



HAL
open science

Référendum et volonté populaire : la critique démocratique du référendum

Laurence Morel

► **To cite this version:**

Laurence Morel. Référendum et volonté populaire : la critique démocratique du référendum. Participations - Revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté, 2018, Participations - Revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté, 2018 (1), pp.53-84. 10.3917/parti.020.0053 . hal-04411649v1

HAL Id: hal-04411649

<https://hal.univ-lille.fr/hal-04411649v1>

Submitted on 24 Jan 2024 (v1), last revised 26 Jan 2024 (v2)

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Référendum et volonté populaire : la critique démocratique du référendum

Laurence Morel

Résumé

Le référendum est un procédé très controversé, faisant l'objet de nombreuses critiques. On lui reproche de produire de « mauvaises décisions », de menacer les droits individuels et ceux des minorités, d'aggraver les conflits en empêchant les compromis, d'affaiblir les institutions représentatives... Mais la critique la plus déstabilisatrice adressée au référendum, parce qu'elle remet en cause ce qui est censé être son attribut principal, concerne son potentiel à proprement parler démocratique. Pour des raisons essentiellement intrinsèques, le référendum ne permettrait qu'une expression très imparfaite de la volonté populaire. Les principaux arguments de ce débat sont ici examinés : d'un côté, le référendum produirait difficilement des décisions numériquement majoritaires. Cette critique se réfère à la non-coïncidence entre la population affectée et l'électorat, à une tendance du référendum à figer les choix sociaux, et, surtout, à l'effet minoritaire de l'abstention. D'un autre côté, certains arguments mettent en doute l'aptitude des décisions référendaires à refléter les véritables préférences de la majorité ou soulignent la difficulté à assurer leur mise en œuvre. La thèse ici défendue est que ces différentes failles du procédé peuvent être relativisées en comparant la performance de la démocratie directe avec celle de la démocratie représentative, et en partie surmontées par des modalités appropriées, telles que celles relatives à la question, à la campagne, ou au rôle du Parlement et d'autorités en amont et en aval des consultations. Bien que donnant la parole au peuple, le référendum n'est pas par essence démocratique. Sa qualité démocratique dépend de variables attachées à sa pratique. À bien des égards, le défi est aujourd'hui de reprendre le référendum aux populistes, en montrant qu'il est possible d'en faire un usage sinon parfaitement démocratique, du moins « démocratiquement correct ».

Critiques du référendum

Les référendums ont toujours été décriés ou révéérés. Il est difficile de trouver un procédé suscitant plus de passion dans le débat constitutionnel et politique. Seule l'extension du suffrage semble avoir connu une telle *vis polemica*. Ce n'est pas un hasard, bien sûr, puisque dans les deux cas la portée symbolique et les retombées pratiques sont de taille, s'agissant de l'intervention du peuple dans les affaires publiques. Mais avec le référendum, l'enjeu paraît maximal : il n'est plus question seulement d'élire des représentants, mais bel et bien de démocratie directe. À cela s'ajoute une particularité du référendum : sa nature protéiforme. L'instrument peut varier en fonction de multiples facteurs allant de son initiative à son objet, en passant par la forme de la question posée ou l'impact juridique de son résultat, ou d'autres variables attachées au contexte, avec des implications à chaque fois très différentes. Il en résulte une grande indétermination de ses effets, qui alimente un débat contradictoire semblant voué à perdurer. Comme le souligne laconiquement David Butler, l'un des pionniers dans l'étude comparative des référendums : « *For every generalization about referendums there is a counterexample* » (in Qvortrup, 2014, p. ix). Ainsi associe-t-on au référendum presque chaque effet et son contraire : tyranniser les minorités ou être une arme aux mains de petits groupes, régler les conflits ou les attiser dangereusement, affaiblir la démocratie représentative ou lui servir de correctif,

et, surtout, être l'outil démocratique par excellence ou, à l'opposé, un redoutable instrument de manipulation des peuples. Le procédé semble rétif à toute entreprise de généralisation.

Dans cette cacophonie, force est pourtant de constater que les jugements négatifs ou réservés prévalent. Mais un autre constat s'impose tout autant : comme sourd aux critiques, le procédé se fraye, presque inexorablement, un chemin de plus en plus large dans le circuit représentatif des démocraties contemporaines. Les dispositifs référendaires sont en nette progression, et leur pratique s'est intensifiée depuis le début des années 1990, à l'échelle nationale et surtout locale (voir l'introduction de ce numéro). Les référendums portent sur des sujets de première importance, comme l'intégration européenne ou les revendications d'indépendance. En même temps, ils investissent le champ de la législation ordinaire, créant le sentiment d'une pénétration de la démocratie directe dans le mode de gouvernement. Cette recrudescence s'accompagne d'une perte de contrôle du procédé par les gouvernements, de plus en plus souvent désavoués par le vote populaire : victoire du « non » à la Constitution européenne, Brexit, rejet des réformes institutionnelles en Italie, ou encore d'accords de paix historiques en Colombie... telles sont quelques-unes des consultations récentes qui ont retenti comme autant de déflagrations bien au-delà des frontières à l'intérieur desquelles elles se tenaient.

L'incertitude quant aux implications du procédé, dans un tel contexte, apparaît de moins en moins tenable. Il devient en quelque sorte urgent de répondre aux critiques formulées à son encontre. Celles-ci tournent autour de quelques grandes questions : référendum et intérêt général, référendum et minorités, référendum et libertés, référendum et légitimité, référendum et résolution des conflits, référendum et institutions représentatives, référendum et démocratie... Les trois premières questions ont trait à la qualité des décisions référendaires, soit la plus ancienne des préoccupations soulevées historiquement par la démocratie directe (en fait la démocratie tout court, puisque les deux se confondent jusqu'à l'avènement de la démocratie dite « représentative »). Ainsi les Anciens s'inquiétaient du manque d'expertise des citoyens, tandis que les Modernes, particulièrement incarnés dans le courant libéral, étaient peut-être encore plus préoccupés du risque de tyrannie de la majorité et d'atteinte aux droits individuels. Alors qu'on a pu croire le problème de la compétence évacué avec l'instruction de masse, il est d'une certaine manière rentré par la fenêtre des sociétés complexes. Les nombreux travaux consacrés aux conditions de formation du vote au référendum, ou à l'évaluation du niveau d'information et de compétence des votants (par exemple, récemment : Kriesi, 2012), visent à répondre empiriquement à ces préoccupations. De même, certaines études témoignent du souci de vérifier la supposée propension des décisions populaires à opprimer les minorités ou à menacer les droits ou libertés individuelles (Fatin-Rouge Stéfani, 2003 ; Marxer, 2012 ; Christmann, Danaci, 2012). La critique de la qualité des décisions référendaires est aujourd'hui reformulée par les théoriciens de la démocratie délibérative, qui questionnent la capacité du référendum à produire des décisions raisonnables (voir l'introduction de ce numéro).

La question de la légitimité de la *vox populi*, et celle, étroitement liée, de l'aptitude des référendums à dénouer les crises, renvoient aux effets politiques du procédé. Bien que parées des atours de la souveraineté populaire, les décisions référendaires ne produiraient pas toujours de la légitimité et seraient inaptes à régler les conflits, voire tendraient à les aggraver. Cela tiendrait à certaines limites intrinsèques du référendum (Denquin, 1976 ; Taillon, 2018), comme l'impossibilité de déboucher sur des compromis, déjà soulignée par Max Weber dans *Parlement et gouvernement dans l'Allemagne réorganisée* (1918), et qui figure aussi au cœur de la critique délibérationniste. L'affaiblissement des institutions représentatives, avec la déresponsabilisation des élus, tentés de s'en remettre au vote populaire pour se délester de certains problèmes, ou leur perte d'indépendance en tant que législateurs par crainte de la sanction référendaire, seraient aussi à mettre au passif des référendums – ou encore l'obstruction législative et la surcharge du système politique qui résulteraient de l'initiative populaire.

Mais la critique la plus déstabilisatrice adressée au référendum, parce qu'elle remet en cause ce qui est censé être son attribut principal, concerne son potentiel à proprement parler démocratique. Certes,

l'essence du référendum a pu aussi être assimilée à une capacité à produire du « bon gouvernement », chez ceux qui croient à l'intelligence collective, depuis Aristote, que « le peuple est plus sage que les princes », depuis Machiavel, ou encore que la volonté populaire est synonyme d'intérêt général, depuis Rousseau. Le fait de constituer un vecteur de la volonté populaire apparaît cependant plus sûrement dans l'ADN du procédé. Pour autant, le référendum remplit-il sa promesse démocratique en donnant la parole aux citoyens ? Permet-il une expression correcte de la volonté populaire ? C'est bien par là que doit commencer toute critique du référendum, et c'est par là en effet qu'elle commence le plus souvent aujourd'hui, à parité, pourrait-on dire, avec la critique délibérationniste, plus soucieuse du contenu des décisions populaires. Les deux critiques se croisent parfois, en particulier dans l'analyse du vote référendaire. Ainsi, en France, l'argument aujourd'hui le plus fréquent contre le référendum est que les votants tendraient inexorablement à répondre à une autre question que celle qui leur est posée, ce qui constitue un problème aussi bien du point de vue de la capacité du référendum à exprimer la volonté populaire sur ladite question que de celle de produire une décision raisonnable et éclairée. Mais les deux critiques se rejoignent surtout dans les remèdes préconisés, très axés sur le type de question, sa formulation, le nombre d'options, de même que la campagne et les conditions du débat, toutes choses jugées essentielles pour assurer tant un vote « raisonnable » que reflétant la volonté populaire. Cette intersection est particulièrement visible chez certains auteurs (par exemple LeDuc, 2015). Malgré ces points de contact, les deux approches gagnent à ne pas être confondues.

La critique démocratique du référendum est l'objet du présent article. Celui-ci l'analysera à partir des principaux arguments qui la structurent, en s'efforçant d'apporter des réponses à chacun d'eux. Ces arguments convergent dans l'affirmation que le référendum, pour des raisons là encore essentiellement intrinsèques au procédé, ne permettrait qu'une expression très imparfaite de la volonté populaire. Mais ils renvoient à deux catégories distinctes de problèmes. D'une part, le référendum ne produirait que rarement et difficilement un résultat numériquement majoritaire, contredisant la définition classique de la démocratie comme gouvernement de la majorité. Il s'agit en quelque sorte d'un problème « quantitatif ». D'autre part, le résultat du référendum serait inapte à exprimer correctement la volonté populaire. C'est ici plutôt un problème d'ordre « qualitatif » qui est posé¹.

Une volonté majoritaire ? Une volonté « authentique » ? Ainsi peuvent être résumées les deux grandes questions soulevées par la critique démocratique du référendum. Ces deux questions seront abordées successivement, chacune étant déclinée de plusieurs manières, après une mise au point sur l'outil référendaire en tant que distinct d'autres procédures et divisible en plusieurs types aux implications assez différentes.

De quoi parle-t-on ? Unité et diversité du référendum

Un référendum est un vote de l'électorat sur une question ou une politique. Comme toute définition, celle-ci peut faire apparaître des zones grises à l'épreuve de la réalité. Ainsi certains référendums ont pour question l'accession ou la confirmation au pouvoir d'un individu. Il devient alors difficile de les distinguer d'une élection. À titre d'exemple, au Kazakhstan en 1995, un référendum se substitua à l'élection qui aurait dû se dérouler un an plus tard (« Acceptez-vous de prolonger le mandat du président de la République Nursultan Nazarbayev, élu par le peuple le 1^{er} décembre 1991, jusqu'au 1^{er} décembre 2000 ? ») ; ou au Soudan et en Tanzanie, les Constitutions requéraient à une certaine époque que le choix du président par le Parlement soit ratifié par le peuple. À l'inverse en Roumanie

¹ On n'abordera pas dans cet article la question de la tyrannie majoritaire, sachant toutefois que cette question peut avoir sa place dans une critique démocratique du référendum, au nom du principe de respect de la minorité.

le Parlement a demandé deux fois (en 2007 et en 2012) à la population de confirmer l'*impeachment* du président de la République. On est ici plus près de la révocation populaire (plus connue sous le terme anglo-saxon de *recall*), qui est une sorte de « dés-élection » à l'initiative des citoyens. Certains référendums enfin posent une question de confiance, à l'image de celui tenu en Russie en 1993 (« Avez-vous confiance en Boris Nikolajewitch Yeltsin, président de la Fédération russe ? »), et ont pour effet de confirmer un individu au pouvoir, ou au contraire de l'obliger à démissionner (comme dans le cas du président de l'Azerbaïdjan la même année).

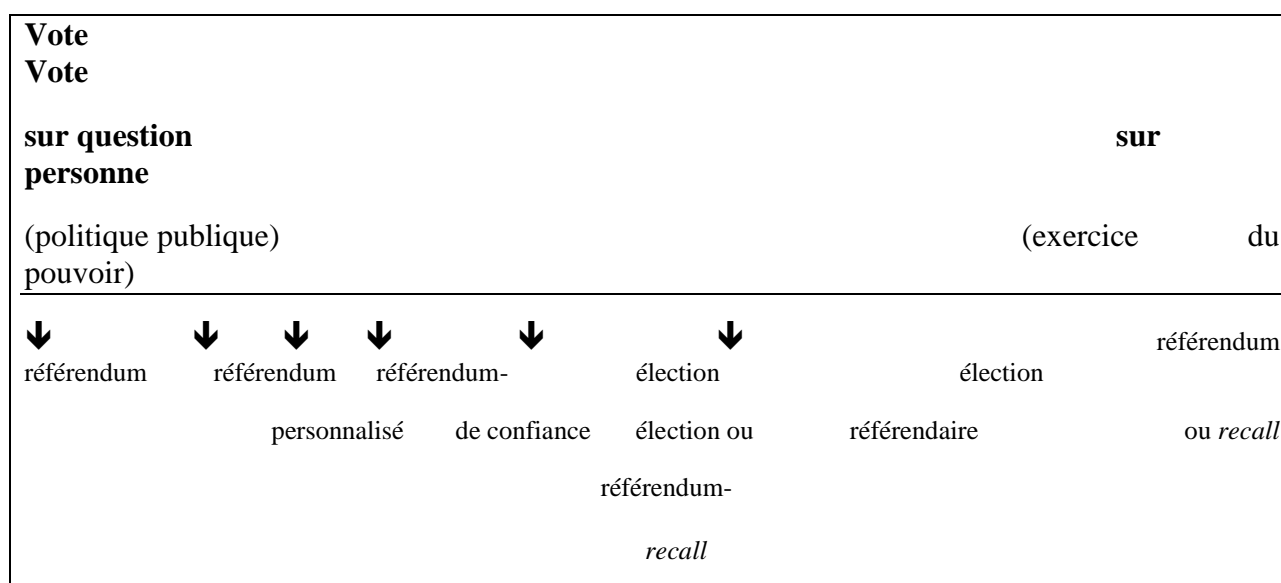
Ces consultations en quelque sorte intermédiaires entre le référendum et l'élection, parfois qualifiées de « plébiscites »², restent cependant rares, tendanciellemment associées à des pratiques autoritaires ou semi-autoritaires de réminiscence césariste ou bonapartiste, et sont en outre facilement identifiables. Tel n'est pas le cas des référendums qui portent officiellement sur une politique, mais constituent *de facto* un vote de confiance ou de défiance à l'égard du gouvernement ou du chef de l'exécutif, stimulé ou non par une question de confiance explicitement posée (comme dans le cas paradigmatique des référendums gaulliens). Ces référendums, que l'on qualifiera de « personnalisés », peuvent sembler très proches des référendums de confiance à peine cités quand ils ont des répercussions sur l'exercice du pouvoir. Un exemple récent est le référendum perdu par Massimo Renzi en Italie, interprété à juste titre comme un désaveu de sa personne et qui a entraîné sa démission immédiate de la présidence du Conseil. Pour autant, le référendum personnalisé ne remet pas en cause le fait incontournable que le vote porte formellement sur une politique. Il s'agit donc toujours d'un référendum. Notons par ailleurs qu'il est impossible de désigner ce type de référendum *a priori*, avant que le vote ait eu lieu, que ses motivations aient été analysées (pour mesurer son degré de personnalisation), et que soient avérés ses éventuels effets sur l'exercice du pouvoir (renforcement ou affaiblissement d'autorité, démission...). Tout au plus peut-il s'agir d'une qualification *a posteriori*, sur base empirique. Sauf à considérer que certains référendums sont par nature voués à la personnalisation : ceux qui sont assortis d'une question de confiance explicite (mais là encore il faut attendre la campagne et parfois la veille du vote) ; ou plus largement, les référendums initiés par le chef de l'exécutif, le gouvernement, ou la majorité ; voire, indépendamment de leur initiateur, tous les référendums portant sur des textes sur lesquels le gouvernement ou le Parlement prennent position. Autant dire que très peu de référendums échapperaient en pratique à la personnalisation.

Ces différents types intermédiaires peuvent être rangés sur un axe allant du référendum « pur », entièrement focalisé sur une question, à l'élection ou révocation populaire. On fera également apparaître sur cet axe le cas symétrique à celui du référendum personnalisé, qui est l'élection « référendaire ». Certaines élections, par exemple celles intervenant après une dissolution anticipée sanctionnant l'impossibilité de sortir d'un conflit sur une question, peuvent en effet s'avérer dominées par cette question et donc assez proches d'un référendum. Un exemple récent est la dernière élection du Parlement catalan (décembre 2017), qui a d'autant plus fait office de substitut au référendum d'indépendance que celui-ci était interdit³.

² Nous préférons pour notre part ne pas utiliser ce terme étant donné la variété des significations qu'il a recouvertes et continue à recouvrir dans les traditions nationales et dans les travaux de recherche (Morel, Qvortrup, 2018).

³ L'élection précédente avait aussi été une sorte de référendum sur l'indépendance.

Schéma 1. Types intermédiaires entre le référendum et l'élection



S'il existe donc bien quelque chose qui soit qualifiable de « référendum », défini relativement aux autres procédures de vote par son objet formel, au-delà des glissements qui peuvent s'avérer en pratique, il reste que l'unité interne du processus est mise à dure épreuve par la multiplicité de ses formes possibles. Celles-ci conditionnent les implications du procédé, et notamment son potentiel démocratique. Ainsi, selon que le référendum est requis ou non par la Constitution, d'initiative majoritaire ou minoritaire, à portée consultative ou décisionnelle, ou encore selon son objet, certains problèmes peuvent être plus ou moins posés ou facilement résolus. Les référendums sur des textes émanant du Parlement, initiés par ce dernier ou juridiquement requis, ont par exemple plus de chances de refléter une vue « large » dans la population qu'une initiative populaire articulant une proposition, plus susceptible d'exprimer une opinion très minoritaire. *A contrario*, une initiative populaire risquera moins de tourner au vote de confiance et de produire un résultat décalé par rapport à son objet. De même, les modalités « secondaires » du référendum, telles que celles relatives à la formulation de la question ou à la campagne, impactent la qualité démocratique des consultations populaires. La typologie ci-dessous fait apparaître les principaux types de référendums relativement à trois variables essentielles : le caractère juridiquement requis (obligatoire) ou non de la consultation, l'initiateur (une minorité populaire ou institutionnelle ; le Parlement ou l'exécutif), et la capacité de l'initiateur à soumettre au vote une proposition ou seulement un texte dont il n'est pas l'auteur.

Tableau 1. Typologie des référendums

Référendum d'initiative minoritaire (référendum « d'en bas »)				Référendum obligatoire	Référendum d'initiative gouvernementale (référendum « d'en haut »)	
populaire		institutionnelle (minorité parlementaire, de régions...)			législative	exécutive
propositif	non propositif (abrogatif ou suspensif)	propositif	non propositif (abrogatif ou suspensif)			
Initiative populaire propositive	Initiative populaire abrogative ou suspensive	Référendum minoritaire propositif	Référendum minoritaire abrogatif ou suspensif	Référendum obligatoire	Référendum d'initiative législative	Référendum d'initiative exécutive

Décision référendaire et majorité

Instrument majoritaire par excellence, souvent critiqué pour cela, le référendum attire pourtant aussi le reproche inverse : celui de ne produire que très rarement des décisions à proprement parler majoritaires. Trois ordres de raisons y contribueraient : les limites de l'électorat consulté, d'abord, inéluctablement plus étroites que celles de la population affectée ; la difficile remise en cause des décisions populaires, d'autre part, qui aboutirait souvent à ce que celles-ci soient figées dans une expression devenue minoritaire ; l'effet minoritaire de l'abstention, enfin et surtout, qui condamnerait le résultat à ne dépasser que très rarement la majorité des inscrits.

Population affectée et électorat

Expression de la majorité de l'électorat, le référendum serait rarement celle de la population affectée par la question qu'il pose, mécaniquement plus ample, du fait de l'exclusion des individus n'ayant pas le droit de vote (à commencer par les mineurs), et qui recouvre parfois un ensemble beaucoup plus vaste que le cadre territorial de la consultation. Selon la population jugée pertinente, le résultat d'un référendum peut donc facilement être déclassé du statut majoritaire à celui de minoritaire, rapporté à la population affectée. Il est admis qu'un problème analogue existe avec l'élection, une assemblée ou un chef d'exécutif élus étant amenés à prendre des décisions ayant parfois des retombées sur une population beaucoup plus nombreuse que celle dont ils sont l'incarnation majoritaire. La perception de ce problème a même augmenté avec la multiplication des interdépendances et le développement d'Internet, au point que certaines élections, comme celle du président américain ou d'un pays voisin, constituent de plus en plus souvent un véritable moment de mobilisation bien au-delà des frontières de l'électorat sollicité. Mais la démocratie représentative est censée être plus « protectrice » à l'égard des intérêts non représentés. Les élus leur accorderaient plus d'attention dans le travail législatif – tout comme ils seraient plus compétents et respectueux des minorités.

S'agissant du référendum, la question du décalage entre l'électorat et la population affectée constitue un enjeu important du choix de l'échelon territorial du vote. Ainsi le problème est-il souvent posé avec les consultations locales. En témoigne l'exemple récent du référendum sur la construction de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, dont les frontières départementales étaient vivement critiquées par les partisans d'un vote régional (Paoletti, 2017). Dès l'annonce du référendum, ceux-ci en ont contesté la nature démocratique, au motif que le cadre territorial du vote ne correspondait pas à la population suffisamment affectée par le futur aéroport pour avoir voix au chapitre. Cette contestation venait certes plutôt des opposants au projet, les sondages indiquant une victoire du « non » plus probable au niveau régional que départemental, mais cela n'ôte pas sa force à l'argument. Les référendums de souveraineté sont les plus sujets à ce genre de contestation, inhérente à la problématique de l'autodétermination. Pour exemple, la question catalane, qui oppose aujourd'hui les séparatistes, partisans d'un scrutin limité à la Catalogne, au gouvernement de Madrid, d'après qui l'avenir de la province doit être décidé par l'ensemble des Espagnols. Ces scrutins posent d'ailleurs des problèmes encore plus épineux, résolus de manières diverses selon les cas, d'attribution du droit de vote au regard des critères de lieu de naissance et de résidence, qui peuvent déboucher sur quatre catégories d'électorats potentiels : les autochtones résidents, les autochtones non résidents, les résidents non autochtones et les non-résidents non autochtones (Sen, 2018). La majorité électorale est même parfois fixée *ad hoc*, comme au référendum sur l'indépendance de l'Écosse (2014), qui l'a abaissée à 16 ans.

Mais le problème de la coïncidence entre la population consultée et la population affectée est de plus en plus souvent posé à l'occasion de référendums nationaux, compte tenu de la tendance à l'internationalisation, évoquée plus haut à propos des élections. Les référendums sur des politiques de l'Union européenne (euro, quotas de migrants, accords commerciaux ou financiers...), qui tendent aujourd'hui à prendre le relais des référendums d'adhésion, soulèvent la question du caractère approprié de l'échelle nationale, s'agissant de décisions qui impactent fortement les autres États membres (Rose, 2018). Ainsi l'hypothèse de référendums transeuropéens est-elle de plus en plus souvent formulée. Les questions d'environnement, familières des enjeux transfrontaliers ou planétaires, génèrent aussi des demandes de référendums transnationaux, jugés nécessaires pour impliquer tous les affectés.

L'accroissement des interdépendances, ou simplement de la perception de l'interdépendance et des « *communities of fate* » (Giddens, 2014), fait ainsi de plus en plus apparaître le référendum comme un vecteur illusoire de la « volonté majoritaire ». Parviendrait-il à superposer parfaitement l'électorat et la population affectée, il serait encore impuissant à donner la parole aux « intérêts muets », non humains (animaux, nature), ou d'humains non encore nés (générations futures). Pour autant que ces critiques puissent apparaître justifiées en théorie, elles sont à relativiser en pratique. D'abord, la référence aux « affectés » tend à se focaliser sur le nombre, ignorant les différences d'intensité des intérêts ou préférences. En pratique, l'électorat « exclu » est souvent moins affecté que l'électorat « inclus ». Dans le cas précité de Notre-Dame-des-Landes, comme dans tout cas présentant des nuisances locales, il est évident que plus on s'éloignait du site pressenti de l'aéroport moins les individus étaient impactés, même s'ils pouvaient l'être tout autant que les riverains au regard d'autres implications de l'aéroport. Noyer une population locale plus directement touchée par un problème dans un ensemble plus vaste de gens moyennement concernés expose au risque d'oppression de la minorité par une majorité aux contours discutables. Cela étant dit, nul doute que tout référendum doit s'efforcer de faire coïncider le plus possible la population consultée et la population affectée, et que le recours au procédé devrait être évité quand cela est impossible (par exemple dans le cas d'une question d'environnement frontalière, telle que la construction d'une centrale nucléaire).

Ensuite, est-il sûr que les élus garantissent une meilleure prise en compte des affectés ? La performance de la démocratie directe ne peut être jugée uniquement à l'aune d'une démocratie parfaite, idéale. Elle doit être comparée à celle de la démocratie représentative – ce que nous nous efforcerons ici de faire systématiquement. Ainsi un élu n'est-il pas par nature rive à ses électeurs, dont dépend sa réélection ? S'il voit au-delà de son électorat, c'est généralement parce que ce dernier l'y autorise. À rebours des idées reçues, on peut donc affirmer qu'à moins de toucher à des intérêts aussi vitaux que la réélection pour un élu, un référendum a plus de chances de susciter chez les citoyens appelés à voter des comportements « altruistes », prenant en compte les intérêts de catégories affectées ne participant pas au scrutin (mineurs, étrangers, populations limitrophes, futures générations...). Certes, la performance de la démocratie directe pourrait aussi être comparée à celle d'une démocratie représentative perfectionnée ou régénérée par les apports de théories démocratiques innovantes, à commencer par celle de la démocratie délibérative (Saward, 2000). Ainsi, les théories parfois dites de la « démocratie inclusive », qui s'intéressent aux intérêts exclus, ne croient pas en une démocratie directe « *de tous les affectés* » et proposent des améliorations de la démocratie représentative l'autorisant à devenir une démocratie « *pour tous les affectés* » (voir par exemple Eckersley, 2004). Parmi ces améliorations, figurent le développement dans l'arène parlementaire de procédures de délibération favorisant la « pensée inclusive » (c'est-à-dire le dépassement des préférences égoïstes par la prise en compte de l'ensemble des intérêts), mais aussi la « représentation inclusive » avec des quotas pour les catégories sous-représentées ou les intérêts muets, et la constitutionnalisation des droits de ces derniers (droits de la nature, des animaux). D'autres théories prônent la « démocratie cosmopolite », c'est-à-dire l'extension de la démocratie représentative au niveau supranational, de façon à prendre les décisions à l'échelle pertinente (Archibugi, Held, 2012).

Pour autant, ces améliorations pourraient tout aussi bien concerner la démocratie directe. Comme les représentants élus, et peut-être plus qu'eux, les électeurs peuvent être sensibilisés aux intérêts exclus au travers du débat public et d'une campagne riche. Sans qu'il y ait besoin de face-à-face, ils peuvent développer une attitude mentale de « délibération intérieure » (Goodin, 2003). De même, le modèle original de démocratie cosmopolite développé par David Held inclut le référendum transnational (Held, 1996).

Une volonté figée

La critique met ici l'accent sur une certaine « irréversibilité » des décisions référendaires, ou du moins la difficulté à revenir dessus. Cette difficulté serait plus grande que pour les décisions parlementaires, dont la modification fait partie de la routine législative et trouve sa légitimité dans l'alternance des partis au pouvoir (Cohen, Grunberg, Manin, 2017). Au contraire, la « sacralité » de la volonté populaire tendrait à empêcher sa remise en cause ou à ne l'autoriser que passé un certain délai et par un autre référendum. Quand il n'est pas juridiquement requis, le référendum serait « politiquement obligatoire » (Morel, 2007). La réticence croissante des gouvernements à organiser des consultations, qu'ils craignent de plus en plus de perdre, aboutirait ainsi à des décisions figées et à la paralysie de l'action publique sur certains sujets. Même en l'absence d'un référendum antérieur, la simple possibilité d'un référendum, et *a fortiori* son caractère incontournable, produirait d'ailleurs le même effet.

L'enjeu, notons bien, n'est pas seulement l'adaptation d'une politique devenue minoritaire aux évolutions de l'opinion, mais aussi l'amélioration qualitative ou la correction des erreurs. Ce souci est particulièrement exprimé par ceux qui redoutent les décisions populaires. Il reste que paradoxalement la démocratie représentative serait potentiellement plus démocratique que la démocratie référendaire en permettant une meilleure adaptation aux mutations de l'opinion.

Sans nier la pertinence de cette critique, on objectera qu'elle n'a réellement de sens que pour des décisions référendaires relativement récentes. Modifier, avec ou sans référendum, des décisions référendaires à distance de plusieurs années n'est pas plus difficile que de revenir sur des lois parlementaires. À titre d'exemple, les Irlandais se sont exprimés en 1983, en 1992, 2002 et 2018 sur le droit à l'avortement et en 1986 et 1995 sur le divorce ; ou les Norvégiens sur l'entrée dans l'Union européenne en 1972 et en 1994. Il est plus délicat indiscutablement de remettre en cause, par un nouveau référendum et *a fortiori* par voie parlementaire, le résultat d'un référendum tenu l'année précédente ou même deux ou trois ans auparavant. Pour autant, les exemples ne manquent pas là aussi. L'Irlande, encore, a fait revoter ses citoyens à un an de distance sur les traités de Nice puis de Lisbonne, imitant le Danemark sur le traité de Maastricht. Les parlementaires français ont adopté le traité de Lisbonne sans recourir à un nouveau référendum trois ans après le rejet du projet de Constitution européenne, qu'il repropose avec quelques variations. Ces exemples montrent que le problème d'une rigidité introduite par le référendum est surestimé. Au point que la Commission de Venise, dans son *Code de bonne conduite en matière référendaire* (2007), insiste sur l'obligation pour les autorités de respecter la décision populaire et préconise l'interdiction pendant un certain temps après le vote (sans toutefois préciser de délai) d'adopter un texte refusé par référendum, ou de modifier un texte adopté par référendum par une procédure autre que l'initiative populaire. Il est à noter que cette dernière peut être vue comme un procédé permettant à tout moment de revoter en toute légitimité. Le peuple ne saurait être inhibé par la sacralité de la volonté populaire. L'initiative populaire consent ainsi les adaptations aux évolutions de l'opinion et introduit dans le système la flexibilité nécessaire. Ajoutons que la question de la « péremption » de la volonté populaire ne saurait être surestimée. Un vote populaire précédé d'une campagne remplissant son rôle d'information est probablement plus stable qu'une opinion mesurée par un sondage. S'en remettre sur certaines questions au référendum peut même être conçu comme un moyen de stabilisation et de fondation plus solide des politiques publiques.

L'effet minoritaire de l'abstention

Cet argument interrogeant la capacité majoritaire du référendum est de loin le plus fréquent. Il est rare en effet que la majorité des suffrages exprimés à un référendum corresponde à la majorité des inscrits. En France, depuis la fondation de la Cinquième République, seuls les trois premiers référendums ont atteint ce seuil. En Suisse, où la participation aux référendums est notoirement basse, les décisions référendaires sont le fait d'une petite minorité de citoyens. En pratique, il faut la conjonction d'une participation élevée et d'une victoire large pour obtenir un résultat majoritaire dans l'électorat. Ainsi, certains pays ont introduit des règles, telles que les quorums ou le vote obligatoire, s'appliquant à la participation ou au résultat, afin d'empêcher que puisse l'emporter une option trop minoritaire. En pratique, ces pays sont peu nombreux car les quorums s'avèrent d'une efficacité limitée, ou assortis d'effets pervers, tandis que le vote obligatoire voit sa légitimité contestée, malgré un regain d'intérêt.

Quorums et vote obligatoire

La règle la plus fréquente est l'imposition d'un *quorum de participation*. Ainsi un quorum de 50 % (on exige rarement plus) garantit qu'un changement ne puisse être adopté par moins de 25 % des inscrits. S'il peut bloquer une réforme ultraminoritaire, le quorum de participation est, on le voit, loin d'assurer qu'une proposition l'emporte à la majorité des inscrits. Plus gênant encore : il permet la victoire du « non » quand bien même celui-ci aurait reçu moins de voix que le « oui ». Par exemple, avec un quorum de 50 %, une proposition approuvée par 70 % des suffrages exprimés échouera à s'imposer si la participation est de 45 %. C'est le point de vue minoritaire, favorable au statu quo, qui sortira victorieux de la consultation. Conçu comme une arme antiminoritaire, le quorum se retourne alors contre lui-même. L'Italie est plus que familière de cet « effet pervers » du procédé, la plupart des référendums tenus depuis la fin des années 1990 ayant vu leur résultat invalidé pour cause de quorum non atteint (alors que le « oui » l'avait toujours emporté, le plus souvent très largement). À titre d'exemple : un référendum visant à abolir la part de proportionnelle dans la loi électorale a échoué à deux reprises, malgré une victoire du « oui » avec 91 % des suffrages exprimés la première fois et 82 % la seconde fois. L'argument des défenseurs du quorum selon lequel un changement, même plébiscité, ne peut être adopté si une grande partie de la population ne s'est pas exprimée est certes valide. L'abstention, loin de ne refléter que de l'indifférence ou de l'équidistance par rapport à deux options entre lesquelles choisir, traduit autant, sinon plus, un déficit cognitif. Ainsi le problème principal du quorum de participation est-il en fait son instrumentalisation, souvent constatée en Italie : le camp du « non » choisit en effet de prôner l'abstention pour empêcher le quorum d'être atteint – une stratégie qui s'est avérée jusqu'ici toujours payante dans ce pays.

Le Danemark fournit un exemple d'un autre type de quorum, plus rare : le *quorum d'approbation*. Ainsi, une révision constitutionnelle n'est adoptée par référendum que si elle obtient la majorité des suffrages exprimés représentant au moins 40 % de l'électorat ; de même, une loi soumise au peuple par une minorité parlementaire ne peut être rejetée par moins de 30 % des électeurs. L'avantage du quorum d'approbation, par rapport au quorum de participation, est de permettre qu'un texte soit adopté par la majorité des électeurs : il suffit pour cela de mettre la barre à 50 %. Mais, comme avec le quorum de participation, le risque est très élevé que cette règle joue en faveur du camp minoritaire, faute d'une participation suffisante. Une différence importante, toutefois, est que les partisans du « non » ne peuvent empêcher ceux du « oui » d'atteindre le seuil requis d'électeurs en enjoignant à leurs troupes de bouder le scrutin. La capacité de détournement de la règle au profit de la minorité est donc moindre. À tout prendre, le quorum d'approbation constitue donc une solution préférable au quorum de participation.

Plutôt qu'un pourcentage d'électeurs, le quorum d'approbation impose parfois une *majorité qualifiée* des suffrages exprimés. Cette exigence est fréquente dans la procédure parlementaire, notamment en

matière de révision constitutionnelle (parfois les deux exigences sont cumulées). Elle est rarissime en revanche en ce qui concerne les référendums⁴. Quelques exceptions qui confirment la règle : la Floride, en ce qui concerne l'initiative populaire constitutionnelle, ou la Colombie-Britannique, en matière de référendum d'initiative parlementaire. Dans les deux cas, la majorité qualifiée requise est de 60 % des suffrages exprimés. Les majorités qualifiées présentent les mêmes défauts que les quorums, en ce qu'elles risquent d'être insuffisantes, à moins d'une participation atteignant un niveau exceptionnel, pour garantir l'adoption d'une proposition par une majorité d'électeurs. Surtout elles permettent facilement, ici de manière assumée (il ne s'agit plus d'un « effet pervers »), à un « non » minoritaire de l'emporter, quand le « oui » a obtenu la majorité des suffrages exprimés, mais pas la majorité qualifiée. Ainsi, la réforme électorale soumise au vote populaire en Colombie-Britannique en 2005 échoua à s'imposer avec 57,7 % de « oui »⁵. Si une telle règle avait été appliquée dans le cas du Brexit, comme une pétition l'a réclamé au lendemain du vote, le Royaume-Uni serait resté dans l'Union européenne avec 48 % des suffrages exprimés, contre 52 % en faveur du « *Leave* ».

Le *vote obligatoire* est indiscutablement beaucoup plus efficace que les quorums pour empêcher la victoire d'un résultat minoritaire dans l'électorat. L'Australie en témoigne : dans ce pays, environ les deux tiers de la trentaine de référendums tenus au plan fédéral depuis l'institution du vote obligatoire en 1924 ont produit un résultat surpassant la majorité des électeurs, et cette majorité a été manquée de peu, parfois de très peu, en ce qui concerne le tiers restant.

Il reste que le vote obligatoire n'existe que dans un petit nombre de pays⁶ et, là où il existe, il est rarement étendu aux référendums. En Europe, seuls cinq pays le pratiquent aux élections nationales : la Belgique, le Luxembourg, le Liechtenstein, Chypre et la Grèce. La contrainte n'est cependant réelle que dans les quatre premiers pays. Surtout, parmi ceux-ci, la Belgique et Chypre n'ont pas de droit référendaire, et le Liechtenstein, pratiquant régulier du référendum, ne leur applique pas le vote obligatoire. De fait, la participation y est beaucoup plus faible aux référendums qu'aux élections, comme c'était le cas aussi en Italie avant l'abolition du vote obligatoire aux élections. Le Luxembourg est le seul pays d'Europe ayant institué le vote obligatoire à la fois aux élections et aux référendums, y compris à l'initiative populaire, introduite en 2003 en matière constitutionnelle. Comme en Australie, l'efficacité de cette contrainte est indéniable : les référendums tenus au Luxembourg en 2005 (traité constitutionnel européen) et en 2015 (droit de vote des étrangers, majorité électorale à 16 ans et limitation de durée des postes ministériels) ont atteint une participation respectivement de 90 % et 87 %. Au niveau local, à notre connaissance, le seul endroit en Europe imposant le vote lors des référendums est le canton suisse de Schaffhausen. Les sanctions à l'égard des contrevenants y sont toutefois très limitées, comme en atteste la participation de 53 % et 63 % aux référendums tenus dans ce canton en 2016.

On ajoutera que le vote obligatoire est en recul : l'Italie y a renoncé en 1993, les Pays-Bas en 1967, et l'Autriche, où il ne s'appliquait qu'à l'élection présidentielle, en 1982⁷. La Grèce a pour sa part aboli en 2000 les sanctions contre les abstentionnistes. En Suisse, certains cantons le prévoyaient, généralement aux élections comme aux référendums, mais l'ont tous supprimé au début des années 1970 (à l'exception du canton de Schaffhausen). Aucun pays européen ne s'est pour l'instant

⁴ Ce que l'on appelle parfois « majorité qualifiée » en Suisse ou en Australie est en fait une « double majorité », en suffrages exprimés dans l'ensemble de la population et des cantons ou États.

⁵ Le gouvernement la proposa de nouveau en 2009, mais cette fois le « oui » n'obtint que 39 % des suffrages exprimés.

⁶ Hormis l'Australie, à peine citée, et Singapour et la Turquie, la terre d'élection du vote obligatoire est l'Amérique latine, avec des pays qui le font effectivement respecter (Brésil, Pérou, Argentine, Équateur, Uruguay), ou l'ont fait respecter avant de l'abolir récemment (Chili), et des pays qui ne sanctionnent pas ou peu l'abstention (Bolivie, Paraguay, Venezuela, Guatemala, Honduras, Panama, Costa Rica, République dominicaine ou Mexico) (données IDEA).

⁷ Le Vorarlberg et la Styrie ont continué à maintenir le vote obligatoire à l'élection présidentielle jusqu'en 1992, et le Tyrol jusqu'en 2004. Ces trois provinces l'ont également imposé pour l'élection du Nationalrat jusqu'en 1992. Il ne subsiste plus aucune « poche » de vote obligatoire aujourd'hui en Autriche.

inscrit contre cette tendance générale en l'introduisant, bien qu'il suscite un regain d'intérêt dans le contexte de baisse de la participation électorale. Plus que jamais, la légitimité de l'obligation du vote semble contestée. Dans un contexte où l'abstention relève pour une part croissante d'une critique de la participation conventionnelle et de l'offre politique, le droit de ne pas voter est devenu aussi important que celui de voter. Il est reproché en outre au vote obligatoire d'alimenter le vote blanc ou nul (qui se substitue à l'abstention), et de faire ainsi resurgir le problème qu'il est censé éliminer ; de même, le vote obligatoire favoriserait le vote « aléatoire », qui fausse l'expression de la volonté populaire. Pour toutes ces raisons, son application au référendum apparaît peu probable ou envisageable.

Solutions alternatives

Les doutes que soulèvent les quorums ou le vote obligatoire incitent à se tourner vers des solutions moins « techniques », à commencer par celles qui permettent, en amont, de favoriser la mobilisation. On peut d'abord *réduire le poids de la participation*, argument classique contre la démocratie directe, en limitant le nombre annuel de référendums ; ou encore *réduire le coût de la participation*, en regroupant plusieurs référendums dans un même scrutin, ou en les tenant le même jour que les élections, comme c'est souvent le cas en Suisse et dans les États américains (où la participation reste cependant basse). Le vote par correspondance, par procuration, ou encore électronique, est également susceptible de faciliter et d'alléger les opérations de vote, à condition de respecter certaines normes, telles que celles indiquées par la Commission de Venise (2007).

La clé de la participation réside toutefois dans la question soumise au vote et dans la campagne. Nul doute que les référendums devraient porter en priorité sur des *sujets mobilisateurs*, lesquels pour être tels doivent à la fois générer un intérêt suffisant (l'indifférence étant génératrice d'abstention) et éviter une trop grande complexité. Plus une question est complexe, plus elle suscite en effet l'indécision et le sentiment d'incompétence qui est l'une des bases du comportement abstentionniste. Pour mesurer ces deux critères, deux paramètres, également utilisés dans la prédiction du vote et de sa volatilité (Atikcan, 2018 ; LeDuc, 2002), sont l'existence de retombées immédiates, visibles, de la question sur la vie quotidienne, et sa nature plutôt technique ou, inversement, valoriale. Un exemple de question aux retombées facilement perceptibles et mobilisant prioritairement des valeurs est le droit à l'avortement, de même que la plupart des sujets dits de société. De fait, il s'agit de sujets très mobilisateurs qui arrivent en tête des questions sur lesquelles les individus souhaitent pouvoir être consultés (CEVIPOF, 2018). Les questions de souveraineté entrent aussi assez bien dans cette catégorie, même si leurs retombées ne sont pas toutes faciles à appréhender. Ainsi, d'après Tierney (2018), la participation extrêmement élevée (85 %) au référendum sur l'indépendance de l'Écosse s'expliquerait en dernier ressort par le vif intérêt soulevé par la question. Un exemple récent de référendum sur une question complexe, sans retombées immédiates pour la vie quotidienne et très technique, est celui tenu aux Pays-Bas en 2016 sur l'accord commercial entre l'Union européenne et l'Ukraine. Bien qu'ayant dépassé le quorum de 30 %, la participation à ce référendum n'a été que de 32 %.

Un problème épineux est ici posé : faut-il éviter les référendums sur des sujets complexes, abstraits ou techniques tels qu'une Constitution ou un traité international (par exemple l'adhésion à l'Union européenne) ? C'est aller à l'encontre de la tradition du référendum constitutionnel, ancrée dans beaucoup de pays, ou sur les questions dites d'importance fondamentale, dont les retombées sont rarement faciles à percevoir au quotidien. Paradoxalement, il faudrait alors ne consulter le peuple que sur les questions les moins importantes. Il y a là un vrai dilemme, qui ne peut être résolu que partiellement, par une campagne apte à éclairer la compréhension des enjeux de sujets *a priori* compliqués ou lointains (voir ci-dessous).

L'importance de la question comme déterminant de la mobilisation ne s'épuise pas dans son objet. Elle tient aussi à la formulation de la question. Comme on verra plus loin, la *clarté de la question posée* est fondamentale pour permettre une expression correcte de la volonté populaire, mais elle l'est d'abord pour mobiliser le citoyen, qu'une question ambiguë dans sa formulation ou ses implications risque de porter à l'indécision. Cette exigence est généralement contrôlée par des autorités telles que la Cour constitutionnelle ou une Commission *ad hoc* de contrôle des opérations référendaires. D'après la Commission de Venise (2007) :

« La question ne doit pas induire en erreur ; elle ne doit pas être suggestive, notamment en mentionnant les effets supposés de l'acceptation ou du rejet du texte ; elle ne doit permettre qu'une réponse par oui, non ou blanc, et ne pas poser de question ouverte nécessitant une réponse plus circonstanciée. »

Il reste, comme le montre bien Rocher (2018), que la clarté parfaite est sans doute une illusion. Il faut tenter de s'en rapprocher, mais en pratique aucune formulation n'est totalement claire : « Un mot, une expression, un texte ne sont jamais clairs "en eux-mêmes", indépendamment du contexte dans lequel ils sont exprimés et de l'application à laquelle ils sont destinés ». Même lorsque la question est très courte et apparemment directe, le débat sur la signification de ses termes clés ne peut (et ne doit probablement pas) être éludé. Enfin, ce sont les citoyens qui choisissent en dernier ressort le sens qu'ils veulent donner à la question, en fonction de ce qu'ils considèrent comme étant la question pertinente : « Les citoyens font un choix sur la base de leur perception des questions politiques sur lesquelles ils doivent prendre position plutôt que du libellé exact de la question qu'ils lisent (ou voient) sur le bulletin de vote » (Rocher, 2018). Ainsi, lors du référendum québécois de 1980, la campagne a porté essentiellement sur la question de la souveraineté, en dépit du fait que la question posée était de savoir s'il fallait ou non donner au Québec le mandat de négocier les termes de la souveraineté-association.

Au-delà de la question, *une campagne informative respectant l'équité et la liberté d'expression* peut contribuer efficacement à stimuler l'intérêt et accroître la compétence des votants. En France, le référendum de 2005 sur le traité constitutionnel européen, dont la richesse de la campagne et des débats a été soulignée, est un cas d'école si l'on en croit le taux de participation élevé (près de 70 %), bien supérieur à celui des élections européennes. La campagne référendaire doit d'abord assurer une information complète, objective, accessible à tous les électeurs. Le rôle des pouvoirs publics est ici essentiel. La Suisse est probablement l'un des pays se rapprochant le plus des directives de la Commission de Venise (2007), qui préconisent « qu'un rapport explicatif ou une propagande équilibrée des partisans et adversaires du projet soient mis suffisamment à l'avance à la disposition des électeurs » par les autorités.

Une seconde exigence est la liberté d'expression et l'équité, sachant que ces deux principes peuvent entrer en conflit. La première est en effet susceptible de causer des déséquilibres en faveur du camp disposant de moyens supérieurs, notamment financiers. Ainsi certains pays comme la France ou la Grande-Bretagne choisissent-ils de plafonner les dépenses de campagne. D'autres, comme la Suisse ou les États-Unis, évitent de réglementer cet aspect. Les études réalisées concernant la Suisse tendent à conclure que les disparités financières ont un impact sur le résultat seulement quand celui-ci est incertain et qu'elles jouent essentiellement en faveur du statu quo⁸. Le plafonnement des dépenses et la transparence du financement sont toutefois des solutions à privilégier. De même, comme le préconise la Commission de Venise, l'égalité des chances doit être assurée entre les partisans et les adversaires du projet durant la campagne officielle. C'est-à-dire que les moyens d'expression fournis

⁸ « Il est plus facile d'acheter un non qu'un oui » (Papadopoulos, 2014a, 2014b).

par l'État (financement, temps de parole sur les ondes...) doivent être répartis également entre le camp du « oui » et le camp du « non » et sous contrôle d'une autorité. Ce qui n'est pas le cas, notons-le, de la France à l'heure actuelle, où les ressources sont attribuées aux partis en fonction de leur nombre de sièges au Parlement ou de leur poids électoral. Enfin, afin d'assurer correctement leur mission d'information et de garantir de l'équité, les autorités publiques doivent respecter le principe de neutralité – même si, contrairement aux élections, il est légitime qu'elles fassent part de leur point de vue durant la campagne, à condition de ne pas abuser de leur position et de ne pas utiliser de fonds publics à des fins de propagande (Commission de Venise, 2007).

S'il est possible de réduire le coût de la participation, ou de la stimuler grâce à une question appropriée ou une campagne vertueuse, il est aussi permis *de ré-impliquer le Parlement en aval* pour lui consentir de « gérer » un résultat terni par une participation trop basse. Ici apparaît l'avantage du référendum consultatif, qui donne de la souplesse au procédé pour pallier ses éventuelles carences. Ainsi le Parlement peut décider de ne pas entériner un résultat correspondant à une base d'électeurs trop étroite. Il peut choisir d'en rester là, ou d'organiser à distance un autre référendum, éventuellement sur une proposition modifiée tenant compte des opinions révélées par la campagne. Le référendum consultatif permet aussi de tenir compte de l'intensité de la minorité et de la capacité du résultat à être accepté. Plutôt que de s'y conformer, il peut être jugé plus prudent de faire émerger une solution alternative ou de compromis, ou même de renoncer au projet. Telle a été visiblement la démarche adoptée par le gouvernement s'agissant du référendum sur l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes.

Ces différentes règles en amont et en aval du référendum, en particulier si elles sont cumulées, permettent de réduire fortement le biais minoritaire du référendum engendré par l'abstention. Pour autant, il importe en conclusion de souligner que le problème de l'abstention aux référendums ne saurait être surestimé. Ici aussi, le référendum doit être évalué au regard de son alternative principale, qui est la démocratie représentative. Or, dans la procédure législative parlementaire, la loi ordinaire est souvent approuvée par une minorité de parlementaires (à la majorité simple des présents). On rappellera aussi une évidence : à savoir que les élections sont également concernées par l'abstention, et à son augmentation, avec comme résultat des majorités parlementaires qui reposent sur une base d'électeurs de plus en plus étroite (cet effet étant amplifié par le scrutin majoritaire). Certes, les élus sont censés représenter ceux qui ne les élisent pas autant que ceux qui les élisent, le principe d'indépendance étant conçu à cet effet. Mais, comme on a vu plus haut, cette aspiration de la démocratie représentative n'est pas forcément très réaliste. Il se peut même que les citoyens soient en quelque sorte plus libres de prendre en considération les intérêts d'autrui. Critiquer la démocratie directe au motif qu'elle ne saurait être le véhicule de la volonté majoritaire peut paraître au final assez paradoxal, au regard de la performance en la matière de la démocratie représentative.

Décision référendaire et volonté populaire

Quand bien même elle réussirait l'exploit d'être numériquement majoritaire, la volonté référendaire n'en serait pas moins inapte à traduire les préférences réelles sur la question posée. Cet argument est aujourd'hui au centre de la critique démocratique du référendum. Le référendum serait le miroir aux alouettes de la volonté populaire. Il exprimerait un vote manipulé, mal informé, dévié de sa question ; contraint par un choix entre deux options, n'aboutissant qu'à la victoire du « moindre mal » ; obligé d'approuver ou de rejeter en bloc des *packages*, comme un traité, une Constitution, ou même une loi aux multiples articles. Inversement, quand elle répond à une question très générale ou de principe, la volonté populaire serait vouée à être « trahie », ou déformée, dans sa phase postérieure de concrétisation.

Déficit cognitif et glissement d'enjeu

Frappé d'incompétence, influencé par les positions d'acteurs de référence, tels que gouvernement, partis, personnalités politiques ou autres « leaders d'opinion », le vote référendaire n'exprimerait que rarement une volonté « authentique » sur la question posée. En outre, il tendrait souvent à apporter une réponse à une autre question. Typiquement, la consultation se transformerait en un vote de confiance à l'égard de l'exécutif, ou de la majorité en place. Le « glissement d'enjeu » est l'argument principal opposé au procédé en France aujourd'hui. Il est vrai que la présidentialisation du référendum y a une longue tradition (même si les derniers présidents de la République ont tenté de l'éviter) et qu'elle se nourrit de la maîtrise presque totale de l'initiative et de la question par le chef de l'État (Morel, 2010). Mais la transformation du vote référendaire en un vote de confiance (ou de défiance) envers le gouvernement est aussi montrée du doigt dans des pays où l'initiative du processus est moins personnalisée, ou même à propos de référendums obligatoires ou d'initiatives populaires. Ainsi, d'après Franklin, certains référendums sur les traités de l'UE auraient été des « *second-order elections* », notamment chez les électeurs des partis d'opposition, plus enclins à sanctionner le gouvernement qu'à répondre à la question posée (Franklin, 1995, 2002) – une thèse qui a cependant été fortement contredite (Svensson, 2002 ; Garry, Marsh, Sinnott, 2005). En pratique, il n'est pas nécessaire que la personnalisation du référendum ait été suscitée par ceux qui en sont l'objet pour qu'elle se produise. Le plus souvent, elle advient même contre leur volonté et en dépit de leurs efforts pour l'éviter, motivés par la crainte d'un effet « boomerang ». Il suffit que le gouvernement ou les partis au pouvoir soient les auteurs du texte soumis au vote, ou le soutiennent, pour que le vote dévie sur eux. Un exemple récent est le vote italien de décembre 2016 sur les réformes institutionnelles, qui a tourné au vote de défiance à l'égard du président du Conseil, alors que formellement le référendum était d'initiative parlementaire minoritaire. Les référendums d'initiative populaire visant une loi venant d'être votée par le Parlement comportent tous ce risque. Comme on l'a dit plus haut, la personnalisation, à des degrés divers, est susceptible de frapper tous les référendums.

Le glissement d'enjeu ne se limite pas à des « dérapages » vers des questions de personne. Les études des motivations de vote montrent que souvent les électeurs s'expriment sur des questions qui ont un rapport avec la question posée, mais ne lui correspondent pas exactement. Ainsi, en France, les votants au référendum de 2005 ont bien plus répondu à la question du type d'Europe (sociale ou libérale, élargie ou restreinte) que du traité à proprement parler (Sauger, Brouard, 2007). On peut préférer ce type de glissement sémantique à une dérive « plébiscitaire » du vote, mais cela reste problématique. Sauf à considérer, comme Rocher (2018), que non seulement la « réinterprétation » de la question par les électeurs est inévitable, mais qu'elle permet au final ce choix collectif du sujet et des options qui est refusé par le procédé⁹ (on reviendra sur ce point dans la section suivante) – un point de vue optimiste que ne sauraient partager ceux qui croient en la force des « cadrages » imposés par les médias lors des campagnes référendaires (voir Triga et al. dans ce numéro).

Quelles réponses les travaux empiriques apportent-ils à ces différentes critiques? Ces travaux portent essentiellement sur la Suisse et les États-Unis. D'après Kriesi (2005), le niveau de compétence des votants aux référendums suisses serait en fait assez élevé, le choix référendaire s'effectuant la plupart du temps sur la base d'arguments réfléchis (« *argument-based* »). En outre, les votants qui adoptent une autre stratégie, basée sur les « *shortcuts* » (littéralement « raccourcis »), à savoir les positions des partis ou du gouvernement, n'en exprimeraient pas moins un choix raisonné. Les études sur le « vote correct » (Lau, Redlawsk, 1997), qui mesurent en Suisse la cohérence du vote référendaire avec les attitudes sous-jacentes des votants, aboutissent également à des conclusions plutôt positives (Milic, 2012).

⁹ D'après Taillon (2018), même la personnalisation de la question peut être considérée comme un choix légitime des électeurs.

Mais surtout, au-delà des variables individuelles telles que le niveau d'éducation et l'intérêt à la politique, la compétence et la motivation (qui déterminent dans une large mesure le degré d'autonomie du vote et sa propension à dévier sur d'autres questions) dépendent beaucoup, on l'a dit plus haut, de variables contextuelles : en premier lieu la question posée et la campagne. L'étude de Kriesi (2005) montre que la complexité de la question et l'intensité de la campagne sont les deux variables majeures. Les solutions évoquées précédemment s'appliquent donc également. Si la question n'est ni trop complexe ni trop technique, si ses retombées apparaissent visibles, alors la probabilité d'une réponse incompétente, conditionnée par des allégeances ou déviée sur un autre sujet diminue drastiquement. Et si une question ne remplit pas ces conditions, une campagne riche et équilibrée peut beaucoup pour combler un déficit initial de compétence ou d'intérêt. S'agissant de la personnalisation du vote, ajoutons qu'elle est aussi fortement liée à l'usage exceptionnel du référendum, qui tend à transformer celui-ci en une élection intermédiaire. Ainsi en Suisse ce problème est-il inconnu (Sciarini, 2018). Une certaine « routinisation » du procédé permet donc de réduire ce travers. Le regroupement le même jour de plusieurs référendums, leur tenue en même temps que les élections, qui peuvent aussi contribuer à accroître la participation, diminuent également le risque de personnalisation. À cet effet, on pourrait même envisager que le droit du gouvernement d'initier un référendum soit limité à l'année suivant l'élection. Enfin, on n'entrera pas dans le débat sur la question de savoir si les élus sont plus compétents, plus autonomes dans leur jugement et plus « rationnels » dans leurs choix que les citoyens dits ordinaires, qui est effectivement un présupposé de la démocratie représentative. On relèvera seulement qu'en régime parlementaire la procédure parlementaire prévoit souvent explicitement la transformation d'un vote sur une politique en un vote de confiance, avec l'engagement de responsabilité sur un texte.

Options non représentatives de l'opinion

Le résultat d'un référendum peut enfin exprimer un vote éclairé, centré sur la question posée, et pourtant ne pas refléter véritablement ce que souhaite la majorité sur cette question. Telle serait la conséquence de l'enserrement du choix dans une alternative bloquée. Le vote du citoyen ne ferait alors qu'exprimer un choix négatif, c'est-à-dire le rejet de l'autre option, ou le choix du « moindre mal ».

On touche ici à un vrai problème posé par le référendum, outil de décision collective mais pas d'élaboration collective d'une politique. En d'autres termes, les électeurs ne sont pas appelés à construire ensemble une position majoritaire ou consensuelle. Ils doivent seulement choisir entre des options formulées par d'autres. Il y a là une différence fondamentale aussi bien avec la procédure législative parlementaire qu'avec la démocratie directe « pure », c'est-à-dire d'assemblée, qui se rapproche ici du modèle parlementaire. Il s'agirait d'une limite « inhérente » au référendum, résultant de l'impossibilité de rassembler physiquement tous les citoyens dans un même lieu pour délibérer.

En réalité pourtant, ce problème est sans doute là aussi surestimé. D'abord parce que le choix n'est pas systématiquement fermé, c'est-à-dire limité à deux options. Le statu quo n'est pas toujours la seule alternative possible. Une structure ouverte du choix existe spontanément quand l'alternative est un vide législatif. Par exemple, dans les moments fondateurs d'un régime, quand un pays gagne ou retrouve son indépendance et doit se doter d'une Constitution (comme en France au lendemain de la Seconde Guerre mondiale ou dans les nouvelles démocraties d'Europe de l'Est au début des années 1990). Les électeurs n'associent pas alors le « non » au statu quo, qui n'est pas viable, et le vote « oui » a ainsi plus de chances de traduire une véritable adhésion. Certes, une situation de vide juridique risque au deuxième, voire au troisième référendum de biaiser le choix en faveur de la proposition soumise au vote, mais entre-temps celle-ci aura eu le temps de s'adapter à l'opinion révélée par les campagnes et rejets précédents. On trouve aussi ce cas de figure avec le référendum abrogatif, l'alternative étant alors entre le statu quo et un vide législatif consécutif à l'abrogation. C'est d'ailleurs l'un des avantages de ce type de référendum, qui permet de mesurer les préférences

de l'opinion durant la campagne et de les retranscrire dans une éventuelle loi parlementaire de substitution en cas d'abrogation.

Le choix apparaît également relativement ouvert avec l'initiative populaire. Si celle-ci est entrée dans les mœurs, comme en Suisse, alors les votants intègrent la possibilité de se prononcer sur d'autres options susceptibles de mieux refléter leurs vues à l'occasion d'un prochain référendum d'initiative populaire sur le même sujet (Hamon, 2017). Le statu quo n'apparaît pas comme la seule alternative. Parfois, l'alternative existe même déjà, quand le Parlement peut soumettre un contre-projet en même temps que la proposition populaire (comme en Suisse et en Uruguay).

En revanche, quand le statu quo consiste en une option viable et que l'initiative du référendum est entre les mains du gouvernement, il tend à s'imposer, avec la force du fait, comme l'alternative « naturelle » à la proposition référendaire. Par exemple, construire ou ne pas construire une centrale nucléaire, ou un aéroport. Le choix apparaît alors véritablement fermé, binaire. C'est là que peut s'avérer cruciale une « culture référendaire » ouverte, consistant à ne pas écarter des options futures tenant notamment compte des points de vue exprimés durant la campagne. Le statu quo perd alors sa qualité d'unique alternative à la proposition soumise, et le choix apparaît moins contraint.

Mais la binarité peut plus souvent qu'on ne le croit ne pas être réductrice. Certes, les alternatives structurellement dichotomiques sont pratiquement inexistantes en matière de choix sociaux. Un exemple anecdotique, qui fut l'objet d'un référendum en Suède, est la question de la conduite à droite ou à gauche... Mais, même avec ce type de question, on peut voir apparaître plus de deux positions, correspondant à différentes modalités de mise en œuvre d'un changement ou de maintien du statu quo. Les modalités de résolution d'un problème font toujours l'objet d'une multiplicité de positions, du moins en théorie. Les seuls problèmes pouvant se résumer sans déformation à deux options sont ceux qui suscitent des positions de principe, pour ou contre « dans l'absolu ». Mais ces cas sont rares. On les rencontre parfois avec les sujets dits de société, comme le divorce ou l'avortement, qui voient s'affronter des opposants « de principe » et des défenseurs du droit au libre choix (par exemple : l'avortement en aucun cas versus l'avortement sans conditions). Mais, même sur ces sujets, il existe souvent une partie importante de l'opinion qui ne se retrouve ni dans l'une ni dans l'autre de ces positions extrêmes.

Certaines alternatives peuvent aussi ne pas être réductrices, quand leur généralité garantit une infinité de modalités. Mais elles n'ont alors pas grand sens, et le choix peut s'avérer très difficile, ou sa « concrétisation » après le référendum ne satisfaire que très peu d'individus (ce point sera abordé plus loin). Prenons l'exemple du choix entre monarchie et république, souvent posé aux référendums. Sur un sujet comme celui-ci, la plupart des individus ne se décident qu'en fonction des modalités. Or, même en s'en tenant à des aspects fondamentaux, comme la séparation des pouvoirs ou le mode d'élection du président de la République, il en résulte bien plus de deux possibilités. Un choix limité à deux options peut alors conduire à un résultat assez éloigné de la véritable préférence majoritaire. Ainsi a-t-on beaucoup critiqué le référendum australien de 1999 qui demandait de choisir entre le statu quo (la monarchie constitutionnelle) et une République parlementaire, conformément au vœu d'une Convention constitutionnelle spécialement élue. C'est finalement le maintien de la monarchie qui l'a emporté, alors que les sondages indiquaient que les trois quarts des Australiens souhaitaient le passage à la République, mais, pour la plupart d'entre eux, avec l'élection directe du président de la République¹⁰.

¹⁰ Il est intéressant cependant de noter qu'un sondage délibératif réunissant 347 Australiens pendant deux jours juste avant le référendum avait renversé la préférence de départ des participants pour une République présidentielle en faveur d'une République parlementaire, c'est-à-dire l'option effectivement soumise au vote, mais qui a finalement été rejetée (Fishkin, 2001).

En pratique, cependant, il peut s'avérer que sur un problème donné, l'opinion se cristallise, à un moment donné, sur une alternative principale. Cette alternative tend alors à dominer le vote, faisant fi de l'alternative officielle, si celle-ci ne lui correspond pas. Pour autant, il convient plutôt d'œuvrer pour que le choix offert au vote soit la « bonne alternative ». C'est bien ici que réside la solution à ce problème, même si elle ne peut concerner que les référendums initiés par les autorités (mais, comme on l'a dit, les référendums d'initiative minoritaire ou populaire présentent des conditions de choix moins fermées). On notera qu'une proposition référendaire issue du processus d'élaboration parlementaire, comme c'est le cas d'une loi, offre déjà une certaine garantie de « représentativité » de l'opinion. L'implication des citoyens dans l'élaboration de la proposition, par des procédures de consultation, des sondages délibératifs ou des mini-publics, comme cela a été expérimenté par exemple en Colombie-Britannique (voir l'introduction de ce numéro), permet d'aller encore plus loin dans ce sens (Tierney, 2018 ; Taillon, 2018).

Quand l'opinion se partage irréductiblement en plus de deux options, une solution peut être de soumettre aux électeurs trois voire quatre options. De tels référendums ont parfois été organisés dans certains pays, comme en Suède sur les régimes de retraite et le nucléaire, ou en Australie récemment sur l'hymne national. Pour éviter la victoire d'une option ayant remporté une majorité relative très en dessous de la majorité absolue, un second tour ne retenant que les deux options arrivées en tête peut être organisé. Mais le problème du choix du « moindre mal » rentre alors par la fenêtre, pour les partisans des options éliminées au premier tour. Et l'on peut se demander s'il n'est pas préférable en définitive de proposer un choix entre deux options dont on aura assuré en amont qu'elles représentent les deux meilleurs compromis possible, plutôt qu'entre deux options ne tenant pas compte des options écartées lors d'un premier tour de scrutin¹¹.

S'agissant des référendums sur des textes proposés par le gouvernement ou le Parlement, l'enjeu paraît donc être de faire en sorte que le choix soit entre les deux options qui représentent le mieux l'opinion à un moment donné (le statu quo et une proposition de réforme, ou deux options excluant le statu quo). Ainsi le référendum sur l'indépendance de l'Écosse, ou les deux référendums sur la souveraineté du Québec tenus en 1980 et 1995, auraient sans doute gagné à ce que le choix présenté aux électeurs ne soit pas entre le statu quo et l'indépendance, mais entre l'indépendance et une plus forte autonomie, les enquêtes d'opinion ayant montré que les Québécois se distribuaient massivement entre ces deux options (Rocher, 2018 ; Taillon, 2018). *In fine*, pour garantir une meilleure représentativité de la politique adoptée, on peut imaginer aussi que le Parlement puisse « ajuster » en aval le résultat du vote, en disposant de la faculté d'adapter une proposition acceptée, ou le cas échéant le statu quo, à l'opinion révélée durant la campagne ou dans un débat postérieur au référendum. Ici encore apparaît l'avantage du référendum consultatif. Un référendum posant une alternative générale, à charge pour le Parlement de légiférer ensuite sur les modalités, peut également s'avérer plus judicieux, même si le corollaire, on l'a vu, est la difficulté pour les votants d'émettre un choix et le risque de « trahison » de la volonté populaire.

Pour conclure, il faut ici encore se demander si la difficulté à exprimer correctement l'opinion est plus importante avec les référendums qu'avec la procédure législative parlementaire. Indiscutablement, cette dernière permet, contrairement au référendum, une élaboration collective de la loi en commission et dans le débat parlementaire, par le biais des amendements. Pour autant, la discipline de groupe et les procédés de parlementarisme rationalisé, plus ou moins importants selon les pays, limitent sensiblement la faculté d'amendement. En France, l'article 44 permet au gouvernement de s'opposer à l'examen de tout amendement n'ayant pas été antérieurement discuté

¹¹ Le classement des options par ordre de préférence est quant à lui à écarter car il ne fournit pas de méthode indiscutable pour désigner le vainqueur. Comme l'a montré le paradoxe de Condorcet, il est possible en effet de trouver au niveau du groupe des résultats qui sont irrationnels au niveau de l'individu, tels que l'option 1 est préférée à l'option 2, l'option 2 à l'option 3, mais l'option 3 à l'option 1 (Budge, 1996 ; Setälä, 1999 ; voir aussi Taillon, 2018).

en commission, ou de réclamer un vote sur un texte en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le gouvernement. L'engagement de responsabilité sur un texte (article 49-3), bien que restreint depuis la réforme constitutionnelle de 2008, permet aussi de « forcer la main » aux parlementaires en les obligeant à accepter un texte en l'état, sans avoir pu le modifier. La procédure législative parlementaire ne permet donc pas toujours, loin s'en faut, une véritable élaboration collective des textes, et la différence avec la procédure référendaire, bien que réelle, s'en trouve ainsi relativisée.

Questions multiples et « packages »

Le caractère approximatif, ou faussé, de la préférence exprimée au travers du référendum peut enfin provenir de ce que l'électeur doit répondre par un seul vote à plusieurs questions. Il tend alors à répondre à la question qu'il considère comme la plus importante et n'a aucun moyen d'exprimer un éventuel avis différent sur les autres questions. Sa volonté risque donc de n'être qu'une volonté « partielle ». Ce cas de figure peut correspondre à deux situations différentes, l'une facile à éviter, l'autre beaucoup moins. La première est quand le référendum pose deux questions distinctes en n'autorisant qu'une réponse unique. Il faut alors tout simplement le rejeter à l'occasion d'un contrôle juridictionnel préalable. On pourra par exemple s'inspirer de l'Italie, où la Cour constitutionnelle vérifie préalablement que la proposition référendaire satisfait aux critères d'« unicité », d'« homogénéité » et de « clarté ». De même, en Suisse ou aux États-Unis, le respect du principe d'unité de la matière (« *single subject rule* ») fait l'objet d'un contrôle.

La seconde situation, beaucoup plus épineuse, concerne l'approbation de textes, comme une Constitution, un traité, ou même une simple loi, qui sont par définition des « packages » de dispositions multiples. On retrouve le dilemme entre l'importance d'une ratification populaire des textes fondamentaux et les conditions insatisfaisantes de l'expression de la volonté populaire à de tels référendums. Une solution peut être d'interroger la population en amont, avant l'élaboration des textes, sur certaines orientations générales qu'une future Constitution, par exemple, devrait respecter. Ou alors il importe particulièrement qu'une Constitution, ou un traité, soit expliqué et ramené à quelques dispositions et orientations générales avant d'être soumis au vote, de façon à créer une sorte d'unité de la matière. C'est toute la mission d'information des autorités publiques évoquée plus haut. Enfin, il est parfois possible, comme le font certains pays et comme le suggère la Commission de Venise, de soumettre séparément au vote plusieurs parties d'un texte, par exemple plusieurs chapitres ou amendements d'une Constitution. On notera tout de même, en ce qui concerne les traités, que les parlementaires font face à la même obligation de vote en bloc que les électeurs lors d'un référendum (et ne peuvent apporter d'amendements). Sans parler du fait qu'aux élections les électeurs sont confrontés à des programmes contenant une multiplicité de mesures qu'ils doivent approuver ou rejeter en bloc en votant pour tel ou tel parti ou candidat.

Problèmes de concrétisation de la volonté populaire

Ce problème, déjà mentionné à plusieurs reprises dans cet article, concerne en premier lieu les propositions référendaires formulées en termes très généraux. On a vu que cela permettait de mieux « coller » à la volonté populaire, révélée et formée durant la campagne, lors d'une phase parlementaire ultérieure de concrétisation législative du résultat. Il apparaît néanmoins évident que cette concrétisation peut s'avérer problématique – ne serait-ce que parce que la campagne ne dégage pas toujours une opinion publique claire, majoritaire, sur un sujet. Comment procéder alors pour faire émerger une volonté populaire plus concrète ou pour la traduire sans la trahir ?

On retrouve ce même problème avec le référendum abrogatif, quand il aboutit à une annulation de la législation existante, ou avec l'initiative populaire formulée « en termes généraux » en Suisse. Celle-ci est en fait très peu pratiquée, mais même les initiatives « rédigées » ne sont pas toujours applicables

telles quelles. Un travail de rédaction par l'administration fédérale (qui est en général hostile aux initiatives populaires) est souvent indispensable, et devient l'objet de controverses et de conflits (Papadopoulos, 2014a, 2014b). Il en va de même aux États-Unis, où l'initiative populaire doit consister en un projet de loi, mais n'en passe pas moins sous les fourches caudines de l'administration en cas d'approbation populaire. Il y a beaucoup de moyens pour « voler l'initiative » à ce stade (selon l'expression consacrée), d'autant que souvent elle est volontairement rédigée de manière un peu vague pour favoriser la récolte de signatures (Auer, 2014a, 2014b).

Les solutions résident ici essentiellement dans l'imposition de délais d'application, d'une part, et dans un processus très inclusif, d'autre part, faisant participer en aval l'ensemble des acteurs au travail de concrétisation législative, tel que celui préconisé en amont pour rédiger la proposition soumise au vote. S'agissant des initiatives populaires, on peut aussi imaginer l'octroi d'une aide publique à la rédaction des propositions (Noyes, 2018). On soulignera néanmoins là encore que la procédure parlementaire n'est pas totalement exempte de ce type de problème. Les décrets d'application des lois parlementaires comportent aussi une marge d'interprétation et des délais qui tendent structurellement à s'allonger. Une dernière possibilité, enfin, peut être d'organiser un second référendum sur les modalités d'un changement approuvé dans sa généralité lors d'un précédent référendum. Ainsi au Royaume-Uni un référendum sur les conditions du Brexit négociées par le gouvernement est aujourd'hui réclamé par un nombre grandissant d'acteurs.

Conclusion : le « bon » référendum

Bien que donnant la parole au peuple, le référendum n'est pas par essence démocratique. Sa qualité démocratique dépend de ses modalités. Celles-ci peuvent en faire un redoutable instrument aux mains de démagogues, ou lui permettre au contraire de réaliser l'ambitieuse promesse démocratique qu'il contient. Entre les deux, il existe d'innombrables gradations de la teneur démocratique des référendums.

Les nombreuses critiques dont le référendum continue à faire l'objet ignorent les progrès substantiels déjà accomplis dans la définition de « *referendum best practices* », sous l'impulsion de chercheurs et de think tanks internationaux, tels que la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), l'Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), l'Initiative and Referendum Institute (IRI) ou le Centre for Research on Direct Democracy (C2D). L'approche comparée révèle par ailleurs une extrême variété des modalités du droit référendaire positif, dans les Constitutions et autres textes régulant le procédé, qui témoigne d'une inventivité impressionnante pour discipliner sa pratique et contourner ses écueils (Morel, Qvortrup, 2018).

Mettre au point le « bon » référendum reste un travail compliqué. Cet article a mis l'accent sur un certain nombre de variables clés, au premier rang desquelles la question posée et la campagne, qui doivent obéir à certaines règles pour favoriser la participation et la formation d'un jugement autonome et éclairé ne déviant pas sur d'autres questions. On a vu aussi les avantages de l'allègement des opérations de vote et de la tenue de plusieurs référendums le même jour ou en même temps que les élections, ainsi que l'importance d'autorités chargées de contrôler la clarté de la question, l'unité de la matière et le bon déroulement du processus. Le rôle du Parlement ou d'instances délibératives telles que les mini-publics définissant en amont du processus les alternatives soumises au vote, afin de garantir leur représentativité, a aussi été souligné. De même, le Parlement devrait pouvoir en aval avoir le dernier mot pour tenir compte de la participation et de l'état de l'opinion et des tensions révélées par la campagne. Il devrait aussi garantir le cas échéant la concrétisation de la volonté populaire au travers d'un processus inclusif, associant les principaux acteurs. Ainsi est-il apparu clairement que pour mieux libérer son potentiel, la démocratie directe non seulement ne doit pas se

substituer à la démocratie représentative, mais a tout à gagner à une étroite collaboration avec elle. On a vu enfin que l'initiative populaire permettait une plus grande « réversibilité » des décisions populaires et rendait les conditions du choix plus ouvertes. De même les référendums locaux ont-ils l'avantage de porter sur des questions plus familières. Ces deux procédés méritent donc d'être développés, même si le nombre annuel de référendums ne devrait sans doute pas dépasser un certain seuil. En l'occurrence, il s'agit de trouver le point critique entre une exceptionnalité trop grande du procédé, qui le rend potentiellement disruptif, et l'encombrement excessif des institutions – à moins de vouloir instaurer une démocratie référendaire « à la suisse ».

Au-delà de la réglementation, il n'y a de bonne pratique référendaire sans une solide culture démocratique et le respect d'un « code de bonne conduite » par les acteurs engagés, à commencer par les autorités. À l'heure où la confiance en la démocratie représentative fait défaut, le développement de la démocratie directe ne peut susciter la défiance. Les gouvernants doivent jouer le jeu du référendum en ne cherchant au travers du procédé qu'à favoriser l'expression de la volonté populaire. Le référendum n'est certes pas le seul moyen pour associer plus étroitement le citoyen aux institutions, mais, par rapport aux procédés de la démocratie participative, il a cela d'unique qu'il permet de les mobiliser plus largement, et plus en profondeur, dans la mesure où il les convoque aux urnes (voir l'introduction de ce numéro). Ainsi est-il sans doute le meilleur moyen d'exprimer la volonté populaire, malgré le reproche inverse qui lui est souvent fait.

Dénigrer le référendum au nom d'une démocratie directe idéale nous paraît constituer une posture dangereuse, rappelant celle des élitistes à l'égard de la démocratie au début du siècle dernier. Rivée à l'utopie d'une démocratie parfaite, cette critique du référendum oublie de le confronter à ses alternatives concrètes, en l'occurrence la procédure législative parlementaire. Celle-ci, on l'a vu dans cet article, est loin d'être immunisée contre les défauts reprochés au référendum. Et à terme, cette posture alimente le discrédit de la démocratie, ou la livre aux populistes. Ainsi ces derniers sont-ils aujourd'hui les plus fervents défenseurs du référendum. C'est ce qui trouble et explique en dernier ressort chez beaucoup le rejet du procédé. À bien des égards, le défi est aujourd'hui le suivant : reprendre le référendum aux populistes, en montrant qu'il est possible d'en faire un usage sinon parfaitement démocratique, du moins « démocratiquement correct ».

Bibliographie

Archibugi D., Held D., 2012, « La démocratie cosmopolitique. Acteurs et méthodes », *Cahiers philosophiques*, 128, p. 9-29.

Atıkcın E. O., 2018, « The Expression of Popular Will : Do Campaigns Matter and How Do Voters Decide ? », in L. Morel, M. Qvortrup (dir.), *The Routledge Research Companion to Referendums and Direct Democracy*, Oxford, Routledge.

Auer A., 2014a, « Le référendum et l'initiative populaire aux États-Unis 1/2 », *Séminaire du Collège de France*, vidéo, 19 mars 2014, <http://www.college-de-france.fr/site/pierre-rosanvallon/seminar-2014-03-19-10h00.htm> (accès le 02/03/2018).

Auer A., 2014b, « Le référendum et l'initiative populaire aux États-Unis 2/2 », *Séminaire du Collège de France*, vidéo, 19 mars 2014, <http://www.college-de-france.fr/site/pierre-rosanvallon/seminar-2014-03-19-11h20.htm> (accès le 02/03/2018)

Budge I., 1996, *The New Challenge of Direct Democracy*, Cambridge, Polity Press.

CEVIPOF, 2018, *Baromètre de la confiance politique – vague 9*, janvier 2018, http://www.cevipof.com/rtefiles/File/noterech-08/Barometre_confiance_en_politique_vague9.pdf (accès le 18/04/2018).

Christmann A., Danaci D., 2012, « Direct Democracy and Minority Rights : Direct and Indirect Effects on Religious Minorities in Switzerland », *Politics and Religion*, 5 (1), p. 133-160.

Cohen É., Grunberg G., Manin B., 2017, « Le référendum, un instrument défectueux », *Le Débat*, 193, p. 137-140.

Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), 2007, *Code de bonne conduite en matière référendaire*, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)008rev-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)008rev-f) (accès le 02/03/2018).

Denquin J.-M., 1976, *Référendum et plébiscite. Essai de théorie générale*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

Eckersley R., 2004, *The Green State : Rethinking Democracy and Sovereignty*, Cambridge, MIT Press.

Fatin-Rouge Stéfanini M., 2003, « Le référendum et la protection des droits fondamentaux », *Revue française de droit constitutionnel*, 53, p. 73-101.

Fishkin J. S., 2001, *Deliberative Polling : Toward a Better-Informed Democracy*, Austin (TX), The Center for Deliberative Polling.

Franklin M., 2002, « Learning from the Danish Case : A Comment on Palle Svensson's Critique of the Franklin Thesis », *European Journal of Political Research*, 41 (6), p. 751-757.

Franklin M., Van der Eijk C., Marsh M., 1995, « Referendum Outcomes and Trust in Government : Public Support for Europe in the Wake of Maastricht », *West European Politics*, 18 (3), p. 101-117.

Garry J., Marsh M., Sinnott R., 2005, « “Second-order” versus “Issue-voting” Effects in EU Referendums. Evidence from the Irish Nice Treaty Referendums », *European Union Politics*, 6 (2), p. 201-221.

Giddens A., 2014, *Turbulent and mighty continent : what future for Europe ?*, Cambridge, Polity Press.

Goodin R. E., 2003, *Reflective Democracy*, Oxford, Oxford University Press.

Hamon F., 2017, « Le référendum n'est-il qu'une caricature de la démocratie ? », *Le Débat*, 193, p. 141-151.

Held D., 1996, *Models of Democracy*, 2nd éd., Cambridge, Polity Press, p. 335-360.

Kriesi H., 2005, *Direct Democracy Choice. The Swiss Experience*, Lanham (MD), Lexington Books.

Kriesi H. (dir.), 2012, *Political Communication in Direct Democratic Campaigns. Enlightening or Manipulating ?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Lau R. G., Redlawsk D. P., 1997, « Voting correctly », *American Political Science Review*, 91 (3), p. 858-898.

- LeDuc L., 2002, « Opinion Change and Voting Behaviour in Referendums », *European Journal of Political Research*, 41 (6), p. 711-732.
- LeDuc L., 2015, « Referendums and deliberative democracy », *Electoral studies*, 38, p. 139-148.
- Marxer W. (dir.), 2012, *Direct Democracy and Minorities*, Wiesbaden, Springer VS.
- Milic T., 2012, « Correct Voting in Direct Legislation », *Swiss Political Science Review*, 18 (4), p. 399-427.
- Morel L., 2007, « The Rise of Politically Obligatory Referendums. The 2005 French Referendum in Comparative Perspective », *West European Politics*, 30 (5), p. 1041-1067.
- Morel L., 2010, « La v^e République, le référendum et la démocratie plébiscitaire de Max Weber », *Jus Politicum*, 4, <http://juspoliticum.com/article/La-Ve-Republique-le-referendum-et-la-democratie-plebiscitaire-de-Max-Weber-226.html> (accès le 02/03/2018).
- Morel L., Qvortrup M. (dir.), 2018, *The Routledge Research Companion to Referendums and Direct Democracy*, Oxford, Routledge.
- Noyes H. S., 2018, « Existing Regulations and Recommended Best Practices : The Example of the USA », in L. Morel, M. Qvortrup (dir.), *The Routledge Research Companion to Referendums and Direct Democracy*, Oxford, Routledge.
- Paoletti M., 2017, « L'invention d'un nouveau référendum pour "résoudre la crise" à Notre-Dame-des-Landes », *Revue française de droit constitutionnel*, 109, p. 173-196.
- Papadopoulos Y., 2014a, « Les effets du référendum sur les processus de décision : analyse à partir du cas suisse 1/2 », *Séminaire du Collège de France*, vidéo, 5 mars 2014, <https://www.college-de-france.fr/site/pierre-rosanvallon/seminar-2014-03-05-10h00.htm> (accès le 02/03/2018).
- Papadopoulos Y., 2014b, « Les effets du référendum sur les processus de décision : analyse à partir du cas suisse 2/2 », *Séminaire du Collège de France*, vidéo, 5 mars 2014, <http://www.college-de-france.fr/site/pierre-rosanvallon/seminar-2014-03-05-11h20.htm> (accès le 02/03/2018).
- Qvortrup M. (dir.), 2014, *Referendums around the World. The Continued Growth of Direct Democracy*, Cham, Palgrave Macmillan.
- Rocher F., Lecours A., 2018, « The Expression of Popular Will : Does the Wording of a Referendum Question Matter ? », in L. Morel, M. Qvortrup (dir.), *The Routledge Research Companion to Referendums and Direct Democracy*, Oxford, Routledge.
- Rose R., 2018, « Referendum challenges to the EU's policy legitimacy – and how the EU responds », *Journal of European Public Policy*, p. 1-20, DOI:10.1080/13501763.2018.1426034.
- Sauger N., Brouard S., Grossman E., 2007, *Les Français contre l'Europe. Le sens du référendum du 29 mai 2005*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Saward M., 2000, *Democratic Innovation; Deliberation, Representation and Association*, London/New York, Routledge.
- Sciarini P., 2018, « Voting Behaviour in Direct Democracy Votes », in L. Morel, M. Qvortrup (dir.), *The Routledge Research Companion to Referendums and Direct Democracy*, Oxford, Routledge.

Şen G., 2018, « People Concerned and People Entitled to Vote : The Example of Sovereignty Referendums », in L. Morel, M. Qvortrup (dir.), *The Routledge Research Companion to Referendums and Direct Democracy*, Oxford, Routledge.

Setälä M., 1999, *Referendums and Democratic Government. Normative Theory and the Analysis of Institutions*, Basingstoke, Macmillan Press.

Svensson P., 2002, « Five Danish Referendums on the European Community and European Union: A Critical Assessment of the Franklin Thesis », *European Journal of Political Research*, 41 (6), p. 733-750.

Taillon P., 2018, « The Democratic Potential of Referendums : Intrinsic and Extrinsic Limitations », in L. Morel, M. Qvortrup (dir.), *The Routledge Research Companion to Referendums and Direct Democracy*, Oxford, Routledge.

Tierney S., 2018, « Democratic Credentials and Deficits of Referendums : A Case Study of the Scottish Independence Vote », in L. Morel, M. Qvortrup (dir.), *The Routledge Research Companion to Referendums and Direct Democracy*, Oxford, Routledge.

Abstract – Referendum and Popular Will : The Democratic Criticism of Referendums

The referendum has always been very controversial and the object of a variety of criticisms. It would produce “bad government”, threaten individual rights and minorities, aggravate conflicts by preventing compromises, weaken representative institutions... But the most destabilizing criticism of the referendum, because it calls into question what is supposed to be its main attribute, concerns its, strictly speaking, democratic potential. For essentially intrinsic reasons, the process would only allow a very imperfect expression of the popular will. The main arguments in this debate are reviewed: on one side, the referendum is blamed for hardly producing a result approved by the majority of voters. This criticism refers to the discrepancy between people affected and people entitled to vote, to a tendency of the referendum to freeze social choices, and, above all, to the minority effect of low turnout. On the other side, there are arguments which question the ability of referendums outcomes to reflect the true preferences of the majority or stress the difficulties to ensure their implementation. The thesis defended here is that these various flaws can be relativised by comparing the performance of direct democracy with that of representative democracy, and partly overcome by appropriate modalities, such as those relating to the issue, the campaign, or the role of parliament and authorities upstream and downstream of the vote. Although giving the floor to the people, the referendum is not by essence democratic. Its democratic quality depends on variables attached to its practice. In many ways, the challenge today is to retake the referendum from the hands of populists, showing that it is possible to make of it a use, if not perfectly democratic, at least “democratically correct”.

Keywords: referendum, direct democracy, democracy, democratic theory.

Laurence Morel est maître de conférences de science politique à l’Université de Lille et chercheuse associée au Centre de recherches politiques de Sciences Po Paris (CEVIPOF). Elle est élue depuis 2014 présidente du Comité de recherche sur la sociologie politique affilié aux associations internationales de science politique (IPSA – RC06) et de sociologie (ISA – RC18). Diplômée de l’Institut d’études politiques de Paris et docteure de l’Institut universitaire européen de Florence, elle travaille dans le champ de la politique comparée et de l’analyse de la démocratie, en particulier des procédés de démocratie directe. Son dernier ouvrage (avec Matt Qvortrup) rassemble les

contributions de 30 chercheurs sur le référendum et la démocratie directe (*The Routledge Handbook of Referendums and Direct Democracy*, Routledge, 2018). Elle a participé en 2016 aux travaux du Groupe de réflexion sur l'avenir des institutions présidé par Claude Bartolone et Michel Winock.

Mots-clés : Référendum, démocratie directe, démocratie, théorie démocratique.