

# Introduction

## La démocratie directe et ses effets

Raul Magni-Berton et Laurence Morel

Le monde francophone est peu enclin à la démocratie directe. En dehors de la Suisse Romande, intégrée dans la démocratie la plus directe au monde, dans les pays où l'on parle français le référendum est essentiellement utilisé à l'initiative des autorités, et souvent comme une arme supplémentaire de présidents puissants et désireux de contourner le contrôle du parlement<sup>1</sup>. Dans cet espace linguistique, les seuls pays dont la constitution permette aux citoyens d'initier un processus législatif ou d'exercer un pouvoir de veto institutionnalisé par le référendum obligatoire sont des autocraties. La Constitution du Togo permet à 25 % des électeurs de soumettre à référendum une proposition de loi, tandis qu'au Burkina Faso, 1 % des citoyens peut initier une révision constitutionnelle soumise à l'appréciation du parlement. Dans les deux cas, cependant, ces procédures n'ont jamais abouti. En ce qui concerne le référendum obligatoire, seuls Madagascar et le Mali disposent de cet outil. Mais là encore, la dernière fois que les Malgaches et les Maliens se sont exprimés par référendum a été pour approuver la constitution qui mettait en place le référendum obligatoire. Comparés à d'autres pays d'Afrique, les pays francophones sont particulièrement rétifs au développement des outils de démocratie directe, bien qu'ils soient recommandés par l'Union Africaine dans sa charte de 2007 (Kersting 2009).

En Europe, la Cinquième république française ne connaît ni l'initiative citoyenne ni le référendum obligatoire (sauf dans le cas, qui ne s'est jamais avéré, d'une révision constitutionnelle initiée et approuvée par le parlement). Le référendum est à l'initiative du président de la République et, depuis 2015, un référendum peut être également organisé à la demande de 20 % des parlementaires, avec le soutien de 10 % de l'électorat. Mais en bout de course le parlement peut empêcher la tenue du référendum, il suffit pour cela que les chambres inscrivent la proposition référendaire à leur ordre du jour. Et le seuil de 10 %, particulièrement élevé, n'a encore jamais

---

1. Les formulations au masculin générique sont à entendre de manière inclusive.

permis à ce procédé de dépasser le stade de la collecte de signatures. Bien que quelques procédures existent au niveau local, leur initiative est également très entravée et elles sont quasiment inutilisées (Magni-Berton 2018 ; Premat 2020). En Belgique si rien n'est prévu au niveau national, des instruments de démocratie directe se développent progressivement sur le plan local (Kern 2018). Enfin, en Amérique, le Québec a tenu des consultations historiques sur son indépendance mais son expérience du référendum n'a jamais été au-delà (voir, pour plus de détails, le chapitre 39).

Cette faible ouverture à la démocratie directe dans le monde francophone tranche avec l'utilisation plus fréquente, avec plus ou moins de succès, de procédures telles que l'initiative populaire ou le référendum obligatoire dans le monde anglophone, hispanophone, germanophone, italienophone ou slave. Elle va de pair avec une pénurie théorique. La recherche dans les pays francophones s'intéresse à des formes de démocratie participative ou délibérative, mais la démocratie directe est regardée avec désintérêt et souvent une certaine méfiance. Magni-Berton et Squevin (2021) ont calculé que sur l'ensemble des articles académiques en français qui mentionnent dans leur titre « démocratie directe » ou « démocratie participative » entre 2018 et 2020, 11 % traitent de la démocratie directe et 89 % de la démocratie participative. Par comparaison, dans la littérature scientifique anglophone, c'est la démocratie directe qui remporte le plus d'attention (61 %). Bien que l'attention à la crise démocratique que traversent nos pays soit croissante, les solutions privilégiées, en particulier dans le milieu académique français, pour que les citoyens soient davantage impliqués dans le processus politique, s'orientent vers des innovations démocratiques plutôt que des formes de démocratie bien connues et pratiquées depuis longtemps (Morel 2022).

Ce qui vaut pour l'université vaut aussi pour les responsables politiques. L'analyse que nous avons réalisée de 75 programmes aux élections municipales de 14 grandes villes françaises montre que le renforcement de la démocratie occupe une place importante, surtout chez les partis de gauche, mais passe plutôt par des outils tels que les jurys citoyens ou les budgets participatifs et délaisse les instruments propres à la démocratie directe comme la pétition ou le référendum (Magni-Berton et al. 2021). L'étude des programmes des candidats aux élections présidentielles depuis 2007 (Morel 2019) fait apparaître par ailleurs une inflation des propositions d'introduction de l'initiative populaire, mais finalement les candidats en position d'être élus s'engagent plutôt en faveur de la démocratie participative (Royal en 2007), la multiplication des référendums présidentiels (Sarkozy en 2012), ou des conventions citoyennes (Macron en 2017). Ainsi est-ce par le bas que la démocratie directe a fait irruption sur le devant de la scène en France, à travers les manifestations des Gilets Jaunes et leur fameuse revendication de « référendum d'initiative citoyenne ».

Cet ouvrage a comme ambition de mieux faire connaître au monde francophone les subtilités de la démocratie directe. Réunissant une cinquantaine de spécialistes issus de seize pays différents, il analyse la théorie, l'histoire et la pratique de la démocratie directe, en accordant une attention particulière à la question peu étudiée, à notre sens fondamentale, de ses effets sur la législation et sur le système politique.

L'ensemble des chapitres est basé sur une définition partagée de la « démocratie directe », exposée dans le chapitre 1. Celle-ci consiste en un ensemble de *procédures* qui permettent aux citoyens de prendre part directement aux décisions politiques. Autrefois limitées au référendum, les typologies contemporaines de la démocratie directe, comme celles de l'IDEA (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance*) ou d'IRI Europe (*Initiative & Referendum Institute*), ont ajouté l'initiative d'agenda, laquelle, comme le référendum, s'est beaucoup développée dans le droit et la pratique au cours de la période récente. Le référendum permet aux citoyens de voter sur une politique, tandis que l'initiative d'agenda les autorise seulement, par le biais d'une pétition, à solliciter les représentants, en général le parlement, pour qu'ils examinent une proposition de politique. Certains référendums consentent aussi aux citoyens de prendre l'initiative du vote (initiative populaire), ou leur garantissent le vote (référendum obligatoire). Ils confèrent donc un *droit de vote*. En cela ils réalisent mieux la démocratie directe que le référendum initié par les autorités (même s'il faudrait aussi considérer l'objet du vote et faire une place à part aux cas de plus en plus fréquents de référendums initiés par les autorités mais portant sur des propositions populaires, parfois issues d'initiatives d'agenda ou élaborées par des conventions de citoyens tirés au sort). Surtout, comme on verra dans le chapitre 2, les référendums d'initiative populaire ou obligatoires sont susceptibles, par leurs effets induits, d'accroître l'influence populaire dans le circuit représentatif, et de rapprocher ainsi fortement un régime d'une démocratie directe.

Il faut néanmoins préciser d'emblée ce que la démocratie directe n'est pas. Il y a en effet des institutions qui sont parfois associées à la démocratie directe même si elles ne permettent pas à chaque citoyen de prendre part directement aux décisions politiques. La première d'entre elles est ce que les Américains appellent le « *recall* », c'est-à-dire les procédures de révocation à l'initiative des citoyens. Structurellement, le *recall* ressemble à l'initiative populaire, puisqu'il permet à une minorité de citoyens, par une récolte de signatures, de se débarrasser d'un responsable politique et de déclencher de nouvelles élections. Souvent, cela passe d'abord par un référendum sur la révocation (Welp et Whitehead 2020). Il n'en reste pas moins que le *recall* ne porte pas sur des politiques, mais sur des représentants politiques, et en cela ressortit à la démocratie représentative, électorale. Parfois, l'assimilation du *recall* à la démocratie

directe est basée sur le fait que, en créant une révocabilité permanente, elle forcerait les représentants à suivre les préférences des représentés (Cronin 1989, Manin 1996). Cette forme de représentation plus sensible à la menace populaire n'en est pas moins une représentation, et à aucun moment le citoyen ne devient lui-même législateur.

Un argument analogue vaut pour les procédures de tirage au sort parmi les citoyens, parfois associées à la démocratie directe. Dans les assemblées tirées au sort, cependant, tous les citoyens ne prennent pas de décision, mais seulement ceux qui ont été désignés par le sort et qui, de ce fait, représentent les autres. Il s'agit donc d'une autre manière de concevoir la représentation, plus ressemblante à la population représentée, moins élitiste, mais aussi avec moins d'« *accountability* », c'est-à-dire d'incitations à tenir compte des préférences des représentés que dans la représentation par l'élection (Delannoi 2019). Substituer une assemblée tirée au sort à une assemblée élue n'accroît pas l'impact direct de chaque citoyen sur les lois. Un argument à part vaut pour les assemblées tirées au sort et tournantes qui visent à donner à chaque citoyen, à un moment ou un autre, le pouvoir législatif. Un tel dispositif se rapproche plus de la démocratie directe car il donne à chaque citoyen l'occasion de légiférer directement, mais ce pouvoir n'est pas exercé en permanence et la condition pour que chacun puisse participer tour à tour est une population très restreinte. Hormis dans des petites communes, ce système reste donc aujourd'hui inapplicable. *A fortiori*, nous ne considérons pas non plus comme appartenant au champ de la démocratie directe les assemblées basées sur le volontariat, telles que, par exemple, les budgets participatifs, dont la représentativité sociologique est vouée à être beaucoup plus faible que celle des assemblées tirées au sort. Et nous excluons aussi de ce champ les procédures participatives de consultation des citoyens, qui elles aussi n'impliquent que des minorités de volontaires et ne confèrent aucun pouvoir d'initiation ou de décision.

Nous pourrions évoquer d'autres innovations démocratiques aujourd'hui proposées par certains théoriciens de la démocratie, telles que la démocratie digitale, qui prône une implication majeure des citoyens via les NTIC (voir par exemple Coleman 2005 ; Gagnon & Tormey 2017), ou la démocratie liquide, dite aussi délégative, qui propose de permettre aux citoyens de choisir leurs représentants, ou de décider eux-mêmes, au cas par cas selon les sujets (voir par exemple Ford 2014 ; Valsangiacomo 2021). Mais ces théories qui prétendent impliquer le citoyen ordinaire sont peu enclines à lui conférer un véritable pouvoir de décision ou d'initiation des politiques et ne remettent pas sérieusement en cause le rôle des représentants (Morel 2022). Les procédures qu'elles imaginent ne sont donc pas de la démocratie directe à proprement parler.

L'objet de cet ouvrage se limite donc aux dispositifs classiques de démocratie directe (on pourrait sans doute en concevoir des nouveaux plus sophistiqués), à savoir les référendums et l'initiative d'agenda, tels qu'ils existent dans de nombreux pays au niveau local ou national<sup>2</sup>. Se concentrer sur des dispositifs existants et pratiqués permet aussi d'aller au-delà d'une simple discussion théorique. Il est ainsi possible de faire le bilan de ce que ces dispositifs apportent ou non, et de leurs effets. Les travaux réalisés jusqu'ici sur la démocratie directe se sont intéressés de manière prédominante à l'analyse des facteurs du vote aux référendums, par mimétisme avec les études électorales, et à la question, en partie dépendante du comportement de vote, de la qualité démocratique des référendums. Si bien que si l'on sait aujourd'hui à peu près comment et à quelles conditions un référendum peut avoir un standard démocratique acceptable, du moins autant que celui des élections, de grandes avancées restent à faire en ce qui concerne la question, sous-étudiée et pourtant centrale, de l'impact des procédés de démocratie directe sur les politiques menées et le système politique. Les travaux existants sur cette question se basent presque tous sur les cas paradigmatiques de la Suisse et des États-Unis, où le référendum et l'initiative sont utilisés depuis plus d'un siècle, et concernent généralement le niveau local (seul possible dans la démocratie américaine), même si le développement récent dans de nombreux pays de la démocratie directe au niveau national a commencé à générer l'exploration d'autres cas.

Ainsi, à l'heure où les citoyens des démocraties réclament plus de démocratie directe, si l'on en croit les sondages (voir par exemple Reynié 2017) ou des mouvements tels que celui des Gilets jaunes en France, doit-on se demander quels effets l'introduction de l'initiative populaire et le recours plus fréquent au référendum produiraient sur les politiques publiques, l'économie, ou encore le comportement et les attitudes des citoyens et les élus. Compte tenu d'une littérature encore très éparpillée sur ces questions, notre but ici est de faire le point sur ce que l'on sait à ce jour, ce qui est moins certain et ce qui reste encore dans l'ombre. On a distingué entre deux grands domaines affectés par la législation directe : la législation elle-même et les acteurs. S'agissant du premier domaine, objet de la seconde partie de l'ouvrage (après une première partie théorique et descriptive), on se concentrera sur les effets de la

2. Si cet objet d'étude a été clairement défini nous n'avons pas en revanche imposé de terminologie particulière pour nommer ces dispositifs, certains auteurs parlant de référendums, d'autres de votations (à la Suisse), d'autres encore de démocratie directe « tout court », etc. De même les types de référendum en fonction de l'initiative, l'objet, ou d'autres variables encore, reçoivent des noms différents selon les auteurs, qui parfois reflètent des traditions nationales. Nous proposons une typologie de ces formes dans le chapitre 1 et avons essayé autant que possible de clarifier pour chaque chapitre à quelle forme renvoyait tel ou tel dispositif nommé par l'auteur.

démocratie directe sur *les* politiques, ce qui revient à se demander dans quelle mesure les politiques menées sont différentes, et pourquoi pas meilleures ou moins bonnes, à la suite de l'introduction de mécanismes référendaires ou d'initiative. Le second type d'effets, abordé dans la troisième partie, concerne les effets de la démocratie directe sur *la* politique (la distinction en anglais entre *policies* et *politics* est ici plus parlante), en particulier sur le comportement des élus, des acteurs de la société civile et des citoyens. Il y a lieu de se demander en effet si le référendum, et certaines formes de référendums plus que d'autres, sont à même d'impacter fortement le système politique et si oui dans quelle direction. D'une certaine manière, on reprend ici l'interrogation classique des constitutionnalistes sur la combinaison de la démocratie directe et de la démocratie représentative, mais dans une optique moins spéculative et plus empirique.

Bien qu'examinées ensemble pour chacun de ces deux grands domaines, deux catégories d'effets sont également distinguées : les effets directs et les effets indirects. Les premiers émergent directement de la pratique des initiatives et des référendums. Par exemple, les votes peuvent produire des politiques plus conservatrices sur certains sujets et plus progressistes sur d'autres ; ou une campagne référendaire accroître le niveau de compétence des citoyens sur un sujet. Les effets indirects, en revanche, sont des effets de conditionnement de la vie politique produits par la démocratie directe. Ils sont dans une large mesure, mais pas exclusivement, le produit de l'anticipation par les acteurs d'un possible référendum. Ainsi un effet indirect bien connu du référendum-veto à l'initiative des citoyens en Suisse (chapitre 30), mais aussi en Uruguay (chapitre 31), est de pousser les élus à davantage consulter la population en amont, contribuant à faire de ces pays des démocraties consensuelles. Ces effets indirects peuvent aussi dériver de la présence des instruments de démocratie directe comme ressource politique, déterminant par exemple un certain type de mobilisation de la société civile (chapitre 28), ou résulter de leur pratique routinisée (intérêt pour la politique, confiance dans les institutions etc.). Potentiellement, ce type d'impact, qui affecte le système politique, est beaucoup plus important que l'impact direct et isolé de telle ou telle consultation. C'est pourquoi nous avons incité les auteurs des différents chapitres à distinguer entre ces deux types d'effets, ce qui n'est pas toujours le cas dans la littérature.

Aucun ouvrage ne nous paraît offrir à ce jour un bilan aussi large du fonctionnement et des effets de la démocratie directe. Le fait qu'il soit en français permet donc au public francophone de rattraper un certain retard en matière de connaissance de la démocratie directe, mais aussi, nous l'espérons, de prendre une certaine avance.

L'ouvrage est structuré en quatre grandes parties.

La première partie porte sur la démocratie directe elle-même, pour mieux comprendre ses propriétés, ses contours, son utilisation et son histoire. Nous présentons tout d'abord les outils de démocratie directe, après avoir défini ce qu'est la démocratie directe et ce qui fait la nature du référendum, et parfois son ambiguïté par rapport aux autres procédures mobilisant le vote des citoyens (chapitre 1). Nous discutons ensuite les conditions dans lesquelles les instruments de démocratie directe peuvent profondément modifier la structure institutionnelle d'un régime politique et transformer un régime représentatif en une démocratie directe (chapitre 2). Les chapitres 3 et 4 abordent respectivement la place de la démocratie directe dans la théorie politique et économique. La façon dont elle est conceptualisée, critiquée ou promue y est détaillée. Les chapitres 5 et 6 traitent de l'histoire de la démocratie directe. Tout d'abord son fonctionnement dans l'antiquité, notamment à Athènes, où le terme « démocratie directe » aurait été un pléonasme. Ensuite, sa version contemporaine qui trouve ses racines aux États-Unis, avant de se perfectionner en Europe et ailleurs. Des chapitres plus comparatifs concluent cette partie, portant tout d'abord sur le soutien à la démocratie directe parmi les citoyens et leurs représentants (chapitre 7), puis sur les différentes variantes et utilisations des référendums dans le monde (chapitre 8). Les référendums locaux sont également abordés, mais à cause de leur large diffusion, nous avons limité leur analyse à l'Europe (chapitre 9). Enfin, cette partie se termine sur un tour du monde du droit d'initiative d'agenda pour les citoyens, avec une attention particulière à ses modalités et à son impact sur la législation (chapitre 10).

Avec la deuxième partie, l'ouvrage entre directement dans la question des effets de la démocratie directe. Les effets sur les politiques publiques, d'abord. La démocratie directe est réputée permettre d'améliorer la « congruence », c'est-à-dire la ressemblance des politiques menées avec les souhaits des citoyens. Le chapitre 11 en aborde les raisons et l'ampleur. Cette congruence avec les souhaits de la majorité freine-t-elle le changement ? Nuit-elle aux minorités ? Aux droits individuels ? Les chapitres 12, 13 et 14 font le point sur les travaux abordant ces questions. Une autre question est celle de la capacité des référendums à résoudre les crises, ou inversement du risque qu'ils les aggravent. L'auteur nous livre une étude originale appliquée aux référendums sur l'Europe (chapitre 15). Le chapitre 16 aborde, également au moyen d'une enquête, le sujet de l'impact de la démocratie directe sur le changement institutionnel, tandis que le chapitre 17 analyse comment les outils de démocratie directe peuvent influencer le comportement d'un pays en matière internationale et sur les enjeux territoriaux. Cette partie se termine avec trois enjeux structurants des politiques publiques contemporaines : l'économie

et la fiscalité, les inégalités, l'environnement. Les chapitres 18, 19 et 20 montrent comment la démocratie directe influence les politiques menées dans ces trois domaines.

Au-delà des effets sur les politiques, la troisième partie analyse comment les citoyens et les autres acteurs de la vie politique et corps intermédiaires sont affectés par les institutions de démocratie directe. Cette partie est introduite par une question classique : les citoyens sont-ils suffisamment compétents pour prendre directement des décisions politiques ? Et est-ce que le fait de devoir les prendre affecte cette compétence elle-même ? C'est l'objet du chapitre 21. Les deux chapitres suivants analysent les effets de la démocratie directe sur la confiance : d'une part la confiance dans les institutions et le soutien à la démocratie (chapitre 22) ; d'autre part les effets de confiance et défiance conjoncturels sur les acteurs politiques (chapitre 23). Le chapitre 24 s'intéresse aux effets sur les comportements des élus, se demandant s'ils deviennent plus responsables ou moins responsables ? Plus clivés ou plus enclins au compromis ? Le chapitre 25 examine l'impact des référendums sur les clivages et les partis. Au-delà des acteurs élus, la démocratie directe a aussi des effets sur le comportement des acteurs qui mettent en œuvre les décisions politiques, notamment celles prises directement par référendum. Cet enjeu est abordé dans le chapitre 26, qui montre que le chemin vers l'application de la volonté populaire est encore long après le vote. Dans les chapitres 27 et 28, l'attention est tournée vers l'impact de la démocratie directe sur les comportements des groupes d'intérêts (chapitre 27) et des mouvements contestataires (chapitre 28). Cette partie se termine avec un chapitre abordant la question de l'effet de la démocratie directe sur les conflits sociaux (chapitre 29).

L'ouvrage se conclut par une quatrième partie dédiée à des études de cas. Les institutions de démocratie directe sont en effet loin d'être partout identiques, et si elles influencent profondément le fonctionnement du système politique dans certains pays, elles tiennent dans d'autres pays un rôle marginal. Les systèmes les plus marqués par ces institutions sont la Suisse (chapitre 30), l'Uruguay (chapitre 31) et les États-Unis, au niveau des nombreux États qui en disposent (chapitre 34). Une attention particulière a été portée à l'Italie, avec ses outils de démocratie directe très accessibles, mais finalement peu structurants (chapitre 32), ainsi qu'à Taiwan, premier pays asiatique à avoir instauré l'initiative populaire. La genèse et le développement de cette innovation démocratique, bien que récente, nous ont paru mériter un chapitre à part (chapitre 33). Il nous a paru également utile d'étudier le développement croisé, très différent, de la démocratie directe en Allemagne et en Autriche (chapitre 35). Un chapitre particulier est dédié également aux micro-états, qui non seulement bénéficient souvent de ces outils, mais sont aussi censés, dans l'imaginaire collectif, être

propices à la démocratie directe à cause de leur petit nombre d'habitants (chapitre 36). Enfin, l'Europe centrale et orientale (chapitre 37) et l'Amérique latine (chapitre 38) ont connu dans les années 1990 une vague de démocratisation qui a inclus l'introduction d'un grand nombre d'outils de démocratie directe. Dans les deux cas, cependant, ces outils ne paraissent pas avoir exercé jusqu'ici une influence importante sur le fonctionnement des régimes en place. Cette dernière partie dédiée aux cas nationaux se ferme sur un chapitre comparatif sur la France et la Belgique, qui nous a paru nécessaire compte tenu du caractère franco-belge de ce livre, même si ces deux pays, on l'a dit plus haut, sont peu ouverts à la démocratie directe (chapitre 39).

Il est impossible de résumer ici l'ensemble des résultats présents dans les différents chapitres. Ne serait-ce que parce que, comme l'enseigne justement cet ouvrage, les différents instruments de démocratie directe ont des effets différents, ou parfois des effets ambivalents, conditionnés à des situations particulières, ou encore incertains, nécessitant des recherches ultérieures. Ce qu'il est possible de conclure en quelques mots est que la démocratie directe n'apporte aucune des conséquences catastrophiques prophétisées par certains commentateurs de la vie politique, ni ne produit de sociétés idylliques. Les systèmes politiques qui donnent aux citoyens la possibilité de prendre les décisions directement ont leurs problèmes comme toutes les autres. Cependant, comme tout renforcement des droits politiques, la démocratie directe apporte plus d'inclusion, plus de transparence et, surtout, une citoyenneté renforcée. Il ressort, en outre, des analyses présentes dans ce livre, que les principaux effets positifs de la démocratie directe ne s'observent que lorsque ces institutions structurent profondément l'équilibre des pouvoirs. Des institutions trop limitées ou trop peu accessibles – comme on a pu les voir se développer en Amérique Latine ou en Europe centrale et orientale – ne produisent fondamentalement aucun effet positif, et tendent même plutôt à se retourner contre elles-mêmes, en générant une frustration et le discrédit de la démocratie, directe ou non.