisme et de l'autonomie excessive. Notre propos est limité dans ses buts et ses moyens : l'analyse de la décision choisie sera esquissée plus qu'approfondie ; le recours aux méthodes ne dépassera pas le stade du défrichage ; les résultats obtenus n'auront de ce fait qu'un caractère hypothétique. Dans son état actuel, cette étude se présente avant tout comme une orientation méthodologique ; notre seule ambition étant de susciter un intérêt pour l'étude des phénomènes politiques suisses à l'époque contemporaine.

I. Tournants et rythme de la décision

La méthode historique est indispensable pour esquisser une chronologie de la décision, en fixer les tournants, en dénuder les articulations. Dans le cas de la S. D. N., la chronologie doit remonter à 1914. En effet, les milieux pacifistes de notre pays ayant déployé leurs efforts dès la crise de juillet et les ayant poursuivis dans la perspective alors généralement admise d'une guerre courte, la phase préliminaire de la décision suisse d'entrer dans la nouvelle organisation de la paix s'étend à travers les quatre années du premier conflit mondial. Pendant ce laps de temps, l'action est menée par des groupes de pression à vocation idéologique dont le désintéressement ne saurait être mis en doute, que leur champ d'action soit international ou patriotique.

Il faut ranger dans une première catégorie les « associations pacifistes de caractère international »¹². La Société suisse de la Paix, le Bureau international pour la Paix, la section suisse de l'Union interparlementaire font des démarches pour susciter des procédures de règlement diplomatiques conformes à l'esprit de La Haye, notamment une médiation du Conseil fédéral. De son côté, le Parti socialiste suisse appuie l'interpellation Greulich du 22 décembre 1915 préconisant une offre de bons offices. Le Conseil fédéral reste sourd à ces initiatives jusqu'en 1918 ; un rapport en date du 23 septembre précise alors que toute démarche pourrait apparaître comme

¹² Sur ce point, voir notamment S. STUPAN, *Comment la Suisse a adhéré au Pacte de la Société des Nations*, Lausanne, 1943, chap. 3.

une immixtion fâcheuse dans les affaires intérieures des belligérants, si elle est faite avant la fin des hostilités.

L'exécutif fédéral se cantonne dans une réserve non moins prudente en ce qui touche notre contribution à l'organisation future de la paix. La pétition d'Olten, lancée le 24 octobre 1917 par la Société suisse de la Paix en vue de créer une commission d'études se heurte à une fin de non-recevoir. La scission du socialisme suisse après Zimmerwald décourage toute initiative de sa part dans ce domaine. Le gouvernement ne prend pas davantage position sur les thèses présentées en juillet 1917 par la Nouvelle Société Helvétique, dont la démarche répond aux exigences d'un patriotisme militant¹³.

Il est pourtant indiscutable que ces interventions ont contribué à orienter le Conseil fédéral dans la voie d'une politique plus active. Mais le premier tournant important fut pris, au début de 1918, avec l'accession à la présidence de la Confédération du nouveau chef du Département politique, M. Calonder qu'on savait acquis à l'idée d'une organisation de la paix depuis son discours de Berne (24 novembre 1917). La collaboration du professeur Max Huber fut alors assurée comme expert et le principe d'une commission consultative définitivement adopté. Du 4 au 8 novembre 1918, les premiers travaux de cet organisme, favorable dans sa majorité à une Société des Nations, soulignèrent la nécessité de respecter l'égalité juridique de tous les Etats et de leur ouvrir l'accès aux débats qui pourraient être ouverts sur la future organisation internationale. Le 20 novembre 1918, la Suisse adressait aux Puissances alliées et associées une note tendant à obtenir la participation de notre pays aux négociations de paix, dans la mesure où seraient évoqués des problèmes le concernant et des questions relevant de la future Société des Nations.

Avec ce coup de sonde, infructueux en raison des idées arrêtées des Grands, s'ouvre un premier cycle qui s'étend jusqu'au 21 novembre 1919. On voit alterner une phase diplomatique durant le printemps et une phase de politique intérieure à l'automne. L'action diplomatique s'ouvre sur le voyage à Paris de M. Ador, président en charge de la Confédération (20—24 janvier 1919). Elle se pour-

¹³ *Bulletin de la N. S. H.*, 1917, juillet (n° 24), p. 3.

suit avec la communication, le 8 février, aux Etats ayant des relations diplomatiques avec la Suisse d'un mémorandum et d'un avant-projet (Pacte et Statut constitutionnel d'une Société des Nations), issu des délibérations de la commission consultative. Son auteur, le professeur Huber, s'était efforcé de concilier l'égalité juridique des Etats avec la hiérarchie de puissance résultant de la guerre. La commission occupée à Paris, sous la direction du président Wilson, à élaborer un projet de Covenant, rendu public le 14 février déjà, n'accorda que peu d'attention à la démarche suisse. Notre pays se trouva invité, comme les autres Etats neutres, à faire connaître ses vœux lors d'une conférence tenue dans la capitale française, les 20 et 29 mars. Adopté le 28 avril en séance plénière de la Conférence de la Paix, le texte définitif du Pacte de la Société des Nations différait peu du projet du 14 février. Toutefois les contacts pris à Paris par nos représentants confirmaient le choix de Genève comme siège de la future organisation et permettaient à la Suisse, en guise de reconnaissance pour les efforts déployés au XIX^e siècle déjà dans le domaine de la législation internationale du travail, de prendre part aux travaux destinés à mettre sur pied une organisation dans ce domaine. Un second tournant était pris sur la voie de l'adhésion à la S. D. N.

La signature du traité de paix avec l'Allemagne, le 28 juin 1919, marque la fin de la phase diplomatique et le début d'une phase de politique intérieure. En effet, l'article final des dispositions de Versailles soumet leur entrée en vigueur à la ratification par l'Allemagne et par trois des Puissances alliées et associées. D'autre part, l'article premier du Pacte annexé au traité stipule que les Etats non signataires mais invités à accéder à la S. D. N. devront préciser leur position dans les deux mois suivant l'entrée en vigueur de ces instruments diplomatiques, faute de perdre la qualité de membre originaire. Cette échéance importante pour la Suisse est alors fixée, selon les estimations officielles, à l'automne; elle constitue un élément déterminant du rythme de la décision. Aussi le Conseil fédéral saisit-il l'occasion d'une interpellation parlementaire pour exposer, le 11 juin 1919, son point de vue par la voix de M. Calonder. Après avoir rappelé les réticences que peut légitimement soulever une organisation dont l'universalité est loin d'être assurée,

le chef du Département politique ne cache pas où vont ses préférences. Dans un discours prononcé à Saint-Gall, le 12 juillet, M. Schultheß motive à son tour l'adhésion du point de vue économique. Au cours d'une ultime séance, la commission consultative se prononce pour l'adhésion à une forte majorité. Le Conseil fédéral arrête alors définitivement sa position et publie, le 4 août, un message aux Chambres¹⁴ qui, au terme d'une argumentation fouillée, recommande l'adoption d'un arrêté réglant l'accession par la voie de l'amendement constitutionnel soumis à referendum. C'est un troisième tournant dans le processus de décision.

Dans le courant du même mois, la commission du Conseil national chargé d'examiner le problème se prononçait pour l'adhésion par 21 voix sur 28. Les débats parlementaires s'ouvrirent le 19 septembre, date retenue après deux ajournements consentis en raison de la lenteur des procédures ratificatrices engagées dans les pays directement intéressés. La discussion s'orienta vers un nouveau renvoi préconisé par le président de la commission, M. Spahn; il s'agissait de permettre un examen plus approfondi des aspects du problème avant la session ordinaire de novembre. Le rapporteur romand, M. de Meuron, au nom des partisans de l'adhésion s'éleva contre cette tactique dilatoire. Les relations de la Suisse avec les Puissances alliées et associées pourraient en pâtir. D'autre part, le renouvellement intégral du Conseil national était prévu pour le 26 octobre et se ferait, pour la première fois, sur la base de la représentation proportionnelle. Pouvait-on confier à des députés dont les successeurs seraient déjà élus le soin de prendre, dans une ultime session, une décision aussi lourde de conséquences pour l'avenir? En dépit de l'intervention du gouvernement, la proposition d'ajournement l'emporta par 98 voix contre 58. Les hésitations du Sénat américain semblent avoir joué un rôle déterminant, d'autant plus que le message du Conseil fédéral avait laissé entendre que l'abstention d'une des cinq principales Puissances alliées obligerait la Suisse à reconsidérer son attitude.

¹⁴ Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations (du 4 août 1919) avec annexes, Berne, 1919.

L'ajournement de septembre se fondait à la fois sur un motif de politique intérieure et sur une raison diplomatique. En fait, dès la fin d'octobre, les ratifications nécessaires à l'entrée en vigueur étaient acquises et le Conseil fédéral crut pouvoir confirmer une échéance que les journaux avaient fixée au 25 janvier 1920. Aussi, pour assurer à la Suisse la qualité de membre originaire, se décida-t-il de confier à une séance extraordinaire des Chambres sortantes le soin de reprendre le problème. Réuni dès le 11 novembre 1919, le Conseil national rejeta d'abord une motion d'ordre préconisant un nouvel ajournement. Abordant l'entrée en matière, il se trouva en présence de quatre propositions : l'une de la majorité de la commission préconisait l'adhésion après modification de l'arrêté sur quelques détails ; les trois autres représentaient des opinions divergentes de la minorité de la commission concluant la première au refus d'accéder, la deuxième à l'ajournement indéterminé, la troisième au sursis jusqu'à obtention de garanties concernant la neutralité suisse, la neutralisation de la Savoie du nord et le statut des zones franches.

Les débats s'étendirent sur une semaine et comportèrent une cinquantaine de discours. La discussion par articles permit d'introduire deux modifications importantes : l'une confiait la nomination, la révocation et l'instruction des représentants suisses auprès de la S. D. N. aux Chambres, non au gouvernement qui s'était vainement opposé à cette entorse à la tradition ; l'autre subordonnait la ratification populaire — donc la décision définitive de la Suisse — à l'adhésion des cinq grandes Puissances alliées et associées. Cette réserve admise, dès le premier débat, par le Conseil fédéral allait, sous l'expression de « clause américaine », provoquer un rebondissement de la question dans les mois suivants ; elle constitue un quatrième tournant dans l'évolution vers la décision¹⁵. La votation du Conseil national sur l'ensemble du projet intervint au matin du 19 novembre ; il y eut 128 oui et 43 non. Dans l'après-midi du même jour, le Conseil des Etats fut invité par le Conseil

¹⁵ Cette clause réservatoire était, pour le moins, une imprudence, puisque les élections de novembre 1918 avaient amené une majorité républicaine au Sénat.

fédéral à délibérer sur le même objet avant que la commission désignée ait eu le temps de l'étudier. La mauvaise humeur des «sénateurs» se traduit par une motion d'ajournement qui fut écartée de justesse. Le 20 novembre, les débats reprirent sur quatre propositions très voisines de celles qui avaient été soumises à l'autre chambre. Deux jours de délibérations suffirent à préparer un vote affirmatif acquis par 33 voix contre 6. La seule divergence entre les deux conseils portait sur les modalités de la délégation; elle fut réduite, le 21 novembre, grâce à une nouvelle intervention du Conseil fédéral.

A partir de cette date, commence un second cycle d'une durée de trois mois (décembre 1919—février 1920). On y retrouve la succession d'une phase diplomatique et d'une phase parlementaire. Nanti de la décision des 19 et 21 novembre, grevée il est vrai de la «clause américaine», le Conseil fédéral se retourne vers les Puissances alliées pour obtenir le renvoi du referendum à une date postérieure à celle fixée par les clauses des traités en vigueur. Un aide-mémoire du 6 décembre 1919 souligne le désir de la Suisse de sauvegarder sa qualité de membre originaire et l'impossibilité constitutionnelle de soumettre au peuple suisse un projet d'arrêté «dont les bases juridiques n'ont pas encore été établies¹⁶»; la question de la neutralité n'y est pas soulevée. Aussi la réponse du Conseil suprême, communiquée par la Conférence des Ambassadeurs, provoque-t-elle une grosse déception. Non seulement l'ajournement du referendum est refusé, mais encore les Grands se réservent d'examiner la compatibilité entre l'accession de la Suisse au Pacte et la maintien de sa neutralité.

Le Conseil fédéral riposte par un mémorandum énergique et par l'envoi à Paris d'une mission extraordinaire composée de MM. Ador et Huber. Le 20 janvier 1920, les délégués sont entendus par le Conseil suprême, qui reconnaît la validité des arguments suisses sur l'article 435, fruit de longues négociations franco-helvétiques. Toutefois le soin de trancher définitivement la question est renvoyé au Conseil de la S. D. N. La mission suisse obtient gain de cause à Londres, le 11 février. En date du 13, le Conseil de la S. D. N.

¹⁶ RAPPARD, *op. cit.*, p. 43.

adopte une résolution, en tout point satisfaisante pour les intérêts de notre pays: la reconnaissance de la neutralité perpétuelle de la Suisse et la garantie de l'inviolabilité de son territoire s'y trouvent réaffirmées; la notification d'accession dans un délai de deux mois est considérée comme suffisante à condition que le referendum ait lieu aussitôt que possible. La Déclaration de Londres remplace un engagement purement oral et marque un cinquième tournant de la décision.

Cette victoire diplomatique permettant à la Suisse d'accéder à la S. D. N. sans abandonner sa neutralité militaire renforçait considérablement la position du Conseil fédéral qui en souligne la portée dans son message complémentaire du 17 février. Elle était même suffisante pour justifier l'abandon de la «clause américaine» devenue sans objet depuis le refus opposé par le Sénat des Etats-Unis à la ratification du Pacte demandée par Wilson (16 janvier). En fait, il fut impossible de limiter le troisième débat parlementaire à ce seul objet: les circonstances avaient changé depuis novembre 1919, le nouveau Conseil national différait sensiblement de l'ancien et le Département politique venait de passer de M. Calonder à M. Motta. Pourtant les forces des deux camps n'avaient pas été profondément modifiées par l'application de la représentation proportionnelle. Aussi les débats, conduits à travers cinq séances marquées par une trentaine de discours, permirent-ils d'assister à la reprise des mêmes arguments soulignés par une pointe de passion indiquant les débuts de la campagne référendaire. Le 2 mars, le Conseil national se prononçait pour l'accession par 115 voix contre 55. Dès le lendemain, le Conseil des Etats abordait la question et, après deux jours de débats, confirmait la décision par 30 voix contre 6. L'abolition de la «clause américaine» représentait un sixième tournant. Le Conseil fédéral put notifier l'accession, le 5 mars, en justifiant le choix du 16 mai comme date du referendum.

C'était l'ouverture officielle de la campagne référendaire, limitée à dix semaines pour répondre au vœu exprimé par le Conseil de la S. D. N.; elle constitue la phase terminale dans l'élaboration de la décision. En fait, la propagande avait commencé à se faire active dans la presse déjà durant l'été 1919. L'organisation des comités d'action s'était amorcée à l'automne. L'Association suisse pour la

Société des Nations, dont les sympathies étaient sans partage, avait lancé, le 1^{er} août 1919, un manifeste favorable à l'adhésion. Elle céda volontairement le pas au Comité national pour l'entrée de la Suisse dans la S. D. N., fondé le 3 novembre 1919 à Zurich et doté d'une remarquable organisation. Les groupements hostiles opérèrent en ordre plus dispersé. Les socialistes allèrent seuls au combat, tandis qu'une série de comités «contre l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations de Versailles» se constituaient dans quatorze cantons et demi-cantons au début de 1920. La propagande fut copieuse; elle opéra par la parole, la plume et l'image, selon les termes de M. Rappard¹⁷. L'ampleur des fonds engagés, l'instruction systématique des conférenciers, le recours à la publicité payante constituent quelques aspects originaux d'une campagne qui ne négligea aucun moyen de convaincre. Les manœuvres obliques furent rares. Le 16 mai, 77,5% des électeurs se rendirent aux urnes. Les partisans de l'accession l'emportèrent par 416 870 voix, soit 43,1% du corps électoral et 56,3% des bulletins valables. Le camp rejetant groupa 323 719 suffrages, soit 33,4% de l'ensemble des citoyens et 43,7% des bulletins valables. L'abstention représentait 22,5% du corps électoral et les bulletins blancs ou nuls ne dépassaient pas 1%.

Le fait le plus évident est une accélération progressive dans le processus de la décision. Alors que la phase préliminaire s'étend sur quatre ans et le premier cycle sur une année, le second est réduit à trois mois et la campagne référendaire proprement dite à une dizaine de semaines. Toutefois cette accélération est loin d'être aussi uniforme qu'on pourrait le supposer: elle est faite d'une alternance d'impulsions et de freinages, d'une succession d'antécédents et de conséquents dont la relation causale est généralement étroite; les tournants y jouent un rôle considérable. Dans la phase préliminaire, où la pression des groupes pacifistes varie beaucoup en intensité, la prudence du Conseil fédéral rendue plus opiniâtre par la crise de 1917 fait place, l'année suivante, à une politique d'intervention bientôt soutenue par l'unanimité collégiale. Au premier stade diplomatique, l'impulsion donnée par M. Calonder à la commission

¹⁷ RAPPARD, *op. cit.*, p. 68.

consultative débouche sur l'échec de l'avant-projet, propre à décourager les partisans d'une organisation universelle, mais la publication du Covenant fixant officiellement le siège à Genève¹⁸ constitue un nouvel appel à l'action. La première phase de politique intérieure est rythmée par les règles d'accession inscrites dans les traités: le Conseil fédéral les utilise comme facteurs d'accélération, le parlement comme excuse à l'ajournement. Dans la seconde période diplomatique, l'aide-mémoire du 6 décembre 1919 et la note du 2 janvier suivant constituent des obstacles, auxquels la Déclaration de Londres vient enlever une large part d'efficacité. L'écho favorable que celle-ci pourrait trouver à l'intérieur de la Suisse est toutefois minimisée par le verdict définitivement négatif du Sénat américain dont l'incidence est ambiguë. Ainsi se trouve créée une nécessité aux mobiles complexes, chaîne dont les maillons, sans être d'égale solidité, sont assez étroitement liés.

Plus longues, les phases diplomatiques sont aussi plus strictement déterminées. La contrainte résulte de la position spéciale de la Suisse dans la constellation des puissances à la fin de la guerre. Il faut reconnaître pourtant que l'obligation d'accélérer le processus d'adhésion pour obéir au rythme singulièrement rapide adopté pour l'élaboration des règlements de paix se trouve récompensée par un succès diplomatique d'envergure: la Déclaration de Londres dont la valeur a été comparée, non sans raison, à la Déclaration du 20 novembre 1815. On peut toucher du doigt une autre constante de la politique extérieure de la Suisse: le poids de la tradition et les impératifs de la politique intérieure empêchent le concert européen de priver notre pays de sa position privilégiée. Les vainqueurs de 1918 en ont fait l'expérience après les alliés de 1815. Si les phases de politique intérieure sont plus brèves, leur enchaînement est également plus faible, en apparence du moins. Il résulte de la pratique constitutionnelle qui règle les rapports des pouvoirs en ce qui regarde la politique étrangère. Traditionnellement privées de leurs prérogatives, les Chambres ne peuvent que ralentir l'action. Accoutumé en vertu de la même tradition à exercer une influence dominante, le Conseil fédéral agit comme facteur d'impulsion. Dans

¹⁸ Pacte de la S. D. N., art. 7.

le cas présent, ce n'est pas sans raison que les Chambres — et singulièrement le Conseil des Etats — peuvent se plaindre d'être bousculées par le Conseil fédéral. Mais leur appel est un aveu de résignation dans un pays où la coutume acquiert souvent force de loi.

La forte articulation de cette séquence d'événements hautement significatifs, l'importance des tournants, le rythme homogène quoique diversifié donne à l'accession de la Suisse à la S. D. N. une véritable unité structurale. La sociologie post-durkheimienne donne deux définitions de la structure. Elle peut être soit l'ordre intérieur assurant la survie du groupe, soit le champ d'expérience où se manifeste la conscience des rapports sociaux. On peut admettre que la votation populaire appliquée à la politique étrangère ou intérieure relève de la première acception et constitue, à proprement parler, une structure d'autorité. Quant aux discussions parlementaires et à la campagne référendaire, elles illustrent la seconde définition en formant une structure d'opinion. Celle-ci sera étudiée maintenant sous la forme simplifiée d'un schéma logique, d'une argumentation construite à partir du tissu complexe des faits dont nous venons d'esquisser la trame grossière. La structure d'autorité sera évoquée ensuite au niveau de l'expression électorale du peuple souverain.

II. Argumentation référendaire et rôles sociaux

L'esquisse du rythme de la décision a permis, nous l'espérons, de mesurer l'importance de la «force des choses», qui tient d'abord à des facteurs extérieurs, dont le contrôle échappe à l'action de notre diplomatie, mais aussi à une certaine part de hasard. Une analyse exhaustive de la décision devrait donc faire une place à l'indéterminable. On se contentera ici de dégager les éléments logiques de la structure d'opinion, ce qui aboutira à créer un modèle forcément sommaire. Le choix à faire peut se réduire à une série de dilemmes. Une citation du message, retenue parmi bien d'autres, suffit à le rappeler :

«La conclusion de la paix nous met, d'autre part, en face d'une question qui exige une prompt réponse: notre entrée dans la S. D. N. Il ne s'agit pas ici d'une modification progressive de notre orientation politique, d'une

adaptation plus ou moins rapide à des circonstances nouvelles, mais d'un *oui* ou d'un *non*. Une politique traditionnelle de neutralité a permis à la Suisse de vivre de son existence propre et de ne chercher d'appui durable ni auprès d'un Etat, ni auprès d'un groupe d'Etats déterminé. Doit-elle entrer dans l'association d'Etats créée par la Conférence de la paix? Pareille question ne s'est plus posée à notre pays depuis qu'en 1815, les puissances représentées au Congrès de Vienne ont invité la Suisse à prendre part aux mesures destinées à rétablir la paix troublée par le retour de Napoléon de l'île d'Elbe. La décision qui doit être prise aujourd'hui a cependant une portée plus grande encore. L'organisation dont il s'agit est destinée à ouvrir à la politique internationale des voies entièrement nouvelles, non seulement pour l'avenir immédiat, mais pour un temps aussi lointain qu'il est possible de le concevoir¹⁹.»

Il ressort de ce texte que la première alternative est entre la participation et le refus d'adhérer. Un deuxième tri des arguments fait apparaître un clivage recoupant le premier; il oppose l'idéologie à l'intérêt comme mobiles de l'attitude primaire. Enfin, à l'intérieur de chaque sous-catégorie, s'insère une troisième option liée à la dimension temporelle: le choix peut-être immédiat ou ajourné. Ce dernier dilemme vise soit à renforcer l'attitude primaire en lui conférant un caractère définitif, soit à l'affaiblir en différant le choix. Le modèle idéal compte huit variantes possibles. D'autre part, la prise de décision fournit trois paliers d'argumentation, accessibles au point de vue documentaire: la discussion parlementaire, la littérature référendaire, la campagne de presse.

En ce qui touche la discussion parlementaire, l'échantillon sera prélevé dans le premier cycle: les débats conduits entre le 11 et le 18 novembre 1919 aboutissant au Conseil national à l'entrée en matière, puis au vote de l'arrêté fédéral avec la clause américaine²⁰. La session est très fréquentée: la presque totalité des 188 députés alors en charge sont présents et le vote d'adhésion est acquis par 128 voix contre 43, les absences et les abstentions se réduisant à 17. Les débats sont copieux: sur un total de quarante-six discours prononcés durant la semaine, vingt-six sont favorables, vingt hostiles; il n'y a pas d'indécis. Le caractère tranché des positions est

¹⁹ Message du Conseil fédéral, pp. 1—2.

²⁰ Conseil national — Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale suisse, novembre 1919, pp. 760—955.

encore affirmé par la priorité accordée à l'idéologie sur les intérêts dans l'argumentation des deux camps. Du côté des partisans de l'association, dix-sept orateurs insistent surtout sur les mobiles idéologiques. Le premier relève de la tradition : la Suisse elle-même est le fruit d'une évolution analogue à celle qu'esquisse la S. D. N. Si le Pacte représente une transaction entre l'idéal et la réalité, la part accordée à celui-là garantit un perfectionnement de l'institution. Enfin, et c'est le troisième argument, la relation établie entre l'art. 435 du traité de Versailles et l'art. 21 du Pacte renforce la neutralité différentielle, nouvel instrument de notre politique étrangère. Les sept interventions où les raisons d'intérêt paraissent déterminantes reposent sur un rappel du passé et sur une évaluation de l'avenir. Les avatars de la neutralité économique de la Suisse entre 1914 et 1918 ont montré que la guerre totale la rendait intenable ; la Suisse doit donc se rapprocher de l'Entente comme elle avait, dans la seconde moitié du XIX^e siècle, emboîté le pas à l'Europe bismarckienne. D'autre part, l'adhésion pourrait combler le fossé que la guerre a creusé entre les Suisses. Deux orateurs seulement, parmi les acceptants, tiennent compte avant tout du calendrier : l'un pour conclure à la décision immédiate (comme la majorité), l'autre pour recommander le sursis.

Des vingt discours concluant au rejet de l'arrêté du Conseil fédéral, quinze se fondent surtout sur l'idéologie et cinq sur l'intérêt. Le principal argument des idéologues est un jugement global de valeur sur la S. D. N. Instrument d'oppression du vainqueur qui légalise la forme barbare du blocus (allusion à l'art. 16) pour les uns, elle devient, aux yeux des socialistes, une Sainte-Alliance du capital contre le prolétariat. L'une et l'autre tendance ajoutent que la communauté internationale, fondement indispensable d'une telle organisation n'existe pas : soit parce que les nations doivent conserver la *summa potestas*, soit que la révolution démocratique reste à faire. Dans une telle perspective, la position particulière de la Suisse se justifie pleinement : sa neutralité lui permet de jouer un rôle humanitaire tout en préservant, à l'intérieur, la paix entre les classes. Les mobiles d'intérêt relèvent de l'opportunité politique et du calcul économique. La Suisse, qui avait présenté un avant-projet satisfaisant aux exigences du droit international,

ne peut rallier une organisation médiocre, enchaînée aux traités de paix et alourdie d'un dangereux mécanisme de sanctions. La réserve des Etats-Unis souligne l'ampleur du danger. Une abstention ne peut être que profitable au commerce; elle facilitera le maintien de la neutralité économique observée pendant la guerre. L'ajournement trouve chez les rejetants une demi-douzaine de défenseurs, qui évoquent les circonstances extérieures ou intérieures, parfois même le sens commun (Eile mit Weile).

De façon générale, l'argumentation parlementaire s'insère dans le modèle logique. Une analyse détaillée montrerait que les mêmes faits sont invoqués à des fins contraires. En effet, le débat oppose diverses conceptions du monde, ce qui explique dans une certaine mesure la forte proportion de discours idéologiques: trois quarts du total. A ce stade de la bataille parlementaire, la tendance centrifuge des opinions est nette: dans les deux camps, les idéalistes convaincus prennent le pas sur les opportunistes plus enclins à nuancer leurs positions; la foi l'emporte sur le calcul rationnel²¹. Dans quelle mesure, retrouve-t-on les mêmes schémas d'argumentation au niveau de la littérature référendaire? Dans le cadre de cette étude, il faut renoncer à présenter un échantillonnage systématique de celle-ci. Notre choix sera donc arbitraire: trois brochures favorables et trois brochures hostiles seront retenues parmi celles qui ont paru dans les mois précédant le scrutin.

L'appel d'Ernest Laur résume excellemment un problème compliqué²². Après avoir exposé les conditions qui expliquent la naissance de la S. D. N., il en rappelle l'organisation et les tâches. Neutralité militaire et neutralité économique sont ensuite appréciées dans la paix et dans la guerre où, selon l'auteur, la liberté d'action de la Suisse serait sauvegardée. L'entrée est enfin dûment justifiée. Un refus indignerait la Suisse romande qui y verrait une « coalition de la Suisse allemande et du socialisme international », qui prend ses mots d'ordre à Moscou. En matière économique, l'absten-

²¹ *Ibid.*, pp. 781—782 (discours de M. Spahn), pp. 941—942 (intervention de M. Bopp), pp. 834—836 (discours de M. von Streng).

²² E. LAUR, *La Suisse et la Société des Nations. Pour éclairer l'opinion du peuple suisse*. Publié par le Comité d'action en faveur de la S. D. N., Brugg, 1919.

tion frapperait les industries d'exportation, mais aussi l'agriculture liée au marché mondial pour l'écoulement de ses produits. Le développement de toute la législation internationale échapperait à notre influence. Par ailleurs, un ajournement vaudrait à la Suisse la déconsidération de l'Entente sans lui apporter des avantages du côté des Centraux. Laur termine par un mot d'ordre: «Paix sur la terre!» Le plaidoyer est équilibré: il joue sur toute la gamme des arguments avec une grande aisance en donnant un relief particulier aux mobiles économiques.

Exclu du parti socialiste pour avoir voté l'adhésion, Jean Sigg²³ se place sous le signe de Jaurès, dont *L'Armée nouvelle* fournit une épigraphe:

«...On pourrait presque dire: un peu d'internationalisme éloigne de la patrie; beaucoup d'internationalisme y ramène. Un peu de patriotisme éloigne de l'Internationale; beaucoup de patriotisme y ramène.»

Il retrace les débuts de la réglementation du travail en Suisse pour exposer ensuite ce que fut la conférence de Washington où patrons et ouvriers s'accordèrent sur quatre conventions jetant les bases d'un droit international du travail. Dans ces circonstances, la position du Parti socialiste suisse et de l'Union syndicale lui paraît illogique. La conclusion est un appel au réalisme qui ne sacrifie pas l'idéal socialiste. Le raisonnement parti de l'opportunité rejoint le niveau de l'idéologie.

Le numéro d'avril du *Semteur vaudois* contenait trois articles qui furent diffusés sous forme de tiré-à-part; on se trouve en présence d'un appel des Eglises vaudoises par la voix de leurs pasteurs²⁴. Pour Roger Bornand, l'avènement de la paix dans le monde mérite qu'on prenne quelque risque pour unir l'amour de la patrie et celle de l'humanité. E. Logoz parle d'une heure providentielle où le rejet pourrait être interprété comme une sorte de déclaration de guerre à Dieu. Edmond Grin en appelle plus directement à l'électorat romand protestant en lui rappelant que les comités alémaniques favorables à l'adhésion attendent de la Suisse romande un

²³ J. SIGG, *La classe ouvrière et la Ligue des Nations*, Genève, 1920.

²⁴ *La S. D. N. et le devoir des chrétiens*, tiré-à-part du *Semteur vaudois* d'avril 1920 (Lausanne, 1920).

excédent de 100 000 oui. L'argumentation se situe à un niveau très élevé d'idéalisme.

Adversaire convaincue selon ses propres termes, l'abbé Joseph Beck, professeur à l'Université de Fribourg, veut mettre les Confédérés en garde, comme l'avait fait un Nicolas de Fluë («...ne vous mêlez pas aux disputes étrangères»²⁵). Après avoir rappelé les origines maçonniques de l'organisation internationale, le moraliste cherche les «bons fruits» de cet arbre. Il n'en trouve point: la paix garantie par le Pacte est une paix carthaginoise; l'organisation viole les droits les plus élémentaires de l'homme. Peut-on sacrifier l'idéal de l'ermite du Ranft pour le «plat de lentilles» de la S. D. N.? Ne doit-on pas reconnaître que la neutralité différentielle représente la «quadrature du cercle»? Cette politique équivoque d'alliance ne ramènera-t-elle pas aux plus sombres années de la domination française? L'idéal prôné par la S. D. N. n'a rien de commun avec la note de Benoît XV, qu'une décision secrète vient d'écarter de cette «ligue maçonnique». Cette touche rejoint la note xénophobe, expliquant un refus purement idéologique.

Pour Robert Grimm, une «diplomatie de bergers» a souvent empêché le peuple suisse de se prononcer sur les traités; il a fallu, assure-t-il, la pression de l'Entente pour que le gouvernement en vienne au referendum²⁶. Les buts et la structure de la S. D. N. sont imprécis; ses organes reflètent l'autoritarisme prussien que les Alliés ont repris à leur profit. Cette «Ligue sans Nations» propose un désarmement étriqué et la guerre s'y trouve réglementée comme la prostitution. Les sanctions ouvrent la porte à l'aventure; la neutralité est sacrifiée par la Déclaration de Londres; la diplomatie reste secrète. Par sa démagogie, la campagne pour la S. D. N. rappelle les discussions sur la convention du Gotthard. Même assorti d'une promesse de législation internationale du travail, l'appel aux ouvriers est un piège grossier, car une classe ouvrière consciente et formée sait qu'elle arrache ses conquêtes par la lutte. Aussi le Parti socialiste et l'Union syndicale suisse con-

²⁵ J. BECK, «*Völkerbund*? Warnung an die Katholiken der Schweiz, Olten (1920).

²⁶ R. GRIMM, *Sozialdemokratie und Völkerbund*, Bern, 1920.

damnent-ils une institution qui représente une conjuration de la bourgeoisie internationale contre le prolétariat international; ils refusent une *Realpolitik* purement opportuniste. Emanant de cette religion séculière qu'est alors le socialisme, le verdict est essentiellement fondé sur des considérations idéologiques.

Dans sa brochure, M. Carl Meyer s'exprime au nom du comité d'Appenzell Rhodes-Extérieures contre l'entrée de la Suisse dans la «S. D. N. de Versailles²⁷». Il commence par rappeler les avantages historiques de la neutralité perpétuelle. Pendant la guerre de 1914—1918, le sacrifice d'un milliard pour les frais de mobilisation n'a pas été inutile. Dans cette perspective, l'adoption de la neutralité différentielle apparaît comme une lâcheté, puisque, sans recourir aux armes, la Suisse peut se trouver entraînée à la guerre de pillage ou au conflit économique. En outre, la participation aux sanctions amènera des représailles contre les avoirs suisses à l'étranger et peut-être une guerre civile dans notre pays. Si la Suisse s'est bâtie par la conciliation, l'ordre international ne peut sortir d'un *Diktat*, dont la révision pacifique sera impossible. Il convient donc d'attendre un élargissement de cette ligue, au moins par l'adhésion américaine; l'ajournement se fonde ici sur des considérations pragmatiques qui ne manquent pas de précision. Considérée à travers les publications retenues, la littérature référendaire est caractérisée par le grossissement de certains thèmes, phénomène qui ressortit à la propagande en général. On est également frappé par la vigueur de l'expression: alors que les partisans de l'accession adoptent un ton qui rappelle les discours parlementaires, les opposants révèlent parfois des talents de pamphlétaires. En ce qui touche la répartition des mobiles de choix, on retrouve la prédominance des arguments idéologiques (surtout chez les clercs) avec une place plus large aux motifs d'intérêt que celle que lui avaient accordée les débats parlementaires. En revanche, le clivage temporel a moins d'importance.

L'examen de la campagne de presse a été restreinte à cinq journaux de Suisse romande à raison d'un par canton; l'échantillon-

²⁷ C. MEYER, *Warum wir gegen den derzeitigen Beitritt zum Völkerbund sind?* (s. 1.) (1920).

nage est donc arbitraire. Il comprend quatre organes favorables à l'accession (*Journal de Genève, Gazette de Lausanne, La Liberté, Le Confédéré*) et un journal hostile (*La Sentinelle*). Un comptage des articles importants et une mesure de leur surface ont été opérés afin de jeter quelque lumière sur l'ampleur de l'effort consenti. On a distingué trois périodes successives : une phase préparatoire (1^{er} mars — 30 avril 1920) ; le plein de la campagne référendaire (1^{er} — 15 mai) ; les commentaires (16 mai — fin du mois). Voici les résultats sous forme de tableau :

	1 ^{re} période	2 ^e période	3 ^e période	Total
<i>Journal de Genève</i>				
articles	29	20	14	63
surface (cm ²)	8 617	6 424	4 053	19 094
<i>Gazette de Lausanne</i>				
articles	17	18	15	50
surface	6 316	5 142	3 264	14 722
<i>La Sentinelle</i>				
articles	12	19	9	40
surface	3 319	3 702	1 685	8 706
<i>La Liberté</i>				
articles	8	13	3	24
surface	2 133	6 438	2 027	10 598
<i>Le Confédéré</i>				
articles	7	8	5	20
surface	1 784	2 016	1 768	5 568
Total articles	73	78	46	197
surface	22 169	23 722	12 797	58 688

Sans vouloir attacher une valeur absolue aux résultats de ce comptage, on en tirera quelques indications sommaires. Le classement opéré d'après le nombre d'articles parus reflète, dans une certaine mesure, l'intensité de la campagne selon les cantons : Genève a fourni un effort bien supérieur à celui du Bas-Valais ; Vaud a marqué un intérêt plus vif que les Montagnes neuchâtelaises et Fribourg. La répartition de l'effort entre les deux périodes

de la campagne révèle des différences instructives. A Genève et à Lausanne, l'effort dans la première période l'emporte en volume sur la persuasion déployée dans la seconde. Une recension plus détaillée des articles montrerait l'ampleur de la propagande d'approche, apportant une information complète, avant la charge finale qui vise à emporter l'adhésion. Dans les autres cas, la propagande est conduite en progression croissante, selon les traditions du référendum. L'importance du scrutin est soulignée par les dimensions exceptionnelles des commentaires. A Lausanne et à Genève, on assiste à une véritable campagne de justification. Dans l'ensemble, la publicité ne compte pas et la démarche essentielle consiste en textes bien écrits, souvent très élaborés et dénotant une information sérieuse.

Une application précise du schéma logique à cette abondante littérature est naturellement impossible. Sauf dans *La Sentinelle* où l'option est présentée dans ses deux termes mais avec une préférence non dissimulée pour le rejet, l'argumentation est exclusivement participationniste. Le dilemme est donc tranché d'avance à ce niveau. En revanche, les articles tiennent la balance presque égale entre l'idéologie et l'intérêt. Au niveau des idéaux, l'accession est présentée comme un acte de foi et une obligation morale qui se rattache à la meilleure tradition helvétique, accélère la transformation des relations internationales et cherche à résoudre une situation sociale rendue explosive par la menace soviétique. Parmi les raisons d'opportunité, il faut signaler les promesses concrètes d'un «esprit de Genève», les avantages économiques et la réconciliation nationale. La discussion ne s'engage pas vraiment sur les désavantages de l'ajournement.

L'application du modèle aux trois niveaux choisis permet de retracer grossièrement la formation d'une opinion référendaire. Cette opération d'ajustement du réel au logique montre que, des huit variantes possibles, il faut retenir quatre positions qui font l'objet d'une argumentation développée et constituent, à proprement parler, des attitudes électorales. Le clivage décision immédiate-décision ajournée, qui a joué un rôle si considérable au Parlement et dans les démarches diplomatiques, n'est vraiment utilisé ni dans la littérature référendaire ni lors de la campagne de presse.

A ce propos, une constatation s'impose. Contrairement à ce qui se passe dans d'autres votations fédérales, l'opinion publique n'accorde guère d'attention au rythme de la décision et pas davantage à ses tournants. La structure d'opinion étant ainsi soustraite aux contingences du temps, l'accent porte sur les deux autres options : adhésion ou abstention, idéologie ou intérêt. Leur recoupement donne deux attitudes extrêmes et deux attitudes centristes qu'il faut essayer maintenant de relier à des rôles sociaux, concept pris dans l'acception que lui donne T. Parsons²⁸.

La fraction la plus favorable à l'accession est incontestablement celle des idéalistes, chez qui deux types d'argumentation apparaissent plus nettement. Les uns présentent la participation comme un impératif catégorique. La Suisse, qui est elle-même une S. D. N. en miniature, a le devoir moral de ramener l'humanité à l'harmonie en favorisant le rassemblement des hommes de bonne volonté. A côté de ces chevaliers de l'absolu, il y a les idéalistes plus modérés pour qui la S. D. N. est un pari sur l'avenir : la triade arbitrage-sanctions-désarmement aurait quelque chance d'empêcher le retour des horreurs de la guerre. La participation par idéal trouve fréquemment un interprète dans le juriste ou l'économiste, souvent professeur d'Université. Les exemples abondent : de Max Huber, qui a insufflé sa foi au Conseil fédéral au brelan des professeurs de Genève (W. E. Rappard, Charles Borgeaud, Eugène Borel et surtout Paul Moriaud) en passant par Eugen Huber à Berne et quelques juges fédéraux à Lausanne. Sur la trentaine de docteurs en droit que compte le Conseil national, une vingtaine voteront l'accession pour des raisons souvent idéologiques. La grande majorité des journalistes, qui ont suivi l'évolution du monde contemporain, appuient aussi l'idéal pacifiste de la nouvelle ligue.

A l'opposé de l'éventail, l'abstentionnisme idéaliste aboutit à un véritable isolationnisme, dont il est possible de distinguer deux fractions. La première attitude a un caractère définitif : elle fonde son refus sur le respect des traditions, sur la fidélité aux origines

²⁸ A ce propos, voir T. PARSONS, *Pour une sociologie de l'action* (trad. et introd. de F. BOURRICAUD), Paris, 1956.

et sur les leçons de plusieurs siècles de neutralité. De tels isolationnistes, parfois bruyants toujours pittoresques, ne sont pas sans rappeler certains sénateurs américains qui condamnèrent le traité de Versailles. Ce rôle de «Vieux Suisse» est tenu par un clerc comme Joseph Beck, par le landammann de Schwyz, par des officiers de milice passés à la carrière comme les Bernois Bühlmann et Will ou le Grison Brügger. Il faut ajouter que l'armée est divisée sur la question de la S. D. N. Le général Wille et le chef de l'état-major général, le colonel Sprecher von Bernegg paraissent avoir appuyé la résistance de la commission des affaires militaires avant de souscrire à l'appel du comité d'action contre la «S. D. N. de Versailles». Mais, au vote final en Conseil national, il y a quinze officiers supérieurs acceptants contre cinq rejetants. Le cas du Bâlois Gelpke, qui oppose de manière irréductible *Schweizerbund* et *Völkerbund*, est particulier: c'est un xénophobe appartenant à une région frontière. En revanche, l'isolationnisme socialiste est d'origine avant tout sociale. C'est dans l'avenir, dans l'espoir d'une révolution vraiment démocratique que les socialistes puisent leur raison de s'abstenir; leur perspective est catastrophique parce qu'anticapitaliste. Ils refusent une internationale bourgeoisie qui oblitère les aspirations du prolétariat, jusque dans ses projets d'organisation du travail; ils condamnent une politique mandataire qui déguise l'impérialisme pour mieux le perpétuer. Pourtant les socialistes sont divisés: les dissidents mis à part (tel Sigg qui votera l'adhésion), il y a les épigones de Jaurès et Bebel qui regrettent de ne pouvoir collaborer et les intransigeants dont le chef est Robert Grimm, agitateur quasi professionnel sur le modèle de Lénine.

Les deux attitudes centristes sont plus malaisées à cerner: on se trouve en présence d'intérêts en quête de justification. Pour les pragmatistes favorables à l'accession, la S. D. N. présente un double avantage. En assurant la paix et la sécurité au-delà de nos frontières, elle favorise nos échanges, donc notre économie tout entière. D'autre part, la restauration d'un ordre économique européen fait échec à la menace révolutionnaire permettant, en Suisse comme ailleurs, d'accomplir les réformes sociales indispensables. Ces thèses sont brillamment défendues au Conseil fédéral par E. Schultheß, au Conseil national par des représentants influents du

monde patronal comme le Zurichois Frey, président de la Société suisse du commerce et de l'industrie, le Saint-Gallois Schmidheiny et le Vaudois Grobet-Roussy, ancien directeur de la Société suisse de surveillance. Dans la campagne référendaire, le rôle est assumé par un homme qui représente à lui seul une puissance, le Dr E. Laur qui, à la tête de l'Union suisse des paysans, s'est constamment employé à dénoncer l'idylle d'une paysannerie romantique pour mieux souligner le rôle qu'une agriculture moderne et organisée peut jouer dans les échanges extérieurs de la Suisse. L'abstention pragmatiste, qui fixera une partie du vote flottant, est l'attitude la plus difficile à rattacher à un rôle social. Alors que les experts de l'économie se sont prononcé plutôt pour l'adhésion raisonnée, il semble qu'un certain fédéralisme incarnant la petite entreprise et la position de repli traditionnellement adoptée par les classes moyennes conduisent à une abstention prudente. N'ayant pas de porte-parole éclatant, ces milieux penchent vers l'ajournement.

La cohésion du camp favorable à la S. D. N. est plus grande que celle des milieux hostiles dont l'argumentation hétéroclite explique l'attaque en ordre dispersé. Comment expliquer cette différence? Les théories de Parsons apportent sur ce point encore d'utiles lumières²⁹. Le sociologue américain a longuement analysé le statut des professions libérales dans la société occidentale et les modes d'agressivité dans le même milieu. Il dénonce comme superficielle la contradiction qui, d'une part, fait des professions libérales les servantes des intérêts économiques et, d'autre part, insiste sur le caractère désintéressé des activités où les humanités et la science trouvent leur point d'application. Il montre que, dans une société acquisitive, il y a des éléments communs aux carrières libérales et au monde des affaires: tendance à institutionnaliser la rationalité, mode d'exercice de l'autorité fondé sur la compétence technique, statut lié au succès. Dès lors, la «spécificité fonctionnelle» reconnue au juriste en ce qui touche la profession politique ne l'opposerait nullement aux «intérêts»; elle permettrait, au contraire, aux milieux économiques de prendre appui sur les politiciens issus des carrières libérales pour rationaliser leur pragmatisme. L'étroite

²⁹ PARSONS, *op. cit.*, p. 183.

imbrication des thèmes idéologiques et des thèmes d'intérêt dans le cas de l'adhésion à la S. D. N. ne serait qu'un exemple de cette recherche des valeurs communes par deux groupes sociaux différents, qui est un trait de la société occidentale contemporaine. Le même phénomène ne saurait se manifester dans le camp des opposants. En effet, on voit mal le Vieux Suisse traditionaliste et le socialiste, même réformiste, collaborer à promouvoir les mêmes valeurs sociales; leur conjonction est tout accidentelle et ne saurait se traduire en une coalition aux yeux de l'électeur moyen.

III. Esquisse d'une géographie référendaire

Quelle que soit la phase de la négociation ou l'opinion que l'on se fait du problème à trancher, l'accord est constant sur un point: le peuple souverain «aura le dernier mot». C'est une manière simple de définir la décision d'entrer dans la S. D. N. en tant que structure d'autorité, car le dernier mot représente bien le nœud de la décision. Est-il possible de l'analyser de manière approfondie? En retraçant le rythme et les tournants de la décision, nous avons insisté sur le fait que les circonstances et la procédure suivie avaient abouti à créer une nécessité qui, sans préjuger de la décision populaire, lui imposait certains préalables. Au niveau des débats parlementaires et de la campagne référendaire, il a été possible de systématiser les opinions au moyen d'un modèle logique qui résumait les choix proposés. Ces options ont été assumées, nous semble-t-il, par des rôles sociaux, par des personnalités incarnant des milieux, des tendances où l'opinion publique se reconnaît. En effet, le referendum est inséparable de la psychologie sociale, dont les modes d'action jouent un rôle considérable dans ce genre de consultation. Dans l'élection, en revanche, l'acte politique est plutôt individuel: il s'établit un lien personnel entre le candidat et l'électeur, que l'institutionnalisation des partis a cherché à sauvegarder. La différence classique entre les scrutins de personnes et les scrutins de choses dépend certes des institutions et des modes de gestion politique. Mais elle tient également au fait que, dans les premiers, la candida-

ture est un rôle plus politique que social, tandis que, dans les seconds, la conviction du peuple souverain se dégage à partir de choix assumés surtout par des rôles sociaux.

Dans quelle mesure, les rôles sociaux, que l'on a vu se définir au niveau gouvernemental, puis au cours de la campagne référendaire, sont-ils suivis par les clientèles qu'ils prétendent représenter? Telle est la question primordiale pour qui veut analyser le nœud de la décision que constitue la votation populaire. Ou bien l'on admet que les rôles sociaux ont une influence déterminante non seulement dans la formation de l'opinion en matière référendaire, mais encore sur son expression politique au jour de la votation. La phase de la décision que nous avons présentée comme une structure d'opinion et celle qui forme une structure d'autorité sont alors dans un rapport étroit et l'ensemble du processus décisionnel constitue une unité organique. Ou bien cette influence est niée et le scrutin final représente la sommation arithmétique des choix individuels qui succèdent à d'autres options prises dans les phases précédentes. Il ne semble pas qu'une explication purement individualiste résiste à un examen approfondi. Il reste à déterminer dans quelle mesure l'électorat s'identifie avec ceux qui forment et infléchissent l'opinion. Dans le cas d'un referendum, la méthode la plus simple réside dans la recherche de corrélations d'ordre mathématique sur la base des données statistiques. Le caractère de cette étude ne permet évidemment qu'un recours sommaire à des procédés que les sciences sociales ont portés à un degré satisfaisant d'exactitude.

Les résultats du referendum d'entrée dans la S. D. N. suggèrent plusieurs corrélations que les commentaires parus dans la presse ont d'ailleurs fréquemment signalées³⁰. La plus évidente rapproche l'attitude électorale et l'appartenance linguistique. En chiffres arrondis, sur les trois quarts de million de votants, la Suisse alémanique en fournit un demi-million et la Suisse romane un quart. L'adhésion massive de cette dernière s'exprime dans le fait qu'elle

³⁰ Voir, par exemple, la *Gazette de Lausanne* du 17 mai 1920 (La Suisse est sauvée) ou le *Journal de Genève* du 20 mai 1920 (Le scrutin dans les cantons).

apporte environ la moitié des 400 000 acceptants et moins de 50 000 rejetants. En revanche, la Suisse alémanique compte près de 300 000 rejetants et 200 000 acceptants. Au niveau national la première corrélation est donc loin de tout expliquer. Il en est de même pour le rapport entre le vote et l'appartenance confessionnelle. Est-il possible d'affirmer, comme on l'a fait, que la Suisse protestante aurait voté oui et la Suisse catholique non? Les 6 cantons et les 2 demi-cantons, protestants en majorité, ont fourni 200 000 oui contre 150 000 non en chiffres ronds. Les 7 cantons et les 3 demi-cantons, de majorité catholique, ont apporté 80 000 oui contre 40 000 non. Quant aux 7 cantons ou demi-cantons mixtes (entre un tiers et deux tiers d'adhérents de l'une ou l'autre confession), ils ont partagé leurs suffrages en deux masses égales comptant chacune 120 000 voix. Ces deux exemples font apparaître l'ampleur du vote flottant.

La corrélation entre opinion politique et statut socio-professionnel représente une des hypothèses les plus séduisantes, mais aussi les plus périlleuses, de la science politique. Il faut, en effet éviter, l'erreur de l'explication marxiste, pour laquelle l'opinion politique relève de la «superstructure» déterminée étroitement par l'«infrastructure» des rapports de production. Cette réserve exprimée, la troisième corrélation permet d'éclairer certains résultats du scrutin. Son emploi paraît aussi justifié que celui des autres corrélations. On remarque, en effet, que certains rôles sociaux, dans leur argumentation, font des allusions directes aux catégories socio-professionnelles. Les milieux paysans sont sollicités à la fois par un expert comme Laur et par de Vieux Suisses, gardiens des traditions. Le dilemme est encore plus net en ce qui concerne les travailleurs de l'industrie: les dirigeants de l'économie et quelques dissidents de gauche leur recommandent l'adhésion, alors les centrales syndicales et l'état-major socialiste prêchent le refus. Fournissant la principale clientèle des journaux³¹, le secteur tertiaire

³¹ L'Argus suisse de la presse a établi, le 20 mai 1920, une statistique sur la campagne de presse: 411 journaux y participèrent; 330 militèrent pour l'accession, 66 soutinrent la cause contraire et 15 restèrent neutres. En Suisse romande tous les journaux furent favorables à la S. D. N., à l'exception de 7 organes d'extrême-gauche.

(selon la définition de Colin Clark) peut se laisser séduire par l'argumentation des juristes et des journalistes ou la refuser.

Comment le corps électoral suisse se répartit-il en 1920 entre les divers secteurs d'activité professionnelle? Une série de calculs assez compliqués aboutit aux évaluations suivantes. Le secteur primaire (agriculture et activités annexes, industries d'extraction) compte environ 320 000 électeurs dont 300 000 paysans. On trouve environ 400 000 citoyens actifs dans le secteur secondaire, dont 160 000 ouvriers de fabrique, 110 000 engagés dans des entreprises du type intermédiaire entre la fabrique et l'atelier, 70 000 artisans individuels et 60 000 travailleurs du bâtiment. Le secteur tertiaire représente un total de 250 000 électeurs comprenant 80 000 citoyens relevant du secteur public. Une analyse au niveau cantonal montre que les catégories socio-professionnelles se sont partagées entre le oui et le non. Est-il possible d'indiquer les tendances générales de leur choix? L'analyse devient utile à l'échelle du district. La Suisse compte 183 districts ou arrondissements de votation³². La majorité de la population active relève du secteur primaire dans 51 d'entre eux et du secteur secondaire dans 48 autres; 7 districts seulement ont une majorité de « tertiaires ». Les 77 arrondissements restants sont mixtes avec une prépondérance relative de l'un des trois secteurs. Cette grande variété régionale dans la composition socio-professionnelle de la population représente un nouvel obstacle dans l'analyse de cette corrélation.

On peut la tourner en opérant d'abord un tri préalable et l'ensemble des districts selon l'importance des trois secteurs et en relation avec leur attitude dans la votation. Pour éliminer l'effet des cas aberrants la méthode de la médiane et des quartiles³³ est préférable à celle des moyennes lorsqu'on se borne à une esquisse. On obtient le tableau suivant pour le secteur primaire:

³² Ce total comprend tantôt les districts administratifs, tantôt les cantons là où le canton forme une seule circonscription électorale.

³³ La médiane est la valeur centrale d'une série ordonnée; les quartiles représentent les valeurs centrales des deux demi-séries séparées par la médiane.

Part du secteur primaire en % du total de la population active	Arrondissements acceptants	Arrondissements rejetants
0— 22	23	22
23— 34	22	22
	45	44
	58	36
35— 51	29	21
52—100	29	15
Total	<u>103</u>	<u>80</u>

Une orientation vers le oui est perceptible en relation avec l'accentuation du caractère agricole des districts. La ventilation des arrondissements en fonction de l'intensité du secteur secondaire donne des résultats inverses avec des différences dues au déplacement de la médiane et des quartiles :

Part du secteur secondaire en % du total de la population active	Arrondissements acceptants	Arrondissements rejetants
0— 24	32	14
25— 38	31	14
	63	28
	40	52
39— 50	21	24
51—100	19	28
Total	<u>103</u>	<u>80</u>

La tendance au refus augmente avec l'intensification du caractère industriel. Le tri des quelque 173 districts comptant des ouvriers de fabrique aboutit à un résultat analogue. Quant à la corrélation entre accroissement de la part du secteur tertiaire et l'augmentation numérique des districts acceptants, elle est également nette :

Part du secteur tertiaire en % du total de la population active	Arrondissements acceptants	Arrondissements rejetants
0— 18	21	26
19— 22	24	25
	45	51
	58	29
23— 29	32	14
30—100	26	15
Total	<u>103</u>	<u>80</u>

Il s'agit maintenant d'analyser ces orientations générales sur la base de la répartition socio-professionnelle des districts, telle qu'elle a été indiquée plus haut. Les statistiques générales donnent cette répartition pour la population masculine active, qui comprend les étrangers; on se contentera ici de ces données qui décèlent les rapports principaux entre les catégories. Distribué en six catégories (trois majoritaires, trois mixtes), le tableau s'établit de la façon suivante, les chiffres et les taux étant arrondis³⁴:

<i>Population masculine active en</i> 1000, taux en % entre parenth.	Total	Secteur 1 (agricult. seulem.)	Secteur 2	Secteur 3
51 districts agricoles	178	111	40	27
28 districts à prédominance agricole	126	58	41	27
Total	304 (24)	169 (47)	81 (14)	54 (16)
40 districts mixtes à prédo- minance industrielle	241	85	102	54
48 districts industriels	361	70	213	78
Total	602 (48)	155 (43)	315 (57)	132 (39)
9 districts mixtes à prédo- minance tertiaire	87	23	33	31*
7 districts tertiaires	269	15	128	126*
Total	356 (28)	38 (10)	161 (29)	157 (45)
Total général	1262 (100)	362 (100)	557 (100)	343 (100)

* Résultat explicable par le fait que la classification des arrondissements a été établie en fonction de la population totale.

La répartition socio-professionnelle de la population masculine active par districts traduit d'étroite imbrication qui unit les sec-

³⁴ Le caractère sommaire de cette étude nous a conduit à arrondir les chiffres au millier supérieur au-dessus de 500, au millier inférieur en dessous de ce nombre; il en résulte de légères déviations par rapport aux données statistiques exhaustives, mais elles ne sont pas significatives. Les données en valeur relative ont également été arrondies.

teurs entre eux. Ainsi le taux des paysans dans les districts relevant du secteur secondaire est-il presque aussi élevé que dans ceux appartenant au secteur primaire. Il en est de même pour les services, lorsqu'on compare les arrondissements relevant de ce secteur et les districts qu'on peut qualifier de secondaires. Ces rapports expriment la réalité que les économistes ont appelé «Agrar-Industriestaat». La ventilation des suffrages entre les six catégories retenues permet de mesurer avec plus d'exactitude l'influence des rôles sociaux; les chiffres absolus et les taux ont été arrondis:

Electeurs en 1000 et taux en %	Electeurs	Votants	Acceptants	Rejetants
51 districts agricoles	142	106	66	39
28 districts mixtes à prédominance agricole	101	72	42	29
Total	253	178	108	68
	(26)	(24)	(26)	(22)
40 districts mixtes à prédominance industrielle	188	141	81	57
48 districts industriels	273	223	108	111
Total	461	364	199	168
	(48)	(49)	(44)	(53)
9 districts mixtes à prédominance tertiaire	60	45	32	13
7 districts tertiaires	190	151	82	68
Total	250	196	114	81
	(26)	(27)	(28)	(25)
Total général	954	738	411	317
	(100)	(100)	(100)	(100)

Quelles conclusions tirer de ces chiffres? Par rapport aux moyennes nationales, l'abstention est plus forte dans les districts relevant de l'agriculture que dans les arrondissements secondaires et tertiaires. Le taux acceptant est le plus élevé dans les districts tertiaires; la proportion des rejetants est la plus forte dans les districts industriels. Alors que la majorité acceptante est nette dans les districts relevant du secteur primaire et tertiaire, les districts industriels ou à prédominance industrielle ne manifestent pas une tendance rejetante aussi nette, puisqu'elle ne constitue qu'une forte minorité. Le phénomène le plus caractéristique réside

dans l'équilibre des rapports électoraux en ce qui touche la répartition socio-professionnelle. Représentant le quart de l'électorat et des votants, les districts paysans fournissent également un quart des suffrages rejetants et un quart des voix acceptantes; il en est de même pour les arrondissements où le tertiaire prédomine. Quant aux districts à caractère industriel, ils englobent également la moitié des électeurs, des votants, des acceptants et des rejetants. En réintroduisant le facteur linguistique dans le tableau de la répartition socio-professionnelle des districts, on s'aperçoit que l'équilibre qui se manifeste au niveau national est la résultante de forces contraires dont les effets se compensent dans une certaine mesure. Deux exemples le montrent, parmi d'autres:

Electeurs en 1000	Electeurs	Votants	Acceptants	Rejetants
<i>51 arrondissements agricoles</i>				
Suisse alémannique				
14 acceptants	41	28	17	11
14 acetants	45	34	11	22
Suisse romane				
19 rejetants	49	38	36	2
4 rejetants	7	6	2	4
Total	142	106	66	39
<i>48 arrondissements industriels</i>				
Suisse alémannique				
11 acceptants	64	52	29	22
29 rejetants	167	139	52	84
Suisse romane				
8 acceptants	42	32	27	5
Total	273	223	108	111

Il apparaît que, sauf dans la Suisse romane acquise d'avance, il n'y a pas eu de raz-de-marée en faveur de la S. D. N. ou contre elle. Les résultats très serrés de la Suisse alémanique appellent quelques remarques sur l'influence des rôles sociaux. L'appel du professeur Laur à la paysannerie n'a pas empêché certaines régions traditionalistes de suivre les mots d'ordre des Vieux-Suisses; c'est ainsi que les Waldstätten se sont partagés entre les deux camps, de même que la paysannerie du Plateau. Dans les zones

industrielles, Grimm a été moins écouté que les dirigeants du commerce et de l'industrie, favorables, pour la plupart, à la cause de l'adhésion. En ville, l'intensité de la campagne menée par la presse a entraîné un partage assez équilibré des opinions. Enfin, les zones mixtes ont généralement renforcé la tendance de la catégorie socio-professionnelle dominante et le vote flottant, particulièrement important dans ces régions, a souvent raffermi cette tendance. L'influence des leaders est plus difficile à mesurer: les succès de M. Haeberlin en Thurgovie et de M. Calonder dans les Grisons sont assez nets. Au niveau de l'arrondissement, certaines clientèles ont plébiscité un homme avec un programme, mais le fait demeure exceptionnel. Dans son ensemble, la décision référendaire présente une cohésion qui confirme le schéma logique de l'argumentation. La démonstration en faveur de l'acceptation reposait sur des mobiles plus simples, plus dynamiques, plus propres à convaincre. Les thèses rejetantes n'ont pas eu la même force de conviction; leurs contradictions n'ont probablement pas toujours échappé à l'attention de l'électeur moyen.

Conclusion

Les conclusions provisoires de cette esquisse se veulent indicatives; seule une analyse approfondie d'autres referendums importants permettra de les vérifier. La première concerne la continuité qui lie les différentes phases de la décision. Par un souci tout didactique, nous avons tenu à distinguer plusieurs phénomènes distincts à l'intérieur du processus: la structure d'action gouvernementale, la structure d'opinion de la campagne référendaire et la structure d'autorité de la votation populaire. Toutefois le degré d'autonomie de ces diverses structures est moins élevé dans la pratique politique que dans la théorie constitutionnelle. En ce qui touche la S. D. N., l'action gouvernementale avait abouti à une décision incontestablement hâtive dont il a fallu réviser certains éléments sous la pression des circonstances. L'opinion n'a pas tenu rigueur aux pouvoirs de ce rythme précipité, ni même des entraves qu'il apportait à sa liberté de choix; elle a adopté l'argumentation parle-

mentaire dans ses grandes lignes. Par ailleurs, l'action des rôles sociaux a nuancé ce qu'un clivage purement linguistique ou strictement sociologique aurait pu avoir d'abrupt; quoique limitée, leur influence souligne la relation existant entre la structure d'opinion et la structure d'autorité.

La deuxième conclusion porte sur le caractère de compromis de la décision référendaire en Suisse. A tous les niveaux de l'argumentation, on est frappé par l'atténuation que les positions centristes apportent aux opinions extrêmes, qu'il s'agisse d'un idéalisme volontiers utopique ou d'un isolationnisme purement négatif. Le scrutin revêt, de façon plus nette encore, les aspects d'un compromis. Quelle que soit la corrélation à laquelle on recourt, la réalité du compromis s'inscrit clairement dans les chiffres. On pourrait encore le vérifier, s'il était besoin, dans une distinction entre la Suisse dynamique et la Suisse statique, dans une comparaison entre les zones rurales et les zones urbaines. Au niveau du pays comme au niveau des arrondissements, l'analyse du clivage le plus apparent de notre Confédération, celui qui distingue entre une Suisse alémanique et une Suisse romane, révèle que la victoire d'une tendance ne signifie pas l'écrasement de l'autre. Le referendum permet d'appréhender le caractère pluraliste de la démocratie suisse.

Une troisième conclusion tient à l'utilité d'une approche des problèmes politiques de la Suisse contemporaine par la convergence des disciplines scientifiques. Le recours à la sociologie et à la statistique aurait atteint son but si les problèmes qu'il soulève révélaient la richesse des modes d'expression politique dans un régime de démocratie directe. On a trop souvent insisté sur le caractère administratif de nos institutions pour que nous saisissons pas l'occasion de montrer, par l'étude d'un referendum, que de telles tendances conciliatrices, loin d'altérer le caractère fondamental du choix démocratique, aboutissent souvent à améliorer sa rationalité. Certes, le problème de l'accession à la S. D. N. revêtait d'emblée, en raison des traditions helvétiques et des circonstances internationales, les apparences d'une décision plus rationnelle qu'instinctive, alors que dans d'autres referendums, les intérêts s'expriment avec beaucoup de vigueur. Mais il semble bien que les rôles sociaux,

généralement désintéressés, apportent alors un contrepois salutaire, grâce à l'autorité qu'ils acquièrent dans des décisions de portée générale comme celle de l'entrée dans la S. D. N. La possibilité pour les idéaux et les valeurs morales de s'exprimer dans les institutions de démocratie directe avait été vivement contestée, dans la seconde moitié du XIX^e siècle, à une époque où l'introduction de celles-ci paraissait ne répondre qu'à une tyrannie du nombre résultant de l'instauration du suffrage universel. Ce n'est pas un paradoxe d'affirmer que l'étude du referendum, par des méthodes scientifiques recourant partiellement au quantitatif, aboutit à souligner le caractère foncièrement qualitatif de cette institution.