

Conseil national, des parlements cantonaux et d'autres autorités, ainsi que de déterminer notamment les taux de répartition des subsides à l'école primaire, des excédents de recettes de la Régie des alcools, du bénéfice net de la Banque nationale et des parts cantonales à l'impôt sur le timbre et les coupons, etc.

En ce qui concerne les prestations fédérales aux cantons, les groupes linguistiques n'entrent en considération que pour fixer les subventions en faveur de l'école primaire. L'article 5 de la loi fédérale du 19 juin 1953 subventionnant l'école primaire publique contient notamment les dispositions suivantes :

« En raison de leurs conditions linguistiques spéciales, les cantons du Tessin et des Grisons reçoivent un second supplément. Celui-ci est, pour le Tessin, de 15 francs par enfant de 7 à 15 ans. Pour les Grisons, il est de 15 francs par enfant de langue italienne âgé de 7 à 15 ans et de 30 francs par enfant de langue romanche ayant le même âge. »

En outre, ainsi qu'on l'a dit précédemment, chaque canton possède sa propre réglementation linguistique en matière scolaire également.

Les résultats des recensements concernant la répartition de la population selon la langue n'ont aucune répercussion légale sur la composition du personnel de l'administration fédérale. Les qualifications sont au premier chef déterminantes pour l'engagement du personnel. L'on s'efforce évidemment de recruter des agents dans toutes les régions linguistiques du pays, ce qui est rendu nécessaire par le seul fait que nous avons trois langues officielles et que les lois et ordonnances de la Confédération doivent être publiées dans ces trois langues. Pour des raisons psychologiques faciles à comprendre, les Romands sont cependant parfois peu enclins à faire carrière dans l'administration centrale.

Si les dispositions et prescriptions légales ne sont en fait pas très nombreuses, cela provient avant tout de l'opinion qui prévaut chez nous, selon laquelle les questions épineuses procédant de la pluralité des langues doivent être résolues non pas d'une manière trop rigide, mais dans un esprit de tolérance et en faisant appel au simple bon sens.

V. — Limite de la statistique dans le domaine des langues

Dans le domaine des langues, la signification de la statistique suisse est limitée. Il est vrai que la statistique renseigne sur la répartition géographique des langues, sur leurs parts relatives dans l'ensemble de la population et sur la force des minorités dans chacune des régions linguistiques, mais elle ne fournit aucune information, par exemple, sur les mariages linguistiquement mixtes. Elle donne cependant d'utiles indications, par exemple sur les besoins de la pastoration religieuse des divers groupes linguistiques, mais ne dit rien, en revanche, de la volonté d'assimilation, ni de la force d'assimilation, ni du rythme de l'assimilation. Les succès et les échecs des efforts faits par les écoles privées et les associations en vue de maintenir le patrimoine linguistique échappent aussi à la statistique. La statistique est également impropre à discerner l'influence que les cultures exercent les unes sur les autres en raison des courants migratoires intérieurs et internationaux, et en raison de la cohabitation de plusieurs langues dans un même Etat ; elle est également inapte à déterminer l'influence que les autres langues exercent, dans chaque région, sur les formes linguistiques et sur la pensée. Dans un pays qui se trouve placé au point de jonction de trois grandes cultures, les influences réciproques apparaissent plus vives que dans un pays qui n'a qu'une langue. Mais en revanche un tel pays a les plus grandes chances de servir de pont entre les cultures, et de contribuer ainsi à l'entente entre les nations.

Les incidences politiques du plurilinguisme

par Roland RUFFIEUX,
Professeur à l'Université de Fribourg.

*

INTRODUCTION

Le cadre de la présente rencontre oblige à choisir parmi les multiples aspects du phénomène politique. Car la politique est d'abord le champ où s'affrontent des conduites qui sont dites également politiques. Elle désigne ensuite la réalité de ces phénomènes mais aussi la conscience qu'on en a. Enfin, la politique définit à la fois l'activité générale en vue du bien commun et les aspects les plus particuliers de cette même activité. Pour la clarté de l'exposé, nous distinguerons entre politique intérieure et politique extérieure, alors que, dans la réalité, les domaines se chevauchent. Dans les deux types de situation, nous insisterons tout particulièrement sur le rôle que les groupes linguistiques jouent dans la genèse de l'opinion. Ce processus complexe doit beaucoup à une longue tradition idéologique, il résulte d'un concours de forces dont l'inventaire ne saurait être dressé ici. Nous nous contenterons de souligner l'importance respective de la Suisse alémanique et de la Suisse romane qui représentent les rôles les plus généraux de cette prise de conscience. On essaiera ensuite — la tâche est beaucoup plus difficile — de mesurer dans quelle mesure Alémaniques et Latins agissent comme tels dans la conduite des affaires publiques. Sur ce point également, l'analyse restera très sommaire, puisqu'il faudra se contenter des principaux modes de gestion démocratique et de quelques moments caractéristiques du passé récent.

Avant de passer à l'analyse détaillée, voyons comment se définissent les relations générales entre la diversité linguistique et les phénomènes politiques, dans les limites qui viennent d'être précisées. On doit distinguer, semble-t-il, entre les relations déterminées par la nature propre des phénomènes politiques suisses et les rapports qui

découlent des caractères particuliers du plurilinguisme de notre pays. Envisagé de manière simplifiée, le phénomène politique suisse se caractérise en politique intérieure par le fédéralisme et en politique extérieure par la neutralité. Le fédéralisme suisse plonge ses racines dans un cadre géographique protecteur, mais surtout dans l'ancienneté d'une institution que l'évolution historique a préservée mieux que partout ailleurs en Europe : la commune politique réunissant des hommes socialement égaux et libres en fait, puisque même là où l'Ancien Régime avait imposé la condition de sujets à des populations, elles furent libérées et trouvèrent un cadre politique souverain avant l'éveil des nationalités au XIX^e siècle. La vigueur de ce fédéralisme a permis d'échapper au danger qui guette un Etat unitaire, surtout s'il est plurilingue, c'est-à-dire à la politisation, voire à la bureaucratization des problèmes linguistiques. D'autre part, la neutralité, attitude anti-impérialiste par définition, a découlé en Suisse d'un choix délibéré qui, ayant été fait aux débuts des Temps modernes, a pu devenir une tradition de politique extérieure. Elle a favorisé chez les groupes linguistiques, également bien avant qu'ils aient pris une conscience nette de leur originalité, la distinction entre les attaches culturelles et la dépendance politique.

Les rapports entre langue et politique qui découlent de la nature particulière du plurilinguisme suisse sont également différents selon qu'il s'agit de politique intérieure ou de politique extérieure. Le fait que les limites linguistiques à l'intérieur du pays ne coïncident ni avec les frontières politiques cantonales — à quelques exceptions près — ni avec la division par confessions, ni avec des strates socio-économiques, résulte à la fois de la géographie humaine et de la tradition des libertés locales. Du point de vue géographique, cela

★

signifie que ces groupes linguistiques sont imbriqués, non affrontés. D'autre part, la coexistence de quatre langues, dont trois sont des langues de grande civilisation, aboutit, en dépit des différences numériques à une égalité qualitative. Il y a un ajustement que la législation souligne, parfois une assimilation favorisée par le milieu ambiant, jamais un écrasement. En ce qui regarde la politique extérieure, l'originalité des groupes linguistiques a été longtemps préservée par le maintien de leurs patois et par l'importance de la tradition orale dans les couches populaires. La Suisse alémanique, en sauvegardant ses dialectes cantonaux, a conservé une certaine imperméabilité vis-à-vis de l'extérieur par un dédoublement entre la langue de culture (*hochdeutsch*) et la langue véhiculaire (*les divers schweizerdeutsche*). La Suisse romane — à l'exception de l'aire rétoromane — a perdu cette singularité et s'est ouverte plus largement aux influences de l'étranger.

Ainsi les rapports des groupes linguistiques en matière de politique intérieure et de politique extérieure sont définis, pour les idiomes et pour les groupes sociaux qui les emploient, autant par des équilibres intérieurs fondés sur des concessions réciproques que par les multiples distances qui les séparent de leurs grandes cultures originaires. Tels sont les caractères généraux de ce qu'on a appelé la paix linguistique. Il est évident que ces équilibres internes et ces distances extérieures ne se maintiennent que par un effort soutenu de volonté dont Renan soulignait déjà l'ampleur dans son essai fameux : « Qu'est-ce qu'une nation ? ». D'autres exposés doivent vous expliquer ce que cette volonté doit à la tradition historique et aux précautions institutionnelles.

Il faut encore rappeler, non moins sommairement, le rôle important que l'opinion publique joue dans la prise de conscience politique et surtout dans la genèse des décisions. Elle peut s'exprimer directement par l'antique institution de la *landsgemeinde* où le peuple souverain dicte oralement sa loi : un voyageur français du XVIII^e siècle ne cachait pas son étonnement d'avoir pu, en 1777, assister sur la place publique de Glaris à des débats passionnés sur le renouvellement de l'alliance entre les Louables Cantons et le Roi Très-chrétien. Elle se manifeste également par le referendum sur lequel nous reviendrons, d'une manière aussi directe en ce qui touche la décision,

puisqu'on a coutume de dire que, dans les matières réglées par cette technique institutionnelle, le peuple a le « dernier mot » après les débats des corps représentatifs. Elle s'exprime enfin par la presse politique qui joue en Suisse un rôle considérable aussi bien dans les procédés de la démocratie semi-directe que dans les activités du régime représentatif. L'augmentation rapide du nombre des journaux politiques, en l'espace d'un siècle et demi, n'est significative qu'en raison de leur extrême dispersion géographique qui traduit fidèlement les diversités confessionnelles, politiques et linguistiques ainsi que la vitalité des opinions locales. Le nombre des journaux politiques suisses était de 26 à la fin du premier quart du siècle dernier ; il atteignait 72 en 1851, pour bondir à 226 en 1872 et dépasser le chiffre de trois cents à tournant du siècle ; il se situe actuellement au-delà de quatre cents. Ce qui nous intéresse particulièrement, c'est que l'accès des divers groupes linguistiques à ce mode d'expression si caractéristique du monde actuel est resté constamment proportionnel à leur importance respective : trois quarts pour la Suisse alémanique, un quart pour la Suisse romane. En revanche, cette presse a eu plus de peine à s'émanciper de l'influence des grands journaux et des agences de l'étranger, car, selon le joli mot de William Martin :

« Il est tellement plus facile et moins coûteux de découper que de traduire. »

Il faut ajouter encore que les possibilités d'expression des forces politiques — partis politiques, groupes de pression — ont été également respectées de sorte que l'évolution de la presse partisane et professionnelle reflète assez fidèlement le mouvement des effectifs. Concluons donc que l'équilibre interne et la distance extérieure qui caractérisent les rapports politiques entre les divers groupes linguistiques de la Suisse s'étendent également aux manifestations de l'opinion publique.

I. — GROUPES LINGUISTIQUES ET POLITIQUE INTERIEURE

Dans une première partie, nous examinerons successivement le facteur linguistique comme élément de cristallisation politique avant d'analyser deux types de conduites des groupes linguistiques dans le domaine de la politique intérieure : le

consensus à travers l'institution référendaire au niveau fédéral et cantonal (cas de Fribourg) ; le désaccord sous sa forme créatrice de progrès, mais surtout comme tension dangereuse dans le séparatisme.

A. Le facteur linguistique comme élément de cristallisation politique.

Pour ne pas déborder du cadre de cet exposé, le problème doit être ramené à la question suivante : le facteur linguistique a-t-il joué un rôle important dans l'organisation des forces politiques ? La réponse est négative pour les grands partis politiques. L'absence d'influence du facteur linguistique tient d'abord au fait que les partis sont nés dans les cantons, dont la plupart sont monolingues. Elle s'explique ensuite par l'éviction assez rapide des thèmes idéologiques au profit de vues pragmatiques, lorsque les formations adoptent une plate-forme fédérale — phénomène semblable aux Etats-Unis, mais différent en France ou en Italie. Par ailleurs, le recrutement sociologique des clientèles est nullement homogène. Mais surtout la paix linguistique, en désarmant l'agressivité des groupes ethniques, a rendu inutile leur organisation politique. L'évolution des partis, en Suisse, au cours des cent dernières années, le confirme. Les observateurs s'accordent à reconnaître qu'elle a été dominée par une tendance qu'ils définissent comme une « *Verwirtschaftlichung der Politik* », c'est-à-dire qu'une importance croissante a été accordée aux phénomènes économiques dans le domaine de la politique, tendance résultant surtout de la révolution industrielle. Avant la révolution industrielle, soulignent-ils, les clivages étaient surtout religieux dans une Confédération en majeure partie alémanique. La révolution industrielle bouleversa les rapports socio-économiques par ses effets technologiques et même les relations politiques en précipitant la révolution démocratique. Or, elle toucha la Suisse alémanique beaucoup plus tôt et beaucoup plus profondément que la Suisse latine ; il en résulta une disparité importante. La Suisse romane, dont le particularisme était jusqu'alors géographique, se cantonna dans un libéralisme d'ancien style, c'est-à-dire fédéraliste, libre-échangiste et favorable à un régime représentatif limité. Gagnée à l'industrialisation et au progrès rapide, la Suisse alémanique se tourna résolument

vers un étatisme qui impliquait, à plus ou moins brève échéance, la centralisation administrative, l'intervention de l'Etat en matière économique et même la démocratie directe par contre-coup. Si l'on admet cette interprétation historique, le facteur économique plus que le facteur culturel serait à l'origine des différences d'attitudes politiques observées depuis un siècle. C'est dans l'arriération économique de la Suisse romane par rapport à la Suisse alémanique — elle est estimée à un demi-siècle — qu'il faudrait chercher l'explication du fédéralisme des conservateurs et des libéraux romands, du centralisme des radicaux et des socialistes alémaniques.

L'explication est intéressante à condition de la considérer comme une des composantes d'un schéma plus général. Car une analyse de la genèse des forces politiques en Suisse ne peut se dispenser de retenir l'influence de la culture, facteur qui, sur ce point comme sur d'autres, détermine l'ethnie. Le fait est particulièrement sensible lorsqu'on examine, non plus les grandes formations politiques, mais les extrémismes si caractéristiques pour exprimer les tempéraments politiques d'un pays. Ces extrémismes ne datent pas en Suisse de la crise contemporaine de la démocratie. Charles-Louis de Haller a montré dans un essai perspicace qu'à la fin de l'Ancien Régime, les vocables de *philosophe* ou d'*Aufklärer* avaient presque un caractère injurieux en politique en attendant les appellations de *jacobin*, d'*hégélien* et surtout de *communiste*. A l'époque où se manifestaient les utopies socialiste et communiste (1845), le Zurichois Bluntschli faisait remarquer que la Suisse alémanique paraissait plus imperméable à ces erreurs que la Suisse romande. La naissance au XX^e siècle de nouveaux extrémismes, d'importation étrangère, va donner un certain contenu à l'opposition des groupes linguistiques. L'apparition d'un parti communiste, à la suite de la révolution russe et de l'échec de la grève générale révolutionnaire de 1918, est moins bien acceptée en Suisse romande où la tradition anarchiste et le caractère réformiste du socialisme sont plus affirmés ; la large base ouvrière et la présence de nombreux agitateurs allemands en favorise la diffusion outre-Sarine. En revanche, l'extrémisme de droite se manifeste d'abord en Suisse romande, car la latinité du maurrassisme et le culte fasciste de la grandeur impériale y trouvent

certain échos, alors qu'en Suisse alémanique l'influence du nazisme restera plus limitée. A l'heure actuelle, on peu se demander si les rôles ne sont pas, dans une certaine mesure, renversés puisque la Suisse romande se voit reprocher des complaisances pour l'extrême-gauche, quelquefois par le truchement du neutralisme, alors qu'on fait, à la Suisse alémanique, de manière non moins imprécise, le grief d'admettre un anticommunisme n'évitant pas toujours les excès du mac-carthysme. Qu'il s'agisse des grandes formations historiques ou des extrémismes politiques, l'élément linguistique est donc loin de jouer le rôle décisif : il n'est qu'une variable parmi d'autres, dans un ensemble de forces dont il ne faut pas méconnaître l'extrême complexité.

B. Groupes linguistiques et consensus démocratique.

Comme il a été suggéré dans l'introduction, le consensus démocratique s'établit en Suisse selon des voies qui lui sont propres ; la démarche est particulièrement originale dans l'institution du referendum. La démocratie a pris un caractère référendaire dans certains cantons avant l'apparition de l'Etat fédéral. Poursuivant cette tradition, les « pères » de 1848 ont prévu la consultation populaire en cas de révision totale ou partielle de la constitution fédérale. Pour qu'une telle révision soit adoptée, une double majorité est requise : celle du peuple suisse, celle des cantons. Lors de la révision de 1874, on a encore introduit le referendum facultatif sur les lois et les arrêtés fédéraux de portée générale. Ce type de votation n'exige qu'une majorité simple : celle du peuple suisse. En 1891, les institutions de démocratie semi-directe furent complétées par l'initiative en matière constitutionnelle. Plusieurs tentatives pour faire adopter l'initiative législative ont échouées. Le système référendaire constitue une des bases fondamentales de la démocratie suisse. Th. Curti, qui s'en fit le défenseur et l'historien, estimait que « loin de condamner la démocratie à la stagnation, le referendum rend le progrès lui-même stable et continu ». Le professeur W. Kägi juge qu'il permet au peuple d'exercer le rôle de gardien de la constitution que d'autres pays confient à des organes spéciaux.

Depuis 1848, le peuple suisse a exercé plus de deux cents fois son droit d'initiative et de referen-

dum. En tenant compte de la diversité de ces scrutins, nous avons composé un échantillon comprenant quarante votations, soit

- 5 scrutins de politique étrangère : convention du Gotthard, entrée de la Suisse dans la SDN, referendum facultatif en matière de traités internationaux, convention sur les zones franches, initiative sur l'interdiction des armes atomiques (1^{er} avril 1962).
- 11 scrutins de politique institutionnelle, c'est-à-dire les révisions constitutionnelles de 1866 (2 questions : assimilation des Suisses de toute croyance et naturalisés ; liberté de culte et de croyance) 1872, 1874, 1891, 1900, 1935, 1938 (romanche comme quatrième langue nationale) ainsi que les votations touchant le mode de suffrage (représentation proportionnelle au Conseil National, suffrage féminin).
- 12 scrutins de politique économique, portant sur des questions financières (monopole des billets de banque, Banque nationale, impôt fédéral direct, régime financier fédéral) et sur des problèmes directement économiques (organisation des secteurs économiques, répression des cartels, ravitaillement du pays en blé), sans oublier la nationalisation du réseau ferroviaire.
- 12 scrutins de politique sociale concernant des objets très divers : rétablissement de la peine de mort et code pénal fédéral, législation sur les fabriques et sur les assurances sociales ; instruction primaire et protection de la famille, organisation militaire, monopole de l'alcool.

Ces 40 votations se partagent par moitié entre l'acceptation (21) et le rejet (19). Mais, au niveau des catégories que nous avons discernées, cet équilibre ne se retrouve plus. Dans les questions de politique sociale (10 oui sur 12) et dans les scrutins de politique étrangère (3 oui sur 5) la balance est positive. Les problèmes économiques fournissent, en revanche, une majorité rejetante (7 non contre 5 oui) plus large que dans les questions touchant les institutions (6 non contre 5 oui). Ainsi le peuple suisse approuve largement l'interventionnisme social et condamne l'étatisme économique. Il se montre conciliant envers les

décisions de politique étrangère, dont la complexité le décourage souvent, mais marque une plus grande réserve devant le changement de ses institutions.

Quelle est l'influence des groupes linguistiques dans les décisions référendaires ? Comme la plupart des commentateurs de presse le soulignent à l'occasion de chaque votation, elle est loin d'être négligeable. Au point qu'à l'heure des pronostics, on a pris l'habitude de se demander : comment votera la Suisse alémanique ? quelles seront les réactions de la Suisse latine ? Afin de préciser cette corrélation, reprenons l'échantillon en combinant à la classification des scrutins une ventilation linguistique des cantons. On peut, en effet, distinguer entre : 4 cantons romans : Vaud, Neuchâtel, Genève, Tessin ; 4 cantons mixtes : Berne, Fribourg, Valais (français-allemand), Grisons (trilingue) ; 14 cantons et demi-cantons alémaniques, soit le reste de la Suisse.

En répartissant les votes cantonaux dans un tableau à double entrée, on obtient les résultats suivants :

Dans quelle mesure, les groupes linguistiques adoptent-ils dans les divers types de scrutin une attitude semblable ou différente de celle du peuple suisse dans son ensemble ? Le groupe alémanique, dont la majorité influe de façon décisive sur le résultat final, a une attitude conformiste : hostilité très forte à l'étatisme économique, faveur non déguisée pour l'interventionnisme social ; partage sur les révisions constitutionnelles et méfiance envers la politique étrangère. Les cantons latins appuient aussi nettement la politique étrangère qu'ils désavouent l'étatisme économique, l'approbation étant mitigée dans les deux autres domaines. Quant aux cantons mixtes, ils ont une

attitude proche de celle du groupe alémanique, sauf en politique extérieure.

Mais la victoire ne peut être obtenue par un groupe isolé, puisque même le groupe alémanique fort de 14 cantons sur 22 doit compter avec des défections. La décision référendaire résulte toujours d'un compromis entre les groupes, qui aboutit à des alliances, dont on peut discerner trois variétés. La plus élémentaire consiste dans la coalition des trois groupes pouvant aller jusqu'à l'unanimité. Elle s'est manifestée à plusieurs reprises pour un appui massif à des mesures de progrès social ou pour le rejet non moins massif de dispositions tendant à un contrôle économique de l'Etat central. Dans la première catégorie, le principe de l'assurance-maladie et accidents a été accepté par 20 cantons et demi en 1890 et la loi d'application de 1947 par 21 cantons et demi. Dans le domaine économique, le rachat du *Zentralbahn* en 1891 a été repoussé par 19 cantons et la réglementation en matière de cartels par la totalité des cantons en 1958. Si 19 cantons et demi ont été d'accord pour introduire la représentation proportionnelle au Conseil national (1918), 19 sont tombés d'accord pour repousser la révision totale de la constitution fédérale proposée en 1935 par les groupes de rénovation. Dans tous les cas, la signification de la votation est claire : l'objet est considéré comme d'intérêt fédéral et la résistance ne provient que de quelques cantons dont la réponse négative est devenue quasi habituelle (Appenzell Rhodes-Intérieures est le plus caractéristique des *Neinsäger*).

L'interprétation de l'attitude référendaire des groupes linguistiques est plus délicate quand il y a divergence, ce qui est le cas le plus fréquent. On peut distinguer entre l'opposition qui isole complètement la Suisse romane en face du reste

	Clivage fédéral		ATTITUDES CANTONALES							
			14 aléman.		4 mixtes		4 romans		Total	
	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-
5 vot. pol. étr.	3	2	29	41	12	8	18	2	59	51
11 vot. pol. inst.	5	6	81	73	22	22	26	18	129	113
12 vot. pol. économ.	3	9	58	110	20	28	17	31	95	169
12 vot. pol. social.	10	2	115,5	52,5	28	20	27	21	170,5	93,5
	21	19	283,5	276,5	82	78	88	72	453,5	426,5

du pays et l'opposition mitigée, qui peut même devenir victorieuse quand un groupe alémanique vient appuyer le groupe latin et certains cantons plurilingues. Examinons la seconde éventualité qui procède du réflexe fédéraliste. On assiste alors à une collusion entre la Suisse latine, quelques cantons plurilingues et le groupe de l'ancien *Sonderbund*, ce qui donne une majorité de 12 à 13 cantons sur 22. L'exemple classique reste celui du refus de la révision constitutionnelle de 1872 jugée trop centralisatrice par la Suisse romande, les cantons plurilingues et la Suisse centrale, soit 13 cantons. Dans le cas du *Beutezug* de 1894, la prétention fédéraliste a été jugée excessive par trois cantons romands protestants et la coalition s'est brisée. En revanche, elle s'est reformée en 1918 contre l'impôt fédéral direct.

Voyons maintenant le cas où la Suisse romane adopte une attitude qui la met en opposition assez nette avec le reste de la Suisse. Deux scrutins de politique extérieure peuvent être évoqués. Ils mettent en cause la neutralité, tendance qui va généralement contre le sentiment profond du groupe linguistique alémanique. Le premier est celui de l'accession de la Suisse à la S.D.N. votée en 1920 par 11 cantons et demi contre 10 cantons et demi. La majorité est composée des deux groupes linguistiques minoritaires, soit 8 cantons et de trois cantons et demi alémaniques, gagnés à l'internationalisme. Si l'on descend dans le détail des chiffres, on s'aperçoit que le clivage linguistique est loin d'avoir été exclusif et qu'il faut tenir compte de bien d'autres critères (confession, structure socio-professionnelle, importance de l'abstention). Mais ce clivage indique l'allure générale, soulignant la préférence affirmée de la Suisse romane pour le wilsonisme et la méfiance symétrique de la Suisse alémanique. En outre, la carte montre que le partage des opinions suit, à plusieurs endroits, les limites linguistiques, ce qui est digne d'attention. La seconde votation est celle du 1^{er} avril dernier sur une initiative tendant à inscrire dans la constitution l'interdiction pour la Suisse d'acquiescer des armes atomiques. Elle a été rejetée par 18 cantons (alémaniques et mixtes) contre 4 cantons latins, qui ont été seuls à donner de larges majorités acceptantes avec le Jura. Dans ce cas, l'isolement de la Suisse romane a été encore plus net que lors de la votation sur le suffrage féminin. Dans l'une et l'autre occasion,

les commentateurs ont insisté avec raison sur les différences entre le tempérament politique des deux Suisses : l'imagination et l'optimisme du Latin contrastent avec le réalisme et le sens des traditions si vif chez l'Alémanique.

Pour en terminer avec le consensus référentiel, disons quelques mots du comportement des groupes linguistiques dans un canton mixte, celui de Fribourg. L'analyse est d'autant plus intéressante que ce canton compte cinq districts romands, un district mixte (le Lac) et un district alémanique (la Singine). Par tradition le canton est fédéraliste et le parti conservateur-catholique y détient la majorité depuis plus d'un siècle, il n'y a pas de question linguistique. Toutefois, les deux districts minoritaires ont des attitudes très différentes à l'occasion de votations fédérales. Dans les quarante référendums choisis, le district de la Singine a constamment adopté une attitude conforme à celle de l'ensemble du canton en accentuant même la tendance au fédéralisme. En revanche, le district du Lac s'est trouvé douze fois en désaccord avec le reste du canton et toujours dans un sens favorable à la centralisation. Il a ainsi affirmé ses attaches avec la Suisse alémanique vers laquelle le poussent sa langue, son appartenance à la religion protestante et un tempérament politique enclin à souligner une subordination plus étroite des cantons à l'Etat fédéral. Il faut ajouter encore à l'influence du facteur linguistique, un facteur historique : les anciens pays sujets (tout particulièrement les bailliages communs) devenus cantons ont toujours marqué une préférence pour la centralisation qui devait protéger leur jeune indépendance. Bailliage commun de Fribourg et de Berne avant 1798, le district du Lac ne fait pas exception.

C. Groupes linguistiques en désaccord.

Dans un Etat polyethnique et plurilingue, les tensions sont monnaie courante. Cependant, lorsque les groupes linguistiques sont imbriqués et ajustés en une communauté nationale assez forte, de telles tensions peuvent devenir génératrices de progrès. L'exposé du professeur Weilenmann a suffisamment mis en lumière cet aspect de l'histoire suisse. En revanche, lorsque, au terme d'une évolution distincte de plusieurs siècles, deux entités politiques différentes par beaucoup de leurs traits — dont la langue — se trouvent réunies

dans un même ensemble et affrontées géographiquement à l'intérieur de limites nouvelles, la tension peut devenir dangereuse. C'est le cas du Jura, qui, après avoir fait partie pendant un siècle et demi du canton de Berne, en vient à réclamer non seulement l'autonomie, mais même le droit de sécession. Un rappel sommaire de cette évolution permettra de comprendre le séparatisme jurassien.

Le territoire du Jura a fait partie, sous l'ancien Régime, de la principauté épiscopale de Bâle, elle-même membre du Saint-Empire. Après la Réforme, l'évêque ayant quitté la cité du Rhin y résida pendant deux siècles et demi ; il donna à cette terre tous les attributs d'un Etat moderne en respectant son caractère de marche romane, tourné vers les cantons suisses. Annexé à la France sous la Révolution et l'Empire, le Jura fut réuni au canton de Berne lors du Congrès de Vienne, ce qui évita son démembrement. Il allait, à partir de 1815, prendre conscience de sa personnalité grâce au mouvement libéral et surtout par le *Kulturkampf* qui mit son catholicisme en conflit ouvert avec le protestantisme de l'Ancien Canton. Au tournant du siècle, Berne resta passif devant les menées pangermanistes, alors que la francophilie des Jurassiens, entre 1914 et 1918, donna lieu à des incidents. Bien qu'il soit difficile d'en mesurer toujours la portée exacte, les indices se sont multipliés depuis un demi-siècle pour renforcer les populations du Jura dans l'opinion qu'elles ne sont pas traitées comme des Bernois « à part entière ».

La réaction s'amorce au lendemain de la seconde guerre mondiale. En 1947, sont fondés successivement le comité de Môtier, le Comité séparatiste jurassien, enfin le Mouvement Séparatiste Jurassien (M.S.J.) bientôt doté d'un journal : « le Jura libre ». Dans les années qui suivent, ces groupes vont mener séparément (et parfois concurrence) des négociations avec le gouvernement bernois qui, ayant fait étudier la question par une commission, a publié un Livre blanc. A partir de 1949, l'autonomisme du Comité de Môtier perd du terrain au profit du séparatisme prôné par le M.S.J. appuyé assez largement par l'opinion. La révision constitutionnelle de 1950 reconnaît l'existence du peuple jurassien et lui accorde un véritable statut de minorité. En 1958, le Rassemblement Jurassien, héritier du M.S.J.,

lance une initiative constitutionnelle réclamant que le peuple jurassien soit consulté sur l'opportunité de créer un nouveau canton ; elle sera repoussée l'année suivante à la fois dans le Jura et dans l'ancien canton.

Il faut souligner d'abord que cette évolution est unique en Suisse, car les partages éphémères ou durables qui se sont produits aux XVI^e et XIX^e siècles, ont été inspirés par d'autres mobiles que le principe des nationalités. Dans le cas jurassien on retrouve cette « fausse idée claire » qui insère le facteur linguistique dans une idéologie complexe. En effet, les séparatistes semblent avoir opté pour la conception française — rennienne même — de la nationalité consciente en insistant tout particulièrement sur « l'âme jurassienne » ; ils ne renoncent pas pour autant aux arguments du droit historique et même du *jus soli*. Ainsi la revendication se situe au point de jonction d'idéologies étrangères et de la tradition bien helvétique du respect des libertés locales. Elle tire beaucoup de force des griefs linguistiques adressés aux autorités d'un canton, que son bilinguisme aurait dû amener à une politique plus prudente. Le rappel de la paix linguistique dont jouit le reste de la Suisse constitue un des arguments les plus solides du séparatisme jurassien. Il est, en effet, étonnant que, contrairement à l'évolution générale du pays, un canton aussi important que Berne ait laissé pareillement s'envenimer un différend intérieur.

II. — PLURILINGUISME ET POLITIQUE EXTERIEURE

Cette seconde partie entend retracer le rôle du facteur linguistique dans les différentes situations où la Suisse se trouve placée en raison des caractères particuliers de sa politique extérieure — le phénomène de distance souligné dans l'introduction. En l'absence de sources diplomatiques accessibles, on insistera plutôt sur l'influence de l'opinion publique, et singulièrement de la presse, dans l'élaboration politique.

A. Attitudes des groupes linguistiques dans les crises internationales.

La question à résoudre peut se résumer ainsi : dans quelle mesure la diversité linguistique de la

Suisse influe-t-elle sur les attitudes adoptées au moment des crises internationales ? Pour la commodité de l'exposé, il faut se résigner à isoler quelques phénomènes, bien qu'il soit évident qu'à chaque moment l'attitude des groupes linguistiques suisses en matière de politique étrangère est déterminée par l'ensemble des relations internationales. On nous pardonnera cette simplification didactique. Par un regroupement systématique, qui ne tient pas compte de la chronologie, on retiendra deux cas d'insurrection étrangers à la Suisse et deux exemples de crises où la Suisse est directement impliquée.

Les deux insurrections choisies sont le soulèvement polonais de 1863 et la Commune. La première concerne une nation qui tente de redevenir un Etat ; la seconde touche un pays voisin qui, selon le mot de Prévost-Paradol, a trouvé sa société, mais cherche encore son gouvernement. Le mouvement de 1863 en Pologne découle de la volonté d'Alexandre III de poloniser l'administration tout en resserrant les liens avec la Russie. Les patriotes polonais s'émeuvent et le soulèvement sera réprimé durement. Le concert européen demeure inactif et l'opinion publique en Europe est favorable à l'insurrection. La Suisse accueillera une partie des exilés après l'échec de l'insurrection.

Cette tradition d'asile des Polonais en Suisse remonte aux premiers partages ; elle explique le préjugé favorable qui règne dans l'opinion suisse et les critiques que la presse adresse à la Russie et aussi à Napoléon III, champion de l'idée des nationalités. Un certain clivage se manifeste entre l'opinion romande et l'opinion alémanique à propos de l'avenir de la Pologne : les Romands croient que la révolution amènera la conversion de la noblesse à la démocratie, alors qu'outre-Sarine, on reste sceptique sur ce point, surtout dans les cantons protestants. Toutes les parties du pays apporteront leur aide aux réfugiés : les libéraux en exaltant la nation opprimée, les catholiques pour soulager des coreligionnaires persécutés.

Considérées dans leur ensemble, les évolutions parallèles de l'Allemagne et de l'Italie vers l'unité nationale ne provoquèrent pas, dans notre pays, de crise à incidence linguistique. Toutefois, dès 1866, les fédéralistes conservateurs — ainsi Philipp-Anton von Segesser — s'inquiétèrent des dangers que Bismarck faisait courir à l'équilibre

européen et, en 1870, les éléments centralisateurs, sensibilisés par les relations difficiles avec la France et par la question romaine, ne cachèrent pas leur hostilité envers le Second Empire. La chute du régime et surtout l'internement de l'armée de l'Est valurent à la France de nouvelles sympathies, que la Commune allait compromettre. En effet, la presse et l'opinion suisses furent très divisées devant l'insurrection parisienne, mais l'opposition recouvrait des familles idéologiques plus que des groupes linguistiques. Les conservateurs et les libéraux jetèrent l'anathème sur les fauteurs de désordre, alors que les radicaux et surtout les démocrates soulignaient les avantages sociaux du programme de la Commune.

La ligne de partage entre opinion alémanique et opinion romande est-elle plus nette lors des crises internationales ? L'affaire de Neuchâtel de 1856-1857 fournit un premier exemple. En 1815, Neuchâtel était devenu canton suisse sans cesser d'être principauté prussienne. L'insurrection républicaine de 1848 le fit pencher plus nettement vers la Suisse, le putsch royaliste de 1856 essaya de le ramener vers Berlin. Saisies de l'affaire, les puissances garantes déboutèrent finalement le roi de Prusse en imposant le traité de 1857. L'affaire avait été une alerte militaire ; elle constitua également une rude épreuve pour l'opinion publique du jeune Etat fédéral. En effet, on vit d'abord reparaître l'opposition qui avait caractérisé le conflit idéologique du Sonderbund : les fédéralistes soutenaient le droit historique du souverain étranger, tandis que les journaux radicaux, invoquant le principe des nationalités, proclamaient leur volonté d'aller jusqu'à la guerre. Accessoirement la question de savoir si la domination d'un prince germanique sur des sujets romands, membres d'une confédération bilingue, souleva un problème linguistique, mais aucun antagonisme véritable à l'intérieur de la Suisse. Le Conseil fédéral put faire triompher une solution conforme à sa politique de neutralité.

Le second exemple de crise internationale concerne l'attitude de la Suisse devant la montée des totalitarismes entre les deux guerres. Les faits sont assez connus pour qu'un rappel ne soit pas nécessaire. Disons que la tentative mussolinienne bénéficia assez longtemps d'un préjugé favorable alors que l'aventure hitlérienne fut appréciée dès ses débuts d'une manière très critique. Si l'oppo-

sition de la Suisse est unanime aux principes mêmes du totalitarisme nazi, il y a cependant des nuances significatives dans l'expression des opinions suivant les régions linguistiques. La Suisse romande ne se montra pas surprise outre-mesure : le goût de l'Allemagne pour l'irrationnel avait toujours blessé les esprits latins ; le national-socialisme fut catalogué comme un nouvel avatar de l'impérialisme germanique. La Suisse alémanique réagit de manière beaucoup plus brutale : la revendication du *Lebensraum* la menaçait dans son existence, la dénaturait de la pensée allemande l'atteignait dans sa conscience. Les mesures du Reich contre les juifs, les syndicats et l'Eglise allaient encore renforcer ces réactions primaires.

On pourrait suivre le fil des années 1934-1939 pour analyser dans le détail les réactions d'opinion des groupes linguistiques. Les débuts sanglants du régime nazi — incendie du Reichstag, massacre du 30 juin 1934 — frappèrent plus vivement les Alémaniques, bientôt soumis au feu concentré des offices de propagande et de la presse du Reich. En revanche, la remilitarisation de la Rhénanie effraya la Suisse romande, tandis que l'axe Rome-Berlin impressionnait le Tessin. A partir de l'*Anschluss*, on ne perçoit plus de différences sensibles. La propagande nazie, qui condamne la démocratie helvétique et tente de faire miroiter aux yeux des Alémaniques les avantages d'un retour dans le giron de la Grande Allemagne, se heurte à une cohésion nationale renforcée. Les crises que nous venons de résumer relèvent de la catégorie des relations internationales non belliqueuses. Nous les avons choisies dans des circonstances différentes de temps et de lieu pour mieux souligner la faible incidence que ce genre de phénomènes a sur les rapports politiques des différents groupes linguistiques. L'appréciation de telles situations par les différents secteurs de l'opinion, et par conséquent les jugements portés sur les initiatives du pouvoir fédéral, révèlent des différences de nuances qui ne dépassent pas celles que comporte le libre jeu des opinions. En est-il de même pour les périodes de guerre ?

B. La diversité linguistique de la Suisse à l'heure des conflits mondiaux.

Ainsi que Clausewitz l'a démontré, la guerre

a, par nature, la tendance d'aller aux extrêmes, mais cette dialectique abstraite se trouve atténuée par l'incidence des données sociales et politiques : toute stratégie implique des perspectives politiques qui peuvent influencer la conduite de la guerre jusqu'à l'échelon tactique. Ces considérations valent pour le belligérant et pour le neutre : l'un et l'autre doivent avoir l'armée de leur politique et la politique de leur armée. Les difficultés que la Suisse a connues au cours des deux conflits mondiaux s'expliquent donc par la nature même du conflit et les belligérants en connurent d'aussi graves, quoique d'un ordre différent. De plus, la politique militaire d'un pays comme la Suisse accoutumée à lever des milices ne peut pas être l'affaire exclusive des bureaux ou même le résultat d'un compromis entre pouvoir exécutif et parlement ; elle est dans une large mesure influencée par l'opinion publique, qui, en Suisse, réagit dans cette matière en fonction des traditions militaires de la Confédération et de certains traits du caractère national.

En raison du caractère idéologique prononcé de deux conflits mondiaux, la structure plurilingue du pays allait jouer son rôle dans la plupart de ces difficultés. Mais les réactions furent bien différentes : le malaise de 1914-1918 atteignit de telles proportions que Dumur put parler des « deux Suisses » ; la division des esprits fut beaucoup moins grave entre 1939 et 1945. Cette différence est d'autant plus significative que les conflits mondiaux ont présenté pour la Suisse certaines analogies de situation. Dans les deux cas, notre état-major a eu à résoudre le même problème stratégique : l'aspiration de l'Allemagne à l'hégémonie mondiale s'est traduite par la recherche d'une prépondérance totale sur le continent aux dépens de la France et de ses alliés. D'autre part, l'identification, tardive il est vrai, chez les adversaires de la puissance hégémonique entre leurs buts de guerre, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et la défense de la démocratie, imposa à notre gouvernement une appréciation éthique de la situation. Il en résulta une certaine distorsion entre les deux fondements de notre politique extérieure : notre tradition de neutralité dictait une vigilance militaire sans défaillance ; les principes mêmes de notre régime politique obligeaient à sauvegarder une liberté d'appréciation morale de la situation.

Examinons maintenant quelques situations délicates provoquées par la structure plurilingue de la Suisse en mettant en parallèle les deux conflits mondiaux. Le choix et la conduite du général fournit un premier exemple. Comme on le sait, la Suisse ne se donne un commandant en chef des forces militaires que s'il y a danger de guerre. En 1914, le colonel Ulrich Wille fut élu, mais le Conseil fédéral avait dû faire de vigoureuses pressions sur l'Assemblée fédérale. On lui reprochait des attaches de famille bismarckienne et une admiration excessive pour l'organisation militaire de l'Allemagne. La Suisse romande qui avait émis des doutes sur l'impartialité du haut-commandement trouva une justification de ses craintes dans l'« affaire des colonels ». En 1916, une enquête établit que deux officiers supérieurs alémaniques communiquaient régulièrement aux attachés militaires des Centraux le bulletin de l'état-major contenant des renseignements confidentiels sur les belligérants. Le général puni ses subordonnés, mais cette affaire Dreyfus à rebours laissa des traces profondes. L'opinion romande, qui aurait désiré que la priorité fût rendue au pouvoir civil sur le pouvoir militaire, alla même jusqu'à suspecter, bien à tort semble-t-il, la volonté du commandement de l'armée de défendre inconditionnellement la neutralité du pays. L'atmosphère resta lourde jusqu'à la fin de la guerre et l'antimilitarisme, plus actif en Suisse romande, s'en trouva favorisé. On ne constata rien de pareil entre 1939 et 1945. L'élection du général Guisan, un Vaudois, résulta d'une large approbation et l'armée sut ménager sa popularité. Les rapports complexes que le service de renseignements noua avec les belligérants n'entraînèrent aucune crise et l'opinion ne douta jamais de la volonté de résistance des militaires. Les incidents causés par la germanophilie du colonel Wille, fils de l'ancien général, n'atteignirent pas la gravité de l'affaire Egli-von Wattenwyl.

L'exercice des pleins pouvoirs par le Conseil fédéral fut également placé dans une atmosphère différente. En 1914, l'assemblée fédérale avait voté des pleins pouvoirs illimités; on ne se rendait pas compte des difficultés qu'allait soulever l'exercice de la neutralité. La Suisse alémanique, plus disciplinée, supporta patiemment une censure parfois tâtonnante alors que les Romands se rebiffaient. Le Conseil fédéral fut contraint d'intervenir

pour préciser l'ampleur de la « neutralité morale »: elle devait garder le juste milieu entre l'indifférence devant les excès des belligérants et les passions de nature à menacer l'unité du pays. Mais la sévérité du pouvoir exécutif envers l'opinion publique parut injustifiée lorsqu'on apprit que le chef du Département politique, le conseiller fédéral Hoffmann avait, à l'insu de ses collègues, servi d'intermédiaire pour des sondages de paix entre l'Allemagne et la Russie. Un Genevois lui succéda. Entre 1939 et 1945, on essaya de mettre à profit l'expérience amassée un quart de siècle auparavant. Les pleins pouvoirs, dont l'octroi avait été préparé par des mesures prises dès 1938, furent exercés avec plus de discrétion et le rationnement promptement introduit enraya la spéculation. A nouveau vivement discutée, la censure prêta moins le flanc à la critique. Toutefois la gestion du Département politique souleva à nouveau des difficultés. En 1940, son titulaire, M. Pilet-Golaz, un Romand cette fois, eut l'imprudence d'accorder, sans témoins, une audience aux dirigeants du Mouvement national suisse, favorable à l'« Ordre nouveau ». L'opinion s'en émut, en Suisse alémanique surtout, mais le Conseil fédéral, fidèle à la tradition collégiale, le couvrit.

L'attitude de l'opinion fut également déterminée par les péripéties de la guerre. Alors que la violation de la neutralité belge et les atrocités allemandes de la première guerre mondiale avaient provoqué plus d'indignation en Suisse romande qu'en Suisse alémanique, les agressions du Troisième Reich, au printemps de 1940 contre les petits pays, soulevèrent la réprobation générale. En ce qui touche les sentiments à l'égard des grandes puissances, il faut bien constater que la Suisse romande accorda entre 1914 et 1918, une confiance presque sans réserve à l'Entente, tandis que les Alémaniques furent longtemps déchirés entre l'attachement traditionnel au monde germanique et leur sens de la justice. Le « fossé » intérieur alla s'élargissant, au gré des péripéties de la guerre. Il en fut autrement entre 1939 et 1945. La Suisse était encerclée par les puissances de l'Axe au cœur d'un continent bloqué par les Alliés. Cette situation précaire fit prévaloir une solidarité d'opinion qui se manifesta par une froideur constante à l'égard de l'Allemagne et de ses satellites. Il y eut certes des degrés dans les sympathies

pro-alliées, mais pas de véritable « fossé » entre la majorité des Suisses. Cette unanimité fut, il faut bien le reconnaître, en partie le résultat d'un contrôle particulièrement sévère imposé à la presse écrite et parlée.

C. Plurilinguisme et organisations internationales.

A première vue, on peut juger paradoxal le fait qu'au lendemain de la guerre de 1914-1918 qui avait meurtri les esprits, la Suisse a participé activement à la S.D.N., alors qu'elle se montra beaucoup plus réservée devant la tentative de l'O.N.U. succédant à un conflit dont la Suisse était sortie, pour ainsi dire, indemne. En réalité, la différence dans la démarche s'explique autant par la diversité des conditions politiques générales que par les intentions du gouvernement suisse.

A la fin du premier conflit mondial, le prestige de l'Europe paraissait intact et la Suisse considéra de son devoir de participer à sa réorganisation. D'autre part, la priorité accordée au pacifisme wilsonien sur l'esprit de revanche laissait prévoir une remise en honneur des principes de La Haye et c'est dans cette perspective que le Conseil fédéral fit étudier un projet de pacte. La publication du *Covenant* amena bien des désillusions: les plus idéalistes des Romands jugèrent l'organisation trop engagée dans la police de l'ordre international au détriment de sa capacité à dire le droit; les plus réalistes des Alémaniques lui reprochèrent de méconnaître la présence de l'Allemagne au cœur de l'Europe et de faire peser sur elle une épée de Damoclès. Le délai imparti par les Puissances alliées et associées pour prendre une décision sur l'entrée dans la S.D.N. augmenta encore la nervosité de l'opinion, d'autant plus que la neutralité traditionnelle paraissait en contradiction avec les principales clauses du Pacte. Tandis que le gouvernement négociait dans des conditions difficiles l'aménagement de ce qui deviendrait la « neutralité différentielle », les groupes linguistiques s'affrontèrent dans la campagne référendaire: la Suisse romane inclinait fortement vers l'accession pour des motifs surtout idéologiques; la Suisse alémanique restait très réservée en pensant à certains intérêts. La conciliation s'opéra finalement au niveau des intérêts et des idéaux, mais il subsista en Suisse alémanique un noyau d'isolationnistes, dont l'argumentation n'était pas sans rappeler celle des sénateurs

de l'Ouest, hostiles à Wilson. La personnalité de Giuseppe Motta, qui avait repris le Département politique joua un grand rôle dans ce ralliement qui ouvrit une ère de collaboration. Par la suite, la Suisse romane manifesta plus d'enthousiasme envers l'« esprit de Genève » que la Suisse alémanique.

Au terme de la seconde guerre mondiale, la situation générale différait profondément de celle de 1919. L'Europe dévastée ne comptait guère dans les calculs des Grands dont l'alliance se fissurait déjà. Les expériences fâcheuses de la S.D.N. inclinaient les partisans d'une nouvelle organisation à chercher une sécurité tangible afin de rendre le droit aussi fort que juste. Les engagements requis apparaissaient d'emblée inconciliables avec toute neutralité et la paix était loin d'être négociée. La participation de la Suisse ne fut pas réclamée avec l'insistance qu'on avait montré un quart de siècle plus tôt et les autorités fédérales purent à loisir s'entourer d'avis. Une commission consultative, comprenant un cinquantaine de parlementaires, de hauts fonctionnaires et d'experts siégea à l'automne de 1945. Les rapports et les débats aboutirent à une consigne d'abstention provisoire. L'opinion publique, dont un secteur restreint se montrait favorable, surtout en Suisse romande, à l'abandon total de la neutralité, approuva finalement la discrimination opérée entre l'O.N.U. et les organisations non-gouvernementales auxquelles la Suisse adhéra sans réserve.

La construction européenne a soulevé plus de passion. Dès 1948, la Suisse participa activement à l'O.E.C.E., puis à l'U.E.P. Dix ans plus tard, elle joua un rôle important dans les négociations qui tentèrent de mettre sur pied une grande zone de libre échange, englobant presque toute l'Europe libre. Mais le traité de Rome avait déjà fondé la Communauté Economique Européenne et le « pont » envisagé ne put être jeté entre les Six et les Sept. Aussi le Conseil fédéral décida-t-il de participer aux conversations préparant une petite zone de libre-échange: l'A.E.L.E. (EFTA) fut organisée par la convention de Stockholm (4 janvier 1960). L'opinion était d'abord restée assez indifférente au problème si bien que le parlement, lors des débats d'approbation, écarta l'éventualité d'une consultation populaire. On peut préciser que la discussion entre les partisans du Marché commun et ceux de la zone de libre-

échange a parfois été menée en relation avec des débats sur l'évolution économique de la Suisse, ce qui se comprend. Dans la mesure où certains milieux considèrent que la Suisse romande est économiquement sous-développée, ils ont tendance à faire confiance à l'intégration européenne pour supprimer ce handicap. Il n'a pas manqué outre-Sarine de voix autorisées pour faire remarquer que la bureaucratie européenne de Bruxelles risquait de nuire à nos industries d'exportation et même à nos libertés politiques. On sait que, depuis quelques mois, la situation évolue rapidement à la suite du revirement des pays anglo-saxons en faveur du Marché Commun. L'A.E.L.E. n'est plus considérée que comme une étape et les démarches faites par le Conseil fédéral pour s'associer à la Communauté Economique Européenne ont été suivies avec intérêt en Suisse romande. Plus sensible que naguère aux questions européennes, l'opinion s'intéresse activement aux débats assez subtils sur les conditions de la participation, mais il est trop tôt pour déceler ses tendances profondes.

Il reste à évoquer une incidence mineure de la guerre froide sur les rapports politiques des groupes linguistiques de la Suisse. Au lendemain de la défaite allemande, la Suisse éprouva quelques difficultés à établir des relations diplomatiques avec l'U.R.S.S. La situation une fois régularisée, des échanges commerciaux s'établirent, qui n'atteignirent jamais un niveau très élevé en raison de l'évolution des démocraties populaires. Dans l'opinion suisse, l'hostilité aux régimes communistes restait assez vivace : on le vit bien au moment de l'insurrection hongroise. En Suisse alémanique surtout, des manifestations de solidarité furent organisées. Au cours de ces dernières années, sous l'effet de diverses causes (pénétration soviétique dans le Tiers Monde, succès spatiaux de l'U.R.S.S., crise de Berlin), un large débat s'est ouvert sur le principe même des rapports avec l'Est. Une certaine divergence est perceptible entre la Suisse alémanique et la Suisse romane. La première accepterait éventuellement une restriction — voire une interruption — des contacts pour deux raisons, semble-t-il : le danger de con-

tamination idéologique qu'ils présentent pour l'Occident, les avantages matériels et moraux que le régime communiste en tire pour renforcer son prestige. Dans cette perspective, on a assisté à certains procès d'intention, voire à des interdits (concert Oïstrakh à Zürich) ou à des essais de boycott (cas des magasins vendant des marchandises en provenance de l'Est). La Suisse romande ne cache pas ses réticences devant de tels procédés jugés inadéquats. Au surplus, divers milieux, qui sont loin d'être tous « de gauche » estiment que l'Occident peut, par des contacts soigneusement aménagés, aider les populations des démocraties populaires à prendre conscience des réalités du monde libre.

Notre conclusion sera brève. Nous espérons avoir suggéré que la pluralité linguistique de la Suisse améliore — et non oblitère — le libre jeu des institutions démocratiques. La tendance est très nette en politique intérieure où les institutions de démocratie directe sont assez souples pour que l'opposition linguistique s'exprime de la même manière que les autres diversités religieuses, politiques et sociales. Il en résulte un système de *checks and balances* qui donne une juste dimension politique à tous ces phénomènes culturels. La regrettable exception constituée par le problème jurassien ne fait que confirmer la règle. Si l'équilibre entre les groupes linguistiques est solidement fondé en ce qui touche la politique intérieure, la distance vis-à-vis de l'étranger, qui caractérise notre politique extérieure, est plus variable. Notre position géographique en est la cause première, mais la rapidité avec laquelle le système des relations internationales évolue depuis un siècle augmente les difficultés d'un nécessaire et perpétuel ajustement. Certains estiment que la tendance croissante qui se manifeste vers l'intégration des grands espaces redonnera au monde la stabilité que deux conflits mondiaux lui avaient enlevée : c'est encore une vue de l'esprit plus qu'une certitude. Pour demeurer dans l'ordre des réalités, on se contentera de souligner que le pouvoir d'accommodation des groupes linguistiques qui caractérise la vie politique est également celui qui a marqué notre histoire et notre droit.

★

Observations et questions

par Victor CRABBE,
Secrétaire général de l'Institut belge de Science politique.

★

1. — *En Suisse, le recensement est-il scientifique? Comporte-t-il des éléments de référendum? S'il en est ainsi, quelles sont les précautions prises pour éviter qu'il le soit?*

Réponse : Les éléments de référendum sont très faibles. Ils ne se présentent pas dans la question des langues. Il peut y être fait appel dans le domaine religieux. Le bureau fédéral de statistique prend toutes les mesures qui s'imposent — et celles-ci vont jusqu'à donner les éclaircissements et les explications nécessaires — pour assurer l'objectivité du recensement.

On constate qu'une certaine propagande officielle a pu jouer en faveur de la langue romanche, en raison de son déclin.

2. — *Le recensement suisse, dont le caractère scientifique est ainsi reconnu, comporte-t-il des conséquences de droit public ou d'ordre administratif?*

Réponse : Il y en a certainement mais non dans les domaines où l'on croit qu'il en a. Il est indéniable que le recensement par canton sert, par exemple, à la répartition des sièges au Conseil national. De même, certaines subventions allouées par la fédération le sont d'après le nombre des habitants du canton ou selon celui des enfants en âge de scolarité résidant dans chaque canton.

La Suisse est un pays qui ne connaît aucune querelle du recensement.

3. — *Y a-t-il un pourcentage à partir duquel, dans les cantons bilingues, le fait ou l'importance d'une minorité a une influence du point de vue administratif, judiciaire ou scolaire? Le recensement a-t-il notamment pour effet de reconnaître des minorités linguistiques et de provoquer pour elles l'instauration d'un régime administratif particulier?*

Réponse : Il n'en est rien de la part de la confédération. Sans doute chaque canton est-il libre de prévoir ce qu'il veut. Mais, compte tenu du respect du principe de la territorialité, cette éventualité ne doit guère être envisagée.

Une importante dérogation au principe de la territorialité est fournie par l'école française de Berne. Cette exception est cependant défendue pour des raisons politiques ainsi que pour les besoins de l'administration (pénurie de personnel de langue française).

L'école française de Berne, école à l'origine privée, subventionnée par la confédération et par la ville de Berne, est devenue une fondation dont la nécessité a été ressentie pour des motifs d'intérêt national et international. Berne est, en effet, la ville des ambassades.

Quant au canton de Berne, il a une administration bilingue pour laquelle un contingent de fonctionnaires de langue française est nécessaire. Les difficultés de recrutement d'un tel personnel ont incité Berne à participer à la fondation de l'école française.

4. — *L'école française de Berne est-elle ouverte uniquement aux enfants des fonctionnaires de langue française ou bien tous les Bernois peuvent-ils y inscrire leur enfants?*

Réponse : La fréquentation de cette école est absolument libre pour autant que les enfants n'aient pas l'allemand pour langue maternelle. On doit noter cependant que le minerval perçu est fixé à un taux assez élevé. On essaie de remédier à cette situation.

5. — *L'école française de Berne représente-t-elle un cas unique?*

Réponse : Non, dans le Tessin, il y a eu des