

Les groupements de jeunesse et la démocratie semi-directe

Autor(en): **Gilg, Peter / Gullo, Ruth**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **11 (1971)**

PDF erstellt am: **24.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-171678>

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.

LES GROUPEMENTS DE JEUNESSE ET LA DÉMOCRATIE SEMI-DIRECTE *

par

PETER GILG et RUTH GULLO

*Centre de recherches sur l'histoire et la sociologie de la politique suisse
à l'Université de Berne*

I. Introduction

La présente étude expose les premiers résultats d'une enquête sur les groupements politiques de jeunesse en Suisse. Elle se limite à un aspect partiel d'un thème plus général, à savoir *l'usage que font les organisations de jeunesse des institutions de la démocratie semi-directe*. Une difficulté majeure dans la réalisation des aspirations politiques de la jeune génération au sein de la démocratie parlementaire consiste en ce que cette démocratie n'a généralement créé aucun mécanisme qui puisse offrir quelque chance de succès aux actions spontanées des petits groupements. La structure représentative du système politique favorise les forces politiques établies, lesquelles exercent leur influence grâce aux positions qu'elles ont acquises depuis longtemps. Dès lors il peut être intéressant de chercher à savoir comment les institutions de la démocratie semi-directe qui se sont développées en Suisse au XIX^e siècle, sont susceptibles de répondre aux besoins d'une jeunesse politiquement active. La démocratie semi-directe se distingue précisément de la démocratie représentative en ce que l'opposition extra-parlementaire trouve des possibilités d'action absolument légale, à savoir le référendum et l'initiative.

Il y a aussi en Suisse des groupes de jeunes, qui par principe refusent le jeu des institutions existantes et préconisent un bouleversement radical de l'ordre établi. La tension entre la tendance révolutionnaire et l'ordre politico-social établi a conduit surtout en 1968 et 1969 à toutes sortes de heurts et d'actes de violence. A côté des jeunes révolutionnaires, on trouve également des milieux de jeunesse qui tentent de réaliser leurs aspirations par des moyens légaux. Certains groupements de jeunesse révolutionnaire recourent aussi occasionnellement aux moyens légaux, quand ces derniers leur paraissent devoir réussir. Notre rapport consiste à montrer dans quelle mesure les organisations de jeunesse recourent avec succès à de telles institutions. Il répond ainsi à la question de savoir si la démocratie semi-

* Cette étude est une version légèrement remaniée d'un rapport présenté au VIII^e Congrès mondial de l'Association Internationale de Science Politique à Munich, 1970. La traduction de l'original allemand a été assurée par M. Georges Andrey.

directe offre à la jeunesse et à son dynamisme innovateur des possibilités d'action efficace et si elle se présente comme un moyen de *socialisation politique*.

Le référendum et l'initiative revêtent dans l'*Etat fédéral suisse*, dans les 25 membres (les *cantons*) et dans de nombreuses communes qui le composent, une importance diverse. Il est fait abstraction ici des communes, car à ce niveau, la documentation nous paraît encore insuffisante¹. Cela diminue évidemment quelque peu le poids de nos affirmations, car c'est dans le cadre de la commune que les groupements extraparlimentaires trouvent le plus de facilité à lancer leurs initiatives. Par contre, les objets qui peuvent être décidés sur le plan communal ont une portée limitée et ne suscitent souvent que fort peu l'intérêt politique de la jeunesse.

Les formes de référendum et d'initiative en usage dans la Confédération et les cantons sont les suivantes:

1. *Le référendum obligatoire* (une décision prise par le Parlement est automatiquement soumise à la votation populaire et ne peut entrer en vigueur qu'après avoir été acceptée par les citoyens) a lieu dans les cas suivants:
 - a) modifications constitutionnelles (Confédération et tous les cantons);
 - b) lois (16 cantons);
 - c) dépenses publiques excédant une somme donnée (18 cantons).
2. *Le référendum facultatif* (une décision prise par le Parlement est soumise à la votation populaire avant son entrée en vigueur, si un nombre donné de citoyens le demande par écrit et dans un délai fixé) a lieu dans les cas suivants:
 - a) lois (Confédération et 8 cantons);
 - b) tout ou partie des ordonnances (7 cantons, outre le référendum législatif obligatoire);
 - c) dépenses publiques excédant une somme donnée (8 cantons qui ne connaissent pas le référendum obligatoire en matière de dépenses publiques, et 7 autres cantons qui le connaissent).
3. *L'initiative* (un projet signé d'un nombre fixé de citoyens est soumis à la votation populaire, si le Parlement ne l'adopte pas) a lieu dans les cas suivants:
 - a) modifications constitutionnelles (Confédération et tous les cantons);
 - b) lois (tous les cantons).

Il arrive fréquemment que le Parlement soumette à la votation du peuple un contre-projet qui réponde partiellement à l'objet d'une initiative; dans

¹ Le canton de Bâle-Ville constitue un cas particulier; sa capitale, comprenant 91% de la population, ne possède pas d'autorités communales propres, en sorte qu'ici la politique cantonale s'identifie dans une large mesure à la politique communale.

ce cas, l'initiative peut être retirée par ses promoteurs pour autant qu'elle contienne une clause de retrait.

Les institutions de la démocratie semi-directe offrent à un groupement restreint la possibilité de s'opposer à l'entrée en vigueur d'une décision parlementaire (référendum) ou d'imposer son propre projet par l'intermédiaire du peuple (initiative). Les deux formules exigent assurément la mise en œuvre d'une propagande relativement intense et par le fait même l'engagement de moyens financiers importants. Le plus facile est d'obtenir une décision négative du peuple face à une décision parlementaire devant être soumise au référendum obligatoire. Il est déjà plus difficile de contrer une décision soumise simplement au référendum facultatif, car celui-ci est conditionné par la collecte préalable d'un nombre important de signatures (ordre de grandeur: 1-10 % du corps électoral). Lors des référendums, l'opposition est en général facilitée par l'existence de plusieurs motifs permettant de lutter contre la décision parlementaire, si bien qu'il se produit une action commune des divers groupes d'opposition. Beaucoup plus difficile est de faire passer une initiative. Premièrement parce qu'une majorité acceptante est moins facile à obtenir qu'une majorité rejetante, la convergence de divers groupements devant être acquise. Deuxièmement il se passe un temps relativement long (souvent plusieurs années) entre la collecte des signatures et la votation populaire, gouvernement et Parlement devant traiter préalablement l'affaire sans tenir le plus souvent à son succès (il en va contrairement pour le référendum, où les autorités doivent provoquer une décision rapide pour obtenir l'entrée en vigueur de l'objet traité). Troisièmement l'élaboration d'un contre-projet par les autorités rend plus difficile l'acceptation de l'initiative, car on ne peut pas voter à la fois pour l'initiative et le contre-projet, de telle sorte que les partisans d'une modification se divisent et qu'une petite minorité de défenseurs de l'état de choses peut faire échouer les deux variantes. C'est la raison pour laquelle nombreuses sont les initiatives qui sont retirées face à un contre-projet.

On considère ici comme *groupements politiques de jeunesse* tous les groupements qui, par l'âge de leurs membres ou par leur dénomination, se veulent des représentants de la jeune génération. Aucune limite d'âge n'est prise en considération, mais seulement le fait que le groupe passe devant l'opinion publique pour un groupe de « jeunes ». Des analyses de structure d'âge des groupements sont prévues, mais n'ont pu encore être exécutées. Parmi les *actions* des groupements ne sont prises en considération que celles qui impliquent une collecte de signatures, qu'il s'agisse d'un référendum facultatif ou d'une initiative. La *période* choisie va de 1965 à 1969, années durant lesquelles ont été pris pour base les référendums et initiatives dont les signatures ont été déposées.

Une troisième partie sera consacrée à l'*examen de cas*, à savoir les deux seuls référendums de la période. Il s'agit de deux actions qui présentent certaines analogies (période, objet, caractère des groupements intéressés) et qui se prêtent bien à une comparaison.

II. Les actions lancées par la jeunesse : aperçu général, structure

Notre enquête porte sur 13 initiatives et 2 référendums. Nous sommes conscients que ce nombre est insuffisant pour en tirer des conclusions statistiquement valables. Toutes les formulations de caractère général exprimées ci-dessous sont à prendre pour des hypothèses qui ont encore besoin d'être examinées sur la base d'une documentation plus étendue. Leur répartition dans le temps et l'espace fournit le tableau suivant (I = Initiatives; R = Référendums):

	1965		1966		1967		1968		1969		Total	
	I	R	I	R	I	R	I	R	I	R	I	R
Confédération									1	1	1	1
Cantons:												
Appenzell Rhodes-Extérieures									1		1	—
Bâle-Ville									1		1	—
Neuchâtel										1	—	1
Schaffhouse	2								1		3	—
Schwyz									1		1	—
Soleure					2						2	—
Tessin			1								1	—
Valais									1		1	—
Zoug					1						1	—
Zurich							1				1	—
Total	2		1	—	3		1		6	2	13	2

Le nombre des initiatives l'emporte de loin. Ce phénomène n'est pas propre aux actions des groupements de jeunesse (nombre total d'initiatives de 1965 à 1969: 73; nombre total de référendums: 42) et dépend surtout du fait que dans la plupart des cantons le besoin d'un contrôle de l'activité parlementaire est satisfait par un référendum législatif ou financier obligatoire. Cependant même dans les cantons où l'activité référendaire est généralement plus fréquente que l'autre (Bâle-Ville: 8 initiatives, 19 référendums; Tessin: 2 initiatives, 4 référendums; Schwyz: 1 initiative, 3 référendums), c'est à la seconde exclusivement que recourent les organisations de jeunesse. D'où une prédilection plus marquée chez les jeunes que chez les autres citoyens pour l'initiative (quotient 6,5 contre 1,7). On pourrait interpréter cela comme l'expression d'une volonté positive, constructive des organisations de jeunesse (le référendum en effet consiste seulement à nier, à s'opposer à un nouvel état de choses). Mais il convient aussi de remarquer que le référendum exige, à cause de ses délais, la capacité d'une procédure rapide, presque instantanée, tandis que l'initiative peut être préparée et lancée de façon plus commode.

Au point de vue *géographique*, la distribution, sensiblement uniforme, couvre 10 cantons; dans les autres, c'est-à-dire dans la majorité, de 1965

à 1969, aucune collecte de signatures n'a été terminée. Les cantons concernés ne présentent cependant aucun caractère commun; nous trouvons des cantons urbains comme Bâle-Ville et Zurich, côtoyant des cantons plutôt ruraux comme Schwyz et Valais, des cantons populeux et d'autres qui le sont moins, des cantons de langue allemande, française ou italienne et de confession protestante ou catholique. Le nombre de signatures nécessaire au lancement d'une initiative ou d'un référendum est relativement bas chez les uns et relativement élevé chez les autres.

La répartition *chronologique* est beaucoup moins uniforme. A une période stationnaire allant de 1965 à 1968 succède l'année 1969 marquée par une fréquence significative (8 actions sur 15). Cette concentration, bien que fortement prononcée, correspond cependant à l'évolution générale de l'activité spécifique de la démocratie semi-directe (1965: 26 actions; 1966: 13; 1967: 18; 1968: 23; 1969: 35). L'année 1969 est encore marquée par les deux seules actions au niveau fédéral ainsi que par les deux seuls référendums. Leur mise en train révèle une intensification de la tendance à l'activité, car les actions fédérales réclament davantage de frais et d'organisation que les actions cantonales et les référendums sont conditionnés — comme on l'a déjà dit — par une plus grande capacité à traiter rapidement les affaires. Un rapprochement s'impose entre cet accroissement d'activité et le fait qu'en 1968 la Suisse a connu pour la première fois de graves troubles où la jeunesse était impliquée; nous reviendrons plus bas sur ce point.

Le nombre des projets lancés en 1970 (25 actions, dont 2 actions des jeunes) fait voir que l'année exceptionnelle de 1969 est suivie d'un certain ralentissement de l'activité propre à la démocratie semi-directe, cela aussi bien pour l'ensemble de cette activité que pour celle des jeunes en particulier. Ce qui fut déjà le cas entre les années 1965 et 1966. La fréquence des initiatives peut atteindre un certain degré de saturation, car il n'y a pas beaucoup de sens à lancer de nouveaux projets avant que les précédents n'aient été traités par les autorités. Dans certains cantons, il n'y a aucun délai légal pour soumettre de tels projets au vote populaire. De plus, les promoteurs courent le danger de fatiguer les citoyens par des actions trop fréquentes et d'occasionner ainsi un résultat négatif.

Considérées selon leur *objet*, les actions peuvent se répartir de la façon suivante:

— introduction du suffrage féminin	4 initiatives
— réformes institutionnelles (incompatibilité des charges, juridiction administrative, procédure d'initiative)	4 initiatives
— réforme de l'enseignement	2 initiatives + 2 référendums
— questions de style de vie (suppression de la censure cinématographique, élargissement des permissions de danser)	2 initiatives
— gratuité des transports publics	1 initiative

Si l'on fait intervenir le facteur chronologique dans cette distribution, les projets de réformes institutionnelles se situent dans les années 1965 à 1967, tandis que ceux touchant à la réforme de l'enseignement et la plupart (3 sur 4) de ceux concernant l'introduction du suffrage féminin sont lancés en 1969. Il y a ainsi une mise à l'écart des objets à caractère constitutionnel au profit de ceux qui intéressent plus directement la jeunesse (formation, situation féminine).

Voyons enfin comment se répartit l'activité selon le *caractère politique des groupements*. Le tableau suivant distingue les projets des organisations affiliées aux partis de ceux des groupements indépendants et procède en même temps à leur répartition chronologique:

	1965		1966		1967		1968		1969		Total	
	I	R	I	R	I	R	I	R	I	R	I	R
Groupements affiliés aux partis	2	–	1	–	3	–	–	–	4	–	10	–
Groupements indépendants	–	–	–	–	–	–	1	–	2	2	3	2

Les projets des premières années (1965-1967) sont tous patronnés par des organisations affiliées aux partis. Depuis 1968 par contre, les groupements politiquement indépendants se montrent légèrement plus actifs que les autres; en 1969, l'activité se répartit de façon égale entre les deux genres d'organisations, les indépendants étant les seuls à utiliser le référendum.

Si l'on distribue les actions des groupements affiliés aux partis selon l'orientation politique, on trouve une nette prédominance de la jeunesse de tendance radicale, en particulier dans les années 1965-1967:

	1965	1966	1967	1968	1969	Total
Jeunes radicaux	2		3		1	6
Jeunes conservateurs					1	1
Jeunes paysans, artisans et bourgeois					1	1
Jeunes socialistes					1	1
Actions communes		1				1

Cette prépondérance s'explique par le fait qu'en Suisse et depuis des décennies, les organisations de jeunesse de tendance radicale ont adopté à l'égard de leur parti d'apparement une attitude plus indépendante que les groupements de jeunes des autres partis. Les jeunes radicaux du canton de Schaffhouse, par exemple, qui ont lancé deux initiatives en 1965, ont présenté leurs propres listes lors des élections au Parlement cantonal de 1964 et 1968.

III. L'efficacité des initiatives lancées par les groupements de jeunesse

On peut juger *sommairement* de l'efficacité d'une initiative populaire selon les trois critères suivants:

1. Succès total: l'objet de l'initiative obtient force de loi.
2. Succès partiel: le Parlement reprend une partie de l'initiative dans un contre-projet qui obtient force de loi respectivement par décision du Parlement ou votation populaire.
3. Aucun succès: l'initiative est repoussée sans contre-projet par le Parlement ou par votation populaire.

Parmi les 13 projets examinés ici, 7 ont vu se terminer le processus de décision auquel ils ont été soumis. Le tableau suivant répartit ces 7 projets selon le système des critères précédents et les compare en même temps au destin qu'ont subi l'ensemble des initiatives lancées durant la période considérée et dont le processus est terminé.

	Initiatives des organisations de jeunesse		Total des initiatives	
	Chiffre absolu	%	Chiffre absolu	%
Succès total	3	43	10	22
Succès partiel	1	14	26	56
Aucun succès	3	43	10	22
	7	100	46	100

On s'aperçoit ainsi que le nombre des initiatives ayant remporté un succès total est exactement le même que celui des initiatives ayant complètement échoué, et cela aussi bien pour celles des jeunes que les autres. Si l'on considère les succès partiels comme étant en moyenne des demi-succès, on obtient un quota de succès de 50 % pour les actions des jeunes comme pour les autres. Les initiatives de la jeunesse obtiennent ainsi quantitativement autant de succès que les autres. Mais le poids de tel ou tel succès partiel peut évidemment être très varié et d'autre part faire l'objet d'une estimation très différente. Il est intéressant de relever que le pourcentage des succès totaux est plus élevé pour les actions des jeunes que pour les autres, bien que le pourcentage d'échecs complets soit aussi parallèlement plus élevé. Les solutions de compromis semblent être plus rares chez les actions des jeunes. Un examen des cas particuliers montre que les autorités n'ont soumis de contre-projet que pour 2 initiatives sur 7, mais que la plupart des projets pleinement soutenus par ces mêmes autorités étaient rejetés en votation populaire (cf. ci-dessous, p. 89 s.). Le fort pourcentage des échecs complets est à imputer uniquement à la décision du corps électoral, non aux recommandations négatives des autorités.

Une *appréciation plus nuancée* du succès de ces initiatives de la jeunesse nous incite à distinguer différentes phases dans le processus de décision auquel elles sont soumises. Nous en comptons cinq, que voici :

1. Collecte de signatures (cote de succès = proportion des signatures récoltées par rapport au nombre total d'électeurs inscrits).
2. Prise de position du gouvernement (adoption — rejet et soumission d'un contre-projet — rejet sans contre-projet).
3. Prise de position du Parlement (critères analogues à ceux du gouvernement).
4. Prise de position des partis en vue de la votation populaire (cote de succès = proportion des sièges détenus par les partis acceptants par rapport au nombre total de sièges du Parlement).
5. Prise de position du corps électoral (cote de succès = proportion des oui par rapport au nombre total des votants).

Les cotes de succès des 5 phases n'ont pas à être additionnées mais seulement comparées, car seule la phase finale est décisive. De la comparaison des critères de succès dans les diverses phases, des caractéristiques peuvent cependant se dégager pour l'efficacité spécifique de chaque initiative ou pour des groupes donnés d'initiatives. Pour la formation de tels groupes, nous choisissons deux critères : l'objet et le caractère des groupes en action.

Dans les 5 phases, on pourrait choisir parfois d'autres critères d'appréciation. Dans la phase 4, la force des partis serait mesurable par le nombre d'électeurs plutôt que par le nombre de sièges au Parlement ; mais ce nombre exact d'électeurs fait défaut pour les cantons dans lesquels le nombre de sièges de chaque parti ne correspond pas à la même proportion d'électeurs (il s'agit des cantons où le système majoritaire est encore totalement ou partiellement en usage). Dans la phase 5, on pourrait choisir la proportion des inscrits au lieu de celle des votants ; mais il faut considérer que le résultat final n'est déterminé que par le nombre de votants. Pour les phases 3 et 4 enfin, il est loisible de considérer les 3 seules possibilités choisies comme très élémentaires ; mais un choix plus varié apparaît comme très difficile à opérer.

Pour épuiser au maximum la matière à disposition, nous n'avons pas seulement pris en considération les 7 initiatives dont le processus de décision est terminé, mais aussi toutes celles qui ont passé par une phase donnée. On obtient ainsi 13 cas pour la phase 1 et seulement 5 pour les phases 4 et 5¹. Les constatations qui suivent reposent de la sorte sur une base statis-

¹ La phase de collecte des matériaux s'est terminée fin août 1970. Parmi les 7 initiatives dont il vient d'être question, l'une a passé sans prise de position de parti en *lands-gemeinde* (où les voix ne sont pas comptées), et une autre n'a pas été soumise au peuple, car les promoteurs ont adopté un contre-projet présenté par le Parlement et qui est entré en vigueur sans votation populaire.

tique très étroite. Nous nous permettons toutefois, sous toute réserve, de formuler quelques résultats qui ont encore un caractère provisoire:

Phase	Objet			Orientation des groupements		Total
	Suffrage féminin	Institution	Formation	Affiliés aux partis	Indépendants	
1. Signatures (%) (13 cas)						
Moyenne	10,5	6,5	6,6	8,5	3,6	7,4
Minimum/Maximum	4,2-22	5,6-7,3	5,4-7,7	5,6-22	2,8-4,2	2,8-22
2. Gouvernement (9 cas)						
Approbations	4	1		4	1	5
Contre-projets				1	1	2
Rejets		2		2		2
3. Parlement (8 cas)						
Approbations	4	1		4	1	5
Contre-projets		1		2		2
Rejets		1		1		1
4. Partis (5 cas)						
Moyenne	81,8	59,8				68,6
Minimum/Maximum	65-98,5	28,8-100				28,8-100
5. Votation (%) (5 cas)						
Moyenne	47,7	56,9				53,2
Minimum/Maximum	47,2-48,2	51,8-63,7				47,2-63,7

1. En ce qui concerne la *collecte des signatures*, il n'y a pas de différence remarquable à signaler parmi les objets de prédilection des promoteurs. En revanche il faut souligner la position favorable des groupements affiliés aux partis, qui leur vaut la collecte d'un plus grand nombre de signatures.
2. L'objet des initiatives est important dans la *prise de position du gouvernement*: les projets touchant au vote féminin obtiennent toujours son adhésion, tandis que ceux relatifs aux réformes institutionnelles sont désapprouvés dans leur majorité. La nature du groupe des promoteurs ne paraît pas par contre devoir exercer une influence; aucune différence significative ne distingue le sort des initiatives lancées par les organisations affiliées aux partis de celui des actions patronnées par les groupements indépendants.
3. Les *prises de position du Parlement* dénotent, par rapport au gouvernement, une légère préférence pour les projets de réforme institutionnelle; la différence ne porte d'ailleurs que sur un seul cas. Dans tous les autres, le Parlement adopte la position du gouvernement.
4. Les *prises de position des partis* n'affectent que l'objet des initiatives, car tous les cas examinés sont le fait du même genre de groupements (à savoir les groupements affiliés aux partis). Il faut signaler que les ini-

tatives en faveur du suffrage féminin obtiennent, comme dans les phases 2 et 3, davantage de succès que celles qui concernent les réformes institutionnelles; mais la plupart de ces dernières bénéficient également de l'assentiment des partis. Pour ce qui est de l'attitude des partis apparentés aux groupements promoteurs, on constate chaque fois l'adhésion de l'organe suprême de décision du parti à l'initiative du groupement affilié. Ce fait peut expliquer pourquoi les groupements affiliés aux partis récoltent des totaux plus élevés de signatures.

5. Quant à la *votation populaire* enfin, seule est également possible une comparaison des objets entre eux. On remarque ici que les initiatives en faveur du suffrage féminin ne nouent pas avec le succès dans cette phase décisive, et qu'au contraire c'est le cas de celles touchant aux réformes institutionnelles. Le nombre de cas susceptibles d'examen est certes très petit, mais le résultat est si probant qu'il revêt une certaine puissance d'expression¹. De la phase 2 (gouvernementale) à la phase 5 (votation populaire), il se produit un revirement manifeste d'attitude: tandis que l'exécutif appuie les initiatives en faveur du suffrage féminin et rejette plutôt celles portant sur les réformes des institutions, le corps électoral réagit à l'opposé en soutenant les réformes institutionnelles et en repoussant le droit de vote des femmes.

IV. Deux actions référendaires lancées par des organisations de jeunesse

Les deux seuls et uniques référendums compris dans la présente étude ont eu lieu en 1969. Il s'agit de celui de l'Association des étudiants de l'Ecole polytechnique fédérale à Zurich (VSETH = Verband der Studierenden an der Eidgenössischen Technischen Hochschule) lancé contre la loi sur les Ecoles polytechniques fédérales et de celui de la Fédération des étudiants de l'Université de Neuchâtel (FEN) contre la loi de ce canton sur les bourses d'études et d'apprentissage.

1. Le référendum contre la loi sur les Ecoles polytechniques fédérales (EPF)

a) *But et élaboration de la loi* : La prise en charge de l'Ecole polytechnique de l'Université de Lausanne (EPUL) par la Confédération, permettant à cette dernière de diriger, en plus de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ) de langue allemande, celle de langue française de Suisse romande, avait occasionné l'élaboration d'une nouvelle loi sur ces hautes écoles. La prise en charge était consécutive au renforcement de l'aide fédérale aux universités cantonales: le canton de Vaud, qui possède l'Université de Lau-

¹ Parmi les 5 cas, 3 concernant des réformes institutionnelles et 2 le suffrage féminin. A ces derniers s'ajoute la décision de la landsgemeinde que mentionne la note 1, page 88 et par laquelle une initiative en faveur du vote féminin a été rejetée.

sanne mais qui ne pouvait plus supporter financièrement le développement de toutes ses facultés ainsi que de l'Ecole polytechnique, avait sollicité ce rachat. La direction d'une seconde Ecole polytechnique exigeait une base légale que la Confédération voulait créer par un remaniement de l'ancienne loi de 1854 sur l'EPF. Pour rendre possible une prise en charge rapide, l'élaboration de la nouvelle loi fut accélérée. On renonça à l'habituelle consultation auprès des milieux intéressés et on reprit les anciennes dispositions en opérant simplement leur adaptation à l'existence de deux EPF. Nouvelle était la formulation très générale d'un droit pour les organisations d'étudiants d'être entendues. Les débats parlementaires occasionnèrent quelques petites modifications qui ne concernaient cependant en rien la participation des étudiants. Les deux Chambres adoptèrent la loi à l'unanimité le 4 octobre 1968.

b) *Le lancement du référendum* : L'opposition se manifesta seulement à la mi-novembre, soit après les vacances. A Zurich, certains milieux estudiantins de l'EPF et de l'Université critiquèrent surtout l'absence d'un droit de participation des étudiants et des autres membres des EPF. Les représentants des étudiants de l'EPFZ déclarèrent la loi inacceptable, mais rejetèrent le projet de lancer un référendum. On craignait que le corps électoral ne sanctionnât la décision unanime du Parlement et ne rendît ainsi une révision impossible pour longtemps. Vu la forte propension des étudiants, notamment de tendance progressiste, à une action référendaire, leurs représentants soumièrent cependant la question à la votation de tous les étudiants de l'EPF. Quant à la délégation de l'EPUL, elle se prononça pour un référendum, mais réserva en même temps la décision d'une votation générale des étudiants. Les deux votations eurent lieu les 2 et 3 décembre. Auparavant déjà, des organes d'étudiants de diverses universités s'étaient déclarés en faveur d'un référendum et certains avaient même commencé de leur propre autorité une collecte de signatures; de son côté l'opinion publique, la presse en particulier, se prononçait plutôt dans le sens d'une mise en garde devant les effets négatifs d'une votation populaire face aux aspirations des étudiants. Certains milieux de Suisse romande spécialement craignaient que le rejet de la loi ne différât l'aménagement de l'Ecole polytechnique de Lausanne. La votation des étudiants de l'EPFZ exprima nettement la volonté d'un référendum (2296 voix contre 1430 et 63 % de participation), cependant qu'à Lausanne le refus de ce même référendum l'emporta de façon plus décisive encore (521 voix contre 192 et 67 % de participation). Dans les deux cas, la votation désavouait ainsi la prise de position des délégations d'étudiants. Les résultats incitèrent l'organisation officielle des étudiants de l'EPFZ (VSETH) à patronner la collecte des signatures, et l'Union nationale des étudiants suisses, qui rassemble les organisations d'étudiants des universités suisses, après avoir constaté que le total des oui des deux Ecoles polytechniques l'emportait sur les non, décida de soutenir le référendum. Par la suite, les organisations d'étudiants de la plupart des 10 universités suisses se prononcèrent également pour le référendum; seules l'Université

de Lausanne et la Haute Ecole de sciences économiques et sociales de Saint-Gall virent les étudiants se joindre à la prise de position négative de l'EPUL. La tendance de larges milieux d'étudiants à recourir au référendum est imputable au fait que dans les organisations estudiantines de plusieurs universités, entre autres celle de Zurich, il est d'usage aux étudiants de l'utiliser à l'encontre des décisions de leurs représentants.

c) *La collecte des signatures* : En plus d'un comité central à Zurich, qui travaillait sur mandat du VSETH, il se forma dans les 7 autres villes universitaires ainsi que dans 4 cantons non universitaires des comités pour la collecte des signatures. Jusqu'au 9 janvier 1969, 30.000 signatures devaient non seulement être récoltées, mais encore être vérifiées au domicile des signataires par les secrétariats communaux. Comme l'on ne pouvait espérer aucun effort exceptionnel de la part des administrations communales durant les fêtes de Noël et de Nouvel-An, le délai devenait extrêmement court. Toutefois et malgré le faible soutien de l'opinion publique — les partis et la presse étaient réservés et seule la télévision alémanique était favorable à l'action — 48.256 signatures furent collectées et vérifiées, dont 44.998 furent reconnues valables par la Chancellerie fédérale. Le succès des comités locaux fut cependant très inégal. La majeure partie des signatures fut recueillie dans les cantons industrialisés de la Suisse alémanique et dans celui de langue italienne, du Tessin, c'est-à-dire dans la sphère de recrutement de l'EPFZ, tandis que les 5 cantons à prédominance francophone n'en apportaient que 5,7 % (proportion des inscrits: 21,7 %). La cause de ce manque d'intérêt peut être recherchée dans les craintes d'un retard dans le développement de l'EPFL, mais aussi dans les problèmes d'organisation des Universités romandes.

d) *La campagne référendaire* : Le succès de la collecte des signatures et la perspective d'une votation populaire sur la loi des EPF produisirent un revirement dans les prises de position de la plupart des partis. Des parlementaires influents qui avaient voté en faveur de la loi en 1968 préconisèrent l'abandon d'un objet trop rapidement adopté; de leur côté des étudiants et autres jeunes membres agirent au sein des organes de parti qui avaient à décider des consignes à prendre. Il se répandit l'opinion que les partis se feraient du tort à eux-mêmes dans leurs efforts pour recruter la jeunesse s'ils s'opposaient aux milieux politiquement actifs de cette dernière qui luttait en majorité contre la loi. On eut aussi du scrupule à décevoir les étudiants qui renonçaient à la politique de la rue, si leur action légale échouait. En janvier déjà, le comité central du Parti du travail (communistes) s'était prononcé pour le non. Le 3 mars, le comité central du Parti des paysans, artisans et bourgeois, parti gouvernemental de tendance conservatrice, fit une déclaration de neutralité (liberté de vote), bien que la majorité de ses membres soutînt la loi. Le comité du Parti radical-démocratique proposa son rejet à la mi-mars; l'assemblée des délégués qui se tint au début mai adopta cette position par 130 voix contre 70. Le comité directeur du Parti conservateur chrétien-social recommanda le oui, mais fut

désavoué par l'assemblée des délégués du 19 avril par 70 voix contre 41. Fin avril, le comité du Parti socialiste proposa le rejet par 29 voix contre 18, de telle sorte que les quatre partis gouvernementaux avaient finalement refusé leur soutien à la loi contestée. Les petits partis également décidèrent presque tous le rejet. Outre les organes nationaux des partis, les sections cantonales s'expriment aussi lors des votations fédérales et il se produit presque toujours alors quelques divergences par rapport aux prises de position des organes nationaux. Pour ce qui est de la loi sur les EPF, on constate que dans la plupart des partis la grande majorité des sections cantonales ont préconisé son rejet. Dans le canton de Vaud cependant, où l'on avait des craintes au sujet de l'aide fédérale à l'Ecole polytechnique de Lausanne, presque tous les partis se sont exprimés en faveur de la loi.

De nombreuses associations à caractère non directement politique, mais intéressées aux questions d'enseignement, se prononcèrent pour le rejet. Les syndicats étant divisés, l'Union syndicale suisse ne prit pas position. Les associations faîtières de l'industrie, des arts et métiers et de l'agriculture restèrent également neutres. Le pour et le contre se partagèrent une grande partie de la presse.

Une intense campagne de propagande orchestrée par les associations d'étudiants contribua évidemment à ce revirement d'opinion. Au début, les étudiants se proposaient de lancer une vaste discussion sur toutes les questions d'enseignement, mais par la suite ils se contentèrent, pour des raisons tactiques, de s'opposer à la loi. La campagne fut conduite par de nombreux comités locaux, avec un centre de coordination et d'information situé à Zurich. Les étudiants se présentèrent à de nombreuses assemblées et discussions publiques pour défendre leur point de vue. Le financement de la campagne provoqua quelques soucis. Le VSETH décida en février de demander une subvention à la Confédération; ce plan heurta l'opinion publique, car à l'heure actuelle il n'existe en Suisse aucun soutien officiel de l'Etat aux actions politiques. On tenta finalement de rassembler les fonds nécessaires par des collectes auprès des particuliers.

e) *Les résultats*: La loi fédérale sur les Ecoles polytechniques fut rejetée par la votation populaire du 1^{er} juin dans la proportion de 65,5 % contre 34,5 %, mais avec une très faible participation (33,9 %). Il n'y eut de majorité acceptante que dans les cantons de Vaud (73,1 %) et de Neuchâtel (50,5 %); dans un troisième canton universitaire romand, Fribourg, les acceptants obtinrent 49,8 % (dans la capitale 53,5 %). En Suisse alémanique, le pourcentage des oui fut partout plus faible qu'en Romandie, mais la participation plus forte. Ce qui montre que le destin de sa propre EPF a joué un certain rôle dans la décision de la Suisse romande, mais que par ailleurs seule une très faible proportion d'électeurs a jugé la chose assez sérieuse pour se rendre aux urnes.

Ainsi les étudiants ont réussi, non seulement à provoquer l'attitude négative de la plupart des partis, mais également celle de la majorité des citoyens. Toutefois on a soupçonné qu'une partie non négligeable des votants avaient

confondu les consignes et qu'en votant non, ils avaient voulu s'opposer aux étudiants. Toujours est-il que le rejet de la loi a eu pour conséquence, d'une part que les étudiants ont pu déléguer des représentants dans les commissions d'experts chargées de l'élaboration d'une nouvelle loi sur les EPF et que, d'autre part, dans son projet de régime transitoire le Conseil fédéral a accordé aux étudiants certains droits de participation et de codécision, projet que le Parlement a sanctionné.

2. Le référendum contre la loi neuchâteloise sur les bourses

a) *But et élaboration de la loi*: Dans le canton de Neuchâtel, les bourses d'études reposaient jusqu'en 1969 sur des dispositions légales dispersées et sur une pratique administrative pouvant être considérée comme généreuse par rapport aux conditions suisses. Afin de codifier d'abord une situation légale factice, le Conseil d'Etat (c'est-à-dire l'exécutif) soumit en décembre 1968 un projet de loi au Grand Conseil. En février déjà, l'organisation officielle des étudiants, à savoir la Fédération des étudiants de l'Université de Neuchâtel (FEN) avait annoncé, en vue de l'élaboration de la loi, diverses initiatives de réforme, entre autres l'attribution automatique par l'administration du droit aux bourses, ce qui dispenserait le boursier ou ses parents de la nécessité, souvent ressentie comme embarrassante, de faire une demande. L'examen automatique de ce droit était déjà en usage dans la municipalité neuchâteloise du Locle ainsi que dans le canton de Genève. Le projet du Conseil d'Etat ne contenait toutefois aucune disposition dans ce sens.

Avant les débats parlementaires, les étudiants firent connaître leurs revendications aux députés par une circulaire. Le Parti ouvrier et populaire (POP), communiste, et le Parti socialiste se rangèrent du côté des étudiants pour diverses modifications, mais le Parlement, à majorité bourgeoise, rejeta la plupart de ces propositions, dont l'examen automatique. Lors de la votation finale du 24 février 1969, les communistes votèrent contre la loi, tandis que les socialistes s'abstinrent, en tenant compte qu'ils siégeaient au gouvernement cantonal.

b) *Le lancement du référendum*: Dès le 3 mars, une assemblée de la FEN décida par 90 voix contre 2 (nombre de membres: environ 1350) de lancer le référendum contre la loi. Furent notamment stigmatisées, d'une part l'absence de l'examen automatique, d'autre part la possibilité de retirer la bourse pour « inconduite ». La décision était en rapport avec la controverse de savoir s'il fallait maintenir, et si oui sous quelle forme, l'organisation officielle des étudiants. Y voyant un appareil du « système », les milieux progressistes en demandaient la dissolution. Après qu'une faible majorité se fut prononcée pour son maintien, la minorité se retira et la majorité fit du référendum une tâche immédiate. La FEN suivait ainsi, sur le plan cantonal, l'exemple donné par le VSETH de Zurich. L'action référendaire pouvait

être une force de réintégration pour la Fédération et permettait en même temps de désamorcer les attaques de ceux qui la considéraient comme un appareil du « système ».

c) *La collecte des signatures*: 6000 signatures devaient être récoltées jusqu'au 17 avril, c'est-à-dire pendant la durée des vacances semestrielles. Le POP et le Parti socialiste apportèrent leur soutien; le comité étudiant responsable du référendum attachait cependant de l'importance à ce que l'action référendaire se fit indépendamment des partis. Gymnasiens et apprentis, également concernés par la loi, collaborèrent à la collecte des signatures. Le 16 avril, 7300 signatures environ étaient déposées. Pour le référendum sur les EPF, seules 851 signatures vérifiées avaient été récoltées dans le canton de Neuchâtel, mais il faut relever que les femmes n'entraient pas ici en ligne de compte puisqu'elles ne possédaient alors de droits civiques que sur le plan cantonal.

d) *La campagne référendaire*: La votation populaire fut fixée au 1^{er} juin, jour qu'avait déjà choisi le Conseil fédéral pour la votation sur la loi des EPF. Le POP et le Parti socialiste, qui avaient déjà appuyé le référendum, s'opposèrent à la loi; les partis bourgeois ¹ au contraire le soutinrent. Ces prises de position coïncidaient avec les mots d'ordre des partis cantonaux touchant à la loi sur les EPF. Certains milieux de l'Alliance des indépendants, qui peu auparavant, en avril, avaient participé pour la première fois, bien que sans succès, aux élections parlementaires cantonales, se prononcèrent également pour le rejet. La confrontation ne provoqua cependant pas de gros remous; peut-être parce que les élections précédentes avaient épuisé les forces politiques et financières. Aussi les étudiants se manifestèrent peu, en contraste avec la campagne menée dans d'autres cantons contre la loi sur les EPF. La crise de la FEN s'accrut en mai et la campagne référendaire ne parvint pas à provoquer un quelconque mouvement d'intégration.

e) *Les résultats*: La loi neuchâteloise sur les bourses fut adoptée en votation populaire, le 1^{er} juin, par 5878 voix contre 4849; la participation, femmes incluses, ne fut que de 11,4 % des électeurs inscrits. La loi sur les EPF, à laquelle seuls les hommes participaient, obtint 4030 oui contre 3956 non et une participation de 18,6 %. La majorité qui accepta la loi sur les bourses fut proportionnellement très proche du pourcentage d'électeurs des partis bourgeois (loi sur les bourses: 54,9 % de oui; partis bourgeois ²: 53,6 % des votants). Que la majorité acceptante de la loi sur les EPF ait été plus faible peut s'expliquer par une différence d'appréciation des deux lois ou par une propension des citoyennes à suivre plutôt les consignes des partis bourgeois. Dans le processus de décision concernant la loi sur les bourses, la majorité parlementaire se retrouve dans les partis au moment de la cam-

¹ Libéraux, radicaux et progressistes nationaux. Aucune prise de position ne nous est connue en ce qui concerne le petit Parti chrétien-social, entré en 1969 seulement au Parlement cantonal.

² Y compris les chrétiens-sociaux.

pagne et finalement chez les électeurs, parce que l'affaire est un objet de contestation entre la majorité bourgeoise et la minorité socialo-communiste. Les prises de position sur la loi des EPF paraissent avoir été influencées par la formation d'un front à propos de la loi sur les bourses.

3. *Comparaison des deux actions référendaires*

La comparaison des deux actions référendaires aboutit aux constatations suivantes:

a) L'intérêt du VSETH pour la loi sur les EPF s'est révélé très tard, tandis que la FEN s'est préoccupé dès le début de la législation sur les bourses. Cela vient de ce que l'activation politique des étudiants techniciens a été relativement tardive, s'étant produite au lendemain des troubles de Zurich de la fin juin 1968 et de l'occupation de la Tchécoslovaquie en août de la même année. Les débats des Chambres fédérales se déroulèrent sans se heurter aux revendications des étudiants, à l'opposé de ce qui s'est passé au Parlement neuchâtelois. La teneur de la politique sociale exprimée dans la loi sur les bourses a provoqué d'abord les projets d'amendements des partis de gauche, puis les attitudes de rejet ou d'abstention dans les délibérations parlementaires, tandis que la loi sur les EPF, concernant principalement des questions d'organisation, n'a sérieusement intéressé aucun parti.

b) Dans le lancement des actions référendaires, la base des organisations étudiantes a joué dans les deux cas un rôle primordial. A l'EPFZ, c'est la généralité des étudiants qui, à l'encontre de la décision de ses représentants, a décidé le lancement du référendum; à l'EPUL, c'est l'issue du scrutin opéré au sein de l'organisation générale des étudiants qui a contrecarré la collaboration préconisée par ses représentants; à Neuchâtel, la crise interne n'a permis qu'à la décision de la base d'entrer en ligne de compte. Le recours aux institutions de la démocratie semi-directe dans le domaine étatique a ainsi répondu l'application des méthodes de cette même démocratie semi-directe (même directe à Neuchâtel) dans le domaine universitaire.

c) Dans les deux cas, les étudiants promoteurs de leur action ont prouvé leur capacité de récolter dans les délais légaux le nombre de signatures nécessaires. Dans le référendum sur les EPF, alors que la moitié du délai imparti s'était écoulée sans avoir été utilisée, cela exigeait une importante activité organisatrice. A Neuchâtel, la tâche fut certes facilitée par le soutien des deux partis de gauche, mais les étudiants mirent l'accent sur le fait que leur action devait être menée par la jeunesse elle-même. La grande différence existant entre les résultats des deux collectes de signatures dans le canton de Neuchâtel semble s'expliquer principalement par cette dissemblance de constellation politique; cette dernière est elle-même fondée dans l'hétérogénéité des objets composant les deux lois: la politique sociale inspirant la loi sur les bourses était plus susceptible que la loi sur les EPF d'intéresser électeurs et cadres politiques. Le fait que le référendum sur les EPF eut

beaucoup plus de succès dans d'autres cantons semble être le résultat des efforts d'organisation et de propagande plus intenses dans ces autres régions du pays.

d) En ce qui concerne la loi sur les EPF, la grande activité déployée par les organisations d'étudiants s'est poursuivie dans la campagne référendaire; on ne retrouve pas une campagne de cette intensité chez la FEN à propos de la loi sur les bourses. L'engagement des organisations d'étudiants et d'autres milieux de jeunes a occasionné l'abandon presque général par les partis de toutes tendances de la loi sur les EPF précédemment adoptée à l'unanimité au Parlement, cependant que la loi neuchâteloise sur les bourses a groupé les parlementaires cantonaux sur deux fronts, les partis bourgeois d'un côté, les partis de gauche de l'autre, qui se sont maintenus jusqu'à la décision finale.

e) L'engagement des jeunes promoteurs du référendum contre la loi sur les EPF non grevée d'une politisation opposant les partis entre eux, s'est soldé par un succès qui ne s'est pas limité à un scrutin négatif, mais qui a débouché positivement sur la possibilité pour les étudiants de participer à l'élaboration de la nouvelle loi. Au contraire la loi neuchâteloise sur les bourses a été sanctionnée en votation populaire dans des proportions qui correspondaient aux forces des fronts politiques en présence. A Neuchâtel, l'appui assuré aux revendications estudiantines par les partis de gauche s'est révélé désavantageux, l'engagement des étudiants ayant d'ailleurs été de faible portée. La loi sur les EPF a procuré aux partis bourgeois une plus grande facilité à se convertir aux revendications des étudiants que la loi sur les bourses, parce que la première n'avait pas été combattue au Parlement par les socialistes et les communistes.

La comparaison incite à affirmer que le soutien fourni par les partis politiques aux actions lancées par les organisations de jeunesse s'avère utile dans la collecte des signatures — l'enquête sur les initiatives a abouti à la même constatation — mais qu'il peut agir défavorablement dans la phase de la votation populaire. Si l'action est appuyée par un parti ou un groupe de partis qui s'opposent à une majorité donnée, les perspectives d'une acceptation par la majorité des électeurs se font plus réduites. Si nous avons constaté dans le second chapitre de cet exposé que plusieurs initiatives lancées par des groupements affiliés aux partis avaient trouvé une issue heureuse, il convient de remarquer qu'il s'agissait là de cas où l'appui du parti d'apparemment ne pouvait pas conduire, en vertu soit de l'objet soit de la constellation des partis, à la réaction négative d'un groupe majoritaire opposé.

V. Considérations finales

Notre enquête est parvenue jusqu'ici aux résultats suivants:

1. Les institutions de la démocratie semi-directe sont utilisées par les organisations de jeunesse dans plusieurs cantons et dans la Confédération; un accroissement de cette activité s'est produit en 1969, correspondant à

une intensification de la vie politique au sein de la jeunesse depuis les événements de 1968. Cet accroissement ne s'exprime pas seulement par le nombre de cas, mais aussi par le passage du plan cantonal au plan fédéral, par le recours, outre à l'initiative, au référendum facultatif, qui exige une capacité d'action plus développée, ainsi que par l'entrée en scène de groupements indépendants au côté des organisations de jeunesse affiliées aux partis. Les objets traités de préférence sont le suffrage féminin, les réformes de caractère institutionnel et la réforme de l'enseignement.

2. Le degré de succès des actions lancées par la jeunesse correspond à celui des actions menées par d'autres. Selon l'objet, les actions trouvent tantôt l'appui des autorités, tantôt celui des citoyens. Les groupements affiliés aux partis se trouvent dans des conditions plus avantageuses pour les collectes de signatures, vu le soutien que leur assurent les partis d'appareil. Pour les phases ultérieures du processus de décision, nous n'avons pu — en partie par manque de données suffisantes — établir aucune position privilégiée des groupements affiliés aux partis.

3. L'analyse de deux cas d'actions référendaires a montré que leur succès dépendait dans une mesure importante du degré d'organisation ainsi que de l'engagement des jeunes promoteurs. Il peut arriver que les partis fassent assaut de la jeunesse pour obtenir sa faveur pour autant que la controverse ne se situe pas d'emblée dans le champ de tension d'un sérieux affrontement de partis. L'appui de partis politiques minoritaires contrôlés fortement par une majorité peut, selon les circonstances, devenir un inconvénient. Le succès en soi négatif d'une action référendaire lancée par la jeunesse peut lui valoir l'octroi d'un droit de participation et favoriser ainsi sa socialisation politique.