

In spite of the above, the book is highly recommendable, especially for the quality of the empirical chapters. These provide very detailed accounts of policy developments in the fields of old age pensions, labour market policy, health care and family policy. While there are many such accounts around, I was struck by the accuracy (so far as I could tell) and the in depth character of the case studies.

Giuliano Bonoli

Swiss Graduate School of Public Administration (IDHEAP), Lausanne

Öffentlichkeit und Sprachenvielfalt. Medienvermittelte Kommunikation zur Europapolitik in der Deutsch- und Westschweiz

Tresch, Anke

Baden-Baden: Nomos (2008), 301 p., ISBN 978-3-8329-3361-6

Gespaltene Schweiz – geeinte Schweiz. Gesellschaftliche Spaltungen und Konkordanz bei den Volksabstimmungen seit 1874

Linder, Wolf, Zürcher, Regula et Christian Bolliger

Baden: hier + jetzt, Verlag für Kultur und Geschichte (2008), 244 p.,

ISBN 978-3-03919-080-5

La relation entre la démocratie directe et le plurilinguisme en Suisse n'a été que rarement discutée dans la littérature scientifique, malgré un grand nombre d'études consacrées à l'un ou l'autre sujet. L'impact de cette relation complexe sur la cohésion nationale reste également à explorer. Heureusement, deux excellentes études nous permettent d'avancer sur la question. C'est surtout sous cette lumière, et donc sans prétention exhaustive, que nous nous proposons de les présenter ici.

Dans son ouvrage, Anke Tresch se demande si un espace public (*Öffentlichkeit*) peut exister dans un pays plurilingue, où l'on trouve des espaces médiatiques segmentés. Il s'agit d'une question importante surtout au niveau européen : il suffit de rappeler la thèse selon laquelle l'UE souffrirait d'un déficit démocratique qui pourrait être comblé en créant un espace public européen. En Suisse, l'existence de trois, voire quatre, espaces *médiatiques* séparés a parfois été vu comme un risque potentiel pour l'unité du pays, notamment parce que seulement une petite minorité de citoyens (à l'exception des Romanches) parle et/ou comprend une deuxième langue nationale et lit les journaux, écoute la radio ou regarde la télévision dans une langue qui n'est pas la leur.

Dans cette optique, l'usage fréquent de la démocratie directe peut contribuer à *renforcer* les clivages entre les groupes linguistiques. Telle était la thèse de Kriesi et al. (1996: 7) : lorsque les citoyens des différentes régions linguistiques sont confrontés à des informations différentes sur un même sujet de votation, on assiste à des « délibérations politiques distinctes » d'une région à l'autre, ce qui peut créer des divergences considérables dans le comportement électoral. À long terme, ceci peut produire « une conscience de groupe distincte liée à la région linguistique. »

La grande contribution de Tresch est qu'elle arrive à relativiser, voire à réfuter cette thèse. Elle le fait à travers une analyse de contenu (« political claims analysis ») des journaux de Suisse alémanique (*Neue Zürcher Zeitung*, *Tages Anzeiger*) et de Suisse

romande (*Le Temps, Tribune de Genève*) lors des deux votations fédérales sur l'intégration européenne (sur les accords bilatéraux, en 2000, et sur l'initiative populaire « Oui à l'Europe! », en 2001). En effet, sa conclusion principale est que les campagnes de votation se déroulent bel et bien dans trois ou quatre espaces médiatiques différents, mais dans un même « espace public intégré ». De quoi s'agit-il? Selon la définition de l'auteure (p. 15; notre traduction de celle-ci, ainsi que de toutes les citations suivantes), on peut parler d'un espace public intégré « lorsque la communication transmise par les médias sur un sujet donné est fortement similaire dans toutes les régions linguistiques du point de vue temporel, social et matériel, avec le résultat que, à un moment donné, dans toutes les régions du pays, les mêmes acteurs politiques, et avec une intensité semblable, entrent en concurrence dans la sphère médiatique pour s'assurer une position dominante dans leurs thèmes. En outre, dans un tel espace public, les citoyens ont la même impression concernant les clivages politiques dominants, indépendamment de leur région linguistique d'origine. »

Bien évidemment, parler d'un espace public intégré ne signifie pas que nous avons affaire à un espace public uniforme ou identique. Il est clair que chaque acteur politique a plus de chances d'accès aux médias de sa propre région linguistique. Néanmoins, l'analyse de Tresch démontre que cela concerne principalement les acteurs individuels (par exemple, les parlementaires) mais non pas les acteurs collectifs (partis, groupes d'intérêts, mouvements sociaux). Bien que ces derniers présentent leurs positions dans les deux régions linguistiques à travers des personnes différentes, on constate que ces personnes s'expriment sur les mêmes thèmes, défendent les mêmes points de vue et utilisent les mêmes schémas interprétatifs. Le résultat en est que « les citoyens des deux régions linguistiques ont la possibilité d'observer des configurations d'acteurs et des schémas conflictuels assez semblables sur la question européenne » (p. 274).

D'un point de vue normatif, l'ouvrage de Tresch a le grand mérite d'avoir démontré « qu'il n'existe pas une incompatibilité *de principe* entre le plurilinguisme et un espace public intégré » (p. 277; italique de l'auteure). En d'autres termes, il n'y a pas une relation directe entre la segmentation structurelle du système médiatique et les processus, les structures, ainsi que les contenus des débats présentés dans les médias.

Les principales faiblesses de cet ouvrage sont cependant d'ordre méthodologique. La communication politique, dans un système médiatique donné, peut-elle être mesurée en n'analysant que le contenu de la presse écrite, sans prendre en considération la radio et la télévision, d'autant plus que les journaux choisis, bien qu'influents, sont lus seulement par une minorité (moins de 20%; cf. analyses de l'institut Remp de Zurich) des citoyens des deux régions linguistiques? Le choix des votations populaires peut également produire des résultats biaisés. En effet, les principales votations fédérales des années 2000 dont les résultats signalaient une forte divergence entre la Suisse romande et la Suisse alémanique, ne portaient pas forcément sur une question de politique européenne. Après tout, la majorité des citoyens de chaque canton de ces deux régions linguistiques a accepté les accords bilatéraux en 2000 (la seule exception étant Schwytz, quoique avec 49,8% de « oui ») et a refusé l'initiative « Oui à l'Europe! ». Les principales divergences se sont vérifiées plutôt dans les votations sur la politique sociale (cf. l'initiative populaire « pour un assouplissement de l'AVS – contre le relèvement de l'âge de la retraite des femmes », en 2000, les référendums contre la révision de l'assurance-chômage, en 2002 et 2010, etc.).

Et lorsqu'un clivage sur la politique européenne de la Suisse s'est manifesté, il était sur la ligne du Gothard et non pas de la Sarine. En effet, dès 1992 la majorité des Suisses de langue italienne (concentrés principalement dans le canton du Tessin) ont *toujours* refusé toutes les propositions qui visaient une ouverture vers l'UE. Or cette étude ne prend pas en

considération les médias italophones. (Les médias romanchophones non plus, mais le bilinguisme des Romanches, peu présent chez les Tessinois, rend cette exclusion moins problématique du point de vue analytique.) Ceci est regrettable car son point de départ (p. 13) était précisément un contexte *plurilingue* (celui de l'UE) et non pas *bilingue*. Du coup, la conclusion principale de l'auteure sur l'inexistence d'une incompatibilité « de principe » entre plurilinguisme et espace public intégré ressort affaiblie, car il se peut qu'un espace public intégré puisse exister seulement dans un contexte bilingue. Quoique notre intuition soit que l'espace médiatique italoophone appartienne également à ce même espace public intégré au niveau national, cet ouvrage ne nous fournit pas de preuve à cet égard. C'est dommage, car une inclusion de l'un ou l'autre quotidien tessinois aurait été tout à fait faisable dans les limites de cette recherche et plus que justifiable afin de mieux comprendre le degré d'intégration de cette région linguistique dans l'espace public suisse. À ceci s'ajoute le fait que l'auteure nous offre une explication plausible concernant le choix de la presse écrite, ainsi que des quatre journaux (ch. 5.1), et en partie aussi des votations sur la politique européenne plutôt que d'un autre secteur politique (pp. 17, 275), mais le choix de se limiter à une Suisse bilingue et non pas plurilingue n'est pas en revanche clairement motivé.

Ces critiques (voire *desiderata*) de l'auteur de ces lignes n'empêchent pas d'affirmer que l'ouvrage de Anke Tresch est une contribution extraordinaire à la compréhension des dynamiques qui pourraient expliquer le succès de la démocratie dans une société plurilingue et fragmentée. Cependant, la portée de sa recherche ne se borne pas au cas helvétique : elle est susceptible d'intéresser les chercheurs travaillant sur d'autres pays bilingues ou plurilingues, ainsi que sur l'UE. En outre, le dernier chapitre est une véritable mine d'idées pour des recherches futures. En particulier, la démocratie directe, en tant qu'institution structurant le comportement des acteurs politiques et sociaux, apparaît comme un puissant facteur d'intégration de la Suisse plurilingue. Par exemple, dans la conclusion du volume nous lisons que la démocratie directe n'influence pas seulement les processus de communication, mais qu'elle aurait également « conduit à la création des partis politiques et des organisations de mouvements sociaux, ainsi que favorisé la cohésion entre les régions linguistiques, en tant qu'élément-clé de l'identité politique de la Suisse » (p. 280). Bien que l'auteure n'appuie pas une telle affirmation sur une référence à la littérature secondaire ou une explication personnelle, voilà assez de matière pour des pistes de recherche futures.

La démocratie directe et les clivages sociétaux, en particulier linguistiques, sont aussi au centre de l'ouvrage de Wolf Linder, Regula Zürcher et Christian Bolliger. Le point de départ de ces auteurs est une ambiguïté apparente de la démocratie directe pratiquée en Suisse. Avant une votation populaire l'on assiste à des affrontements assez intenses entre les acteurs politiques intéressés et, souvent, après la votation les médias publient une carte de la Suisse démontrant une déchirure entre les régions linguistiques. Tout cela semble indiquer que la démocratie directe facilite l'émergence des conflits, voire renforce les clivages sociétaux. Mais ce n'est cependant pas forcément le cas. Une votation populaire peut également être considérée comme mettant le point final, au moins pour un certain temps, au débat politique sur un sujet donné, du fait que la décision du peuple souverain jouit d'une grande légitimité et donc d'une crédibilité que les perdants n'osent pas mettre en discussion. En d'autres termes, la démocratie directe pourrait être un facteur qui apaise les conflits politiques et sociétaux.

Les chercheurs ont analysé les résultats de plus de 500 votations fédérales de 1874 à 2006, dans quelques 180 districts existant en Suisse. Leur intérêt repose particulièrement sur la naissance et les développements de la politique de concordance (*Konkordanz*). Pour chacune de ces votations, ils ont consulté des documents historiques, afin de voir si, dans les

campagnes qui les ont précédées, il était possible de détecter l'existence des principaux clivages sociétaux (confessionnel, linguistique, capital-travail, ville-campagne).

Ils ont mis en évidence une permanence de la plupart de ces clivages dans le temps. Ainsi le clivage capital-travail a eu son point culminant avant la Première Guerre mondiale, pour presque disparaître dans les années 1960 et 1970, avant de resurgir ces dernières années, marquées par des crises économiques mondiales. Le clivage ville-campagne a lui a été assez stable pendant un siècle, mais il s'est considérablement renforcé depuis les années 1970. Les tensions religieuses, par contre, sont devenues « insignifiantes » par rapport à ce qu'elles étaient au 19^e siècle, tandis que le clivage linguistique demeure « clairement visible », bien que compensé par la participation proportionnelle des groupes linguistiques dans les institutions, ainsi que par la péréquation régionale (p. 198).

Il est intéressant de voir si les principaux partis politiques ont thématiqué ces clivages lors des votations populaires et, si c'était le cas, s'ils ont contribué à les apaiser (en jouant donc un rôle de médiateurs, notamment en décidant de donner les mêmes mots d'ordre à propos d'une votation) ou alors à les mobiliser (en donnant des mots d'ordre divergents). Le résultat de l'analyse de Linder et al. (cf. p. 75) montre une forte thématisation des clivages capital-travail et ville-campagne (dans 61%, respectivement 39% des votations), ainsi que leur mobilisation (surtout du premier), mais une thématisation très faible de la langue (7%) et de la religion (6%), et une mobilisation encore plus faible de ces deux derniers éléments (2–3%).

La force de cette étude réside donc dans son analyse détaillée de toutes les votations fédérales jusqu'à 2006, en se concentrant sur les clivages sociétaux, ainsi que dans sa capacité à lier ces données aux prises de position des acteurs politiques, en observant notamment les développements au niveau de la concordance entre les partis. Sa principale faiblesse se trouve au niveau de l'interprétation de certains résultats, qui apparaît parfois peu concluante, voire approximative. Cela concerne notamment la question principale posée dès le début de l'étude : est-ce que la démocratie directe renforce ou apaise les clivages sociétaux ?

Ainsi, parmi les « trois explications du succès de la paix des langues en Suisse » (pp. 188–190), les auteurs ne mentionnent nulle part la démocratie directe, mais seulement (a) l'intégration politique à travers le fédéralisme, le partage du pouvoir et la péréquation, (b) une tension constante mais constructive entre les groupes linguistiques, et (c) le fait que les principaux clivages s'entrecroisent. Plus loin, en discutant les éléments du système politique suisse qui auraient eu un impact intégrateur (*Integrationsleistung*) sur la cohésion nationale, ils citent le fédéralisme, l'élection proportionnelle du Parlement, ainsi que la concordance au niveau du gouvernement. « On a considéré ce partage du pouvoir et la politique de négociation au niveau du gouvernement et du Parlement comme des facteurs qui auraient refroidi le conflit confessionnel, évité un éloignement entre la Suisse alémanique et les minorités tessinoise et romande, équilibré les relations entre ville et campagne et, finalement, évité des périodes trop longues de lutte des classes au niveau économique. Or quel est le rôle de la démocratie directe dans ce processus? », demandent les auteurs vers la fin de l'ouvrage (p. 208). C'est une excellente question, mais, dans leur réponse, les auteurs ne mentionnent guère ces clivages, notamment linguistiques, ni l'impact de la démocratie directe sur eux. En effet, ils se limitent à affirmer que la démocratie directe a contribué massivement au développement du système de concordance *entre les partis*. Or cette thèse, par ailleurs déjà développée par Neidhart (1970), n'explique pas en soi la cohésion entre les groupes linguistiques, puisque tous les principaux partis politiques sont plurilingues, et que toutes les langues étaient bien représentées au Conseil fédéral et au Parlement dès la deuxième moitié du 19^e siècle, malgré l'hégémonie radicale-libérale au gouvernement et le système

majoritaire de l'élection du Parlement. Nous pensons, par contre, qu'une réponse possible à cette question pourrait se cacher dans la thèse – déjà esquissée par Anke Tresch (voir ci-dessus) – selon laquelle la démocratie directe a joué un rôle important, et peut-être décisif, afin que les partis politiques suisses deviennent et/ou demeurent plurilingues, au lieu de se séparer comme ce fut les cas avec les partis belges dans les années 1960.

Il est dommage que les auteurs ne poussent pas ici leur réflexion plus loin, étant donnée qu'ailleurs dans le livre nous trouvons des indices fort intéressants selon lesquels cette thèse pourrait être une piste méritant d'être explorée (par exemple, lorsque nous lisons que la non-thématisation de la langue lors des votations s'explique par le fait qu'« aucun parti national qui est ancré dans toutes les régions linguistiques ne peut avoir un intérêt sérieux à se servir d'une partie de son électorat contre l'autre et à affaiblir ainsi sa position », p. 201).

L'impact de la démocratie directe sur la cohésion de la Suisse plurilingue reste donc à explorer plus en profondeur. Ceux qui sont intéressés à poursuivre cette problématique ne pourront ignorer la contribution apportée par les ouvrages de Tresch et de Linder et al.

Références

- Kriesi, H., Gianni, M., Sciarini, P. et B. Wernli 1996, *Le clivage linguistique*. Berne: Office fédéral de la statistique.
 Neidhart, L. 1970, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie*. Berne: Francke.

Nenad Stojanović
 Zentrum für Demokratie Aarau, Universität Zürich

Labour Migration in Europe

Menz Georg, Alexander Caviedes (eds.)

Basinstoke: Palgrave Macmillan (2010), 264 p., ISBN: 978-0-230-27482-2

That labour migrants are needed but not liked is hardly news. Scholars have long investigated the issue and have explained the “need” in economic terms, while the limitations on immigration have been explained in terms of public opinion influence or influence of radical parties on policy making. As influential and as insightful as they are, these approaches remain essentially separated.

The contributors to this volume try to cover this gap and investigate from a political economy perspective the dynamics leading to policies which simultaneously accept and reject or limit labour migration. The entry point into the topic is on the side of economics. As European states face increased competition on the global markets (Cerny 1997), labour migration is rediscovered as a means to achieve flexibility and competitiveness. However, since not all economic sectors are top competitive sectors, and since immigrants are mostly unwelcome by resident populations, labour migration needs to be carefully constructed. The complex of measures that bring in the immigrants needed for economic reasons while keeping out the unwelcome ones is presented as “managed migration”.

The publication of this volume is extremely timely. Managed migration is embraced not only by countries with long histories of immigration, but also by countries for which immigration is a recent problem (such as Southern European countries), and also by countries for which immigration is a potential issue (such as Eastern European countries). In addition,