

6. Les objections possibles à la démocratie directe

Les objections suivantes sont souvent soulevées à l'encontre de la démocratie directe :

- A. L'incompétence : dans une société moderne, les problèmes sont souvent beaucoup trop complexes pour une prise de décision mûrement réfléchie et pour être abandonnés à l'homme de la rue.
- B. L'absence du sens de la responsabilité : tout le monde ne considère que son propre intérêt. Par exemple, on abolirait tout impôt sans réaliser les conséquences d'une telle mesure, ou bien on demanderait plus de dépenses de la part du gouvernement ce qui ferait avorter le budget. On peut toujours demander aux hommes politiques d'assumer la responsabilité de leurs décisions, mais personne ne peut assumer la responsabilité d'une décision référendaire.
- C. La menace sur les minorités : la démocratie directe serait un moyen d'approuver des décisions qui violerait les Droits de l'Homme et les libertés fondamentales. Les minorités seraient ainsi particulièrement menacées.
- D. En connexion avec le point précédent : dans la démocratie directe, les démagogues ont toute liberté de lancer des propositions grossièrement populistes.
- E. Le pouvoir de l'argent : des « intérêts particuliers », bien dotés financièrement, dominant le débat et utilisent les référendums à leurs propres fins.
- F. L'absence d'une possibilité d'affinement et de qualification des questions posées : les électeurs ne peuvent souvent que dire « Oui » ou « Non » à une proposition référendaire ; il n'y a pas l'opportunité d'une discrimination plus fine et plus subtile. En outre, avec les référendums, il y a la question du lien : toutes sortes de sujets ne sont pas directement concernés par le sujet réel du référendum qui joue un rôle dans les décisions des électeurs.
- G. Le conflit avec la démocratie représentative : le Parlement est discrédité par les référendums et la primauté de la sphère politique « officielle » est sapée.
- H. La saturation des électeurs : ceux-ci ne veulent absolument pas de référendums ; ils veulent qu'on les laisse en paix et qu'on ne les oblige pas à aller voter.
- I. La manipulation sur la façon de présenter la question : celle-ci peut être textuellement orientée de manière à fourvoyer les électeurs vers un vote contraire à leurs propres convictions réelles.
- J. Le conservatisme : le référendum garantit le blocage des renouvellements essentiels, parce que les gens tendent à voter pour maintenir le *status quo*. D'autres prétendent exactement le contraire : à savoir que des activistes enthousiastes peuvent s'emparer de la démocratie à leur compte via le référendum, parce que la majorité silencieuse ne prend pas part aux référendums.
- K. Les référendums ne sont pas nécessaires parce qu'il y a de meilleurs moyens pour que le peuple discute des questions politiques.

L. Finalement, dans certains États, comme la Belgique, on soutient que le référendum menace même l'unité du pays.

Ce chapitre traite ces objections une à une. Une remarque par avance, cependant : en évaluant ces objections, la démocratie directe doit toujours être comparée au système purement représentatif et pas avec un idéal abstrait impossible. Beaucoup d'objections soulevées contre la démocratie directe sont, à vrai dire, des objections soulevées contre la démocratie en tant que telle. De plus, les objections doivent être examinées par rapport aux pratiques en vigueur dans lesquelles des formes de démocratie directe ont toujours été en œuvre depuis un siècle ou plus (en particulier en Suisse et dans quelques États américains), parce que ces dernières années beaucoup de recherches empiriques ont été menées dans ce domaine, couvrant presque chaque aspect de la démocratie directe

A. L'incompétence

Cet argument rejette la démocratie directe parce que les électeurs ne sont pas considérés comme compétents pour la formation d'une opinion mûrement réfléchie. Cet argument possède une histoire peu sympathique. Il fut utilisé contre le système de suffrage individuel, contre le droit de vote des femmes, et contre le droit de vote des Noirs en Afrique du Sud.

En 1893, le politicien catholique belge De Neef s'est opposé au droit de vote universel en invoquant l'argument d'incompétence : « Ceux qui demandent le droit de vote doivent, bien sûr, démontrer également qu'ils sont compétents pour exercer la fonction qu'ils réclament. Est-ce que des gens infortunés, qui ont été incapables d'acquérir une éducation élémentaire, qui ont été incapables de s'élever eux-mêmes au-dessus de leurs conditions de vie les plus primitives, ont néanmoins le droit de décider de choses pour d'autres gens, et de voter sur les questions les plus graves du pays ? En réalité, le droit de vote universel mène à la règle du plus combinard, parce que ceux qui sont incapables de discriminer deviendront complètement dépendants des opérateurs mielleux. » (Coenen et Lewin, 1997, p.84). En 1919, son collègue au Parlement, le socialiste Hubin, utilisa également l'argument « d'incompétence » pour s'opposer au droit de vote des femmes. Il est assez intéressant de constater qu'à ce moment-là, les *hommes* de la classe moyenne des travailleurs avait acquis la compétence nécessaire. « Le droit de vote est une arme dangereuse. Rien n'est de plus grande valeur qu'une arme pour des classes organisées et éduquées, qui sont conscientes de leurs droits et responsabilités. Mais allez-vous accorder ce droit à une personne qui n'est pas préparée pour l'utiliser ? » (Coenen et Lewis, 1997, p.95) ; on devrait noter qu'à la fois le droit de vote des femmes et la démocratie directe figuraient au programme socialiste belge (Gotha, approuvé en 1875).

En pratique, à chaque fois le groupe concerné a eu le droit de vote, l'argument s'est avéré complètement faux. La même chose s'applique pour la prise de décision en démocratie directe : la pratique en Suisse démontre que l'argument n'est pas valable non plus dans ce contexte. La Suisse est clairement l'un des pays les mieux gouvernés d'Europe, avec un exécutif très réduit, des services publics efficaces et une économie au-dessus de la moyenne et qui fonctionne bien.

L'argument échoue pour plusieurs raisons : la moralité est toujours la clef de la décision politique, et une décision morale est toujours personnelle. Personne ne peut prendre une décision morale pour quelqu'un d'autre, et chaque personne responsable est, par définition, capable de prendre une décision morale. « Les électeurs (...) n'ont pas besoin d'avoir une connaissance détaillée des questions, mais plutôt de savoir quelles sont les principales questions qui sont en jeu. Celles-ci, cependant, ne sont pas de nature technique, mais elles impliquent des décisions basiques (par exemple, des jugements de valeur), pour lesquelles un électeur est tout aussi qualifié qu'un politicien. » (Frey et Bohnet, 1994, p.156).

Dans ce contexte, on ne doit pas oublier ce que la vie exige des gens aujourd'hui. On assume (à bon droit) que dans des circonstances normales, ils sont autonomes et vivent dans une société qui évolue rapidement et qui est compétitive. À l'école, au travail et dans d'autres aspects de leur vie quotidienne, ils rencontrent continuellement, et à une échelle relativement réduite, des difficultés qui sont aussi à l'ordre du jour dans la sphère politique la plus large. Ce n'est que logique, parce que, idéalement, la politique traite réellement des problèmes que les gens rencontrent dans leur vie de tous les jours.

En faisant leurs choix, les citoyens utilisent normalement des « circuits d'information » tels que les opinions de leurs relations et des « autorités naturelles » en lesquelles ils ont confiance : par exemple, les recommandations de vote des partis politiques et des organisations politiques, l'information fournie par les médias et les experts, etc.. En Suisse, les recommandations de vote de nombreuses organisations (partis politiques, syndicats, confessions, associations professionnelles et groupes de pression etc.) sont incluses dans les documents d'information référendaire. À ce propos, des membres du Parlement font tout autant de raccourcis : ils doivent prendre des décisions sur tant de lois et de règlements qu'il n'est fréquemment pas possible pour eux d'étudier toutes les sources d'information eux-mêmes (cela devint évident lors d'une enquête qui a révélé que les membres du Parlement néerlandais ne lisent qu'un quart de tous les mémorandums qu'ils sont censés lire : selon le journal néerlandais *NRC Handelsblad*, 28 février 1997), de sorte qu'ils ont régulièrement recours aux « raccourcis ». Lupia (1994) a montré que l'utilisation des « raccourcis » d'information par les citoyens dans les référendums n'a guère d'effet sur la décision finale. Dans son analyse du nombre d'initiatives citoyennes californiennes de 1990, il apparut qu'il n'y avait qu'une différence de 3% dans le comportement de vote entre le groupe des électeurs qui étaient bien informés et celui des électeurs qui ne basaient leur vote que sur des raccourcis d'information.

En outre, l'argument ne peut pas être sélectivement invoqué contre la démocratie directe : c'est à vrai dire un argument contre la démocratie elle-même. Si les citoyens ne sont pas compétents pour décider sur des sujets spécifiques, par définition, ils ne sont certainement pas plus compétents pour élire des gens qui prennent de bonnes décisions. Pour être en mesure d'élire quelqu'un qui prenne de bonnes décisions, après tout, on ne doit pas seulement être compétents pour faire la différence entre des décisions bonnes et mauvaises, mais on doit aussi être compétents pour juger du mérite de confiance et de l'intégrité morale et intellectuelle des candidats, ou bien être compétents pour discerner les ordres du jour cachés des partis politiques. « On ne sait pas très bien pourquoi l'on fait confiance aux citoyens parce qu'ils sont capables de choisir entre des partis et des politiciens lors des élections, mais pas pour les décisions référendaires. Ce serait pourtant le premier

choix qui s'avère le plus difficile étant donné que les électeurs doivent former des attentes sur les actions futures des hommes politiques. » (Frey et Bohnet, 1994, p.157).

L'argument d'incompétence inclut donc la double supposition dissimulée que les représentants élus *sont* en réalité compétents, et qu'ils ont réellement à cœur l'intérêt public. « Les critiques de la législation directe ont fréquemment en vue un état des législateurs qui frisent le mythe : hautement intelligents ; et aussi compétents que des chefs d'entreprise et des professeurs d'université. Les mêmes critiques tendent à voir le peuple comme une « populace », peu digne de confiance. Pourtant les personnes, ou cette soi-disant populace, sont les mêmes qui élisent les législateurs. Comment se fait-il qu'elles puissent choisir entre de bons et de mauvais candidats mais qu'elles ne puissent pas choisir entre de bonnes et de mauvaises lois ? » (Cronin, 1989, p.87).

En définitive, c'est un fait que la « connaissance sociale » du citoyen s'accroît en fonction de la participation aux référendums. Benz et Stutzer (2004) ont analysé celle-ci en comparant la Suisse et l'Union Européenne, dans laquelle certains pays ont tenu un référendum sur l'intégration européenne et d'autres non. Durant la période examinée, sept des États de l'UE ont tenu un référendum sur l'intégration européenne (Danemark, Irlande, France, Autriche, Suède, Finlande et Norvège). Il n'y eut pas de référendum sur l'UE durant ce temps dans les huit autres pays (à cette époque, il n'y avait que 15 pays appartenant à l'UE). Les habitants des pays qui tinrent des référendums apparemment répondre mieux aux 10 questions générales sur l'UE que ceux des pays où n'eut lieu aucun référendum : l'effet était tout aussi important que la différence entre des gens de revenus moyens par rapport aux gens ayant de bas revenus. En Suisse, Benz et Stutzer prirent un indice du degré de démocratie directe au niveau cantonal (lequel, comme établi précédemment, diffère considérablement d'un canton à l'autre), et le comparèrent avec les réponses des citoyens suisses sur trois questions posées sur la politique générale suisse. Ici aussi, les Suisses qui vivaient dans les cantons dotés d'une démocratie directe plus importante s'avèrent avoir considérablement plus de connaissances que les suisses vivant dans les cantons disposant plutôt du système de démocratie représentative. L'impact était exactement aussi grand que la différence entre les membres des partis politiques et les non-membres, ou la différence entre classe au revenu de 5 000 et celle au revenu de 9000 Frs.

B. L'absence du sens de responsabilité

Selon cet argument, les gens approuvent principalement ce qui sert seulement leurs propres intérêts, en faisant preuve d'un manque de responsabilité pour la communauté toute entière, ou la société, avec des conséquences destructrices. Par exemples, ces gens voteront pour supprimer les impôts tout en augmentant dans le même temps les dépenses publiques.

En réalité, dans une perspective financière, les citoyens sont plus responsables que les politiciens. Les vastes dettes publiques qui existent à présent dans la plupart des pays occidentaux, par exemple, ont été accrues à l'encontre des souhaits des peuples. Des enquêtes, menées sur plusieurs générations en Allemagne et aux USA, montrent qu'une majorité stable des 2/3 de la population est favorable à un budget gouvernemental qui reste équilibré même sur le court terme (« Budget équilibré », von Weizsäcker, 1992). Par conséquent, l'accumulation d'une montagne de dettes est le résultat d'une politique

qui est contraire aux souhaits de la majorité des gens. Les gens sont donc réticents à être accablés de mesures qui seraient nécessaires pour réduire une telle montagne de dettes (Blinder et Bagwell, 1988 ; Tabellini et Alesina, 1990).

La recherche a montré que l'accumulation d'un déficit gouvernemental est étroitement relié avec l'alignement du parti politique dans un pays. Il existe ici quelques observations empiriques :

- plus la polarisation est importante au sein d'une coalition de plusieurs partis, plus la tendance augmente d'accroître la dette ;
- plus il est probable qu'un gouvernement perde les prochaines élections, plus la tendance à accroître la dette est forte ;
- plus la moyenne du mandat gouvernemental est brève, plus la dette augmente ;
- plus il y a de partenaires dans un gouvernement de coalition, plus la tendance à augmenter la dette est forte.

(Cf. Roubini et Sachs, dont la recherche concernait les pays de l'OCDE durant la période s'étendant de 1960 à 1985 ; d'autres références chez Weizsäcker, 1992).

Ces observations démontrent que la pensée à court terme de l'élite politique joue un rôle pivot dans l'accroissement de la dette nationale : la dette encourt à acheter des voix, pour ainsi dire. Von Weizsäcker (1992) argumentent en outre pour la mise en œuvre d'un référendum obligatoire avant que la dette nationale ne soit encourue.

Comme nous l'avons déjà montré dans le chapitre 5, Feld et Matsusaka (2003) ont étudié comment les électeurs décident en référendums sur la dépense publique en Suisse. Dans nombre de cantons, la dépense publique est soumise à un « référendum sur les finances » obligatoire. Chaque dépense de secteur public individuel, au-delà d'une certaine somme (la moyenne est de 2,5 millions de Frs), doit être séparément approuvée au moyen du référendum. Feld et Matsusaka ont découvert que des cantons dotés de ce type de référendums ont dépensé 19% de moins que les cantons dépourvus de ce type de référendum (les chiffres se rapportent à la période 1980 à 1998).

Matsusaka retrouva le même effet pour les États américains, en analysant systématiquement toutes les données accessibles pour la totalité du 20^{ème} siècle. Les États dotés de l'initiative citoyenne paraissent dépenser 4% en moins au niveau de l'État que ceux qui n'en disposent pas. De plus, il apparaît que plus il est facile de lancer une initiative citoyenne, plus l'impact est important : dans les États au seuil de signature le plus bas, la dépense publique était de 7% de moins que dans les États sans l'initiative citoyenne, alors que l'impact dans les États ayant de hauts seuils de signatures avoisinait le zéro. Au niveau local, l'initiative citoyenne mène à des dépenses plus importantes, mais en général l'effet net restait une chute de la dépense publique (Matsusaka, 2004, pp.33-35).

La démocratie directe mène aussi à des impôts plus bas. Si le référendum d'initiative citoyenne était disponible dans un État donné, cela mènerait à une réduction d'impôt de 534 \$ pour une famille de quatre personnes, ce qui correspond à peu près à 4% des recettes publiques. La différence est significative, mais pas dramatique en valeur absolue et l'on ne peut pas dire, sur la base de cette seule donnée, que l'État devienne ingérable (Matsusaka, 2004, pp.33-35).

Par conséquent, bien que décroissent à la fois la dépense publique et les impôts, l'effet net est la baisse des déficits budgétaires. Feld et Kirchgässner (1999) ont examiné l'effet du référendum obligatoire sur les budgets dans 131 des plus grandes villes suisses et municipalités. Ils choisirent de comparer plutôt les municipalités que les cantons, parce que celles-là disposent même d'une plus grande marge de manœuvre dans le domaine budgétaire que les cantons, où pourtant cette dernière est déjà considérable. Ils découvrirent que la disponibilité du recours aux référendums obligatoires sur le budget entraînait une forte réduction des déficits budgétaires. Kiewit et Szakali (1996) avait tiré la même conclusion précédemment pour les États Unis.

En outre, il n'est certainement pas vrai d'affirmer que lorsque les questions d'impôts sont à l'ordre du jour, les citoyens, par définitions, choisissent des impôts plus bas. Piper (2001) a dressé l'inventaire de toutes les initiatives citoyennes concernant les impôts aux États Unis de 1978 à 1999 ; aux USA, les référendums optionnels n'ont aucun rôle significatif. Il y eut 130 initiatives citoyennes sur les impôts, dont 88 demandaient une réduction d'impôt, 27 une augmentation des impôts, alors que 17 restaient neutres sur ce point. Parmi les initiatives citoyennes pour réduire l'impôt, 48% furent approuvées, à savoir moins que la moitié. Parmi celles demandant une augmentation des impôts, 39% furent approuvées. La différence entre ces deux dernières est donc faible, et les pourcentages varient autour de la moyenne de chance de succès des initiatives citoyennes aux États Unis, qui est de 41%. En Suisse, les électeurs approuvent régulièrement les augmentations d'impôts nécessaires. En 1993, Une taxe supplémentaire sur l'essence de 0,2 Frs par litre (à peu près 0,14 €) fut approuvée après une augmentation antérieure en 1983, qui fut également approuvée par référendum. En 1984, de nouvelles taxes furent approuvées par référendum pour les autoroutes et pour l'utilisation des camions.

La Californie est fréquemment citée en référence comme étant spécifiquement l'endroit où les citoyens ont pris des décisions irresponsables au moyen des référendums. On a prétendu, par exemple, que les initiatives citoyennes avaient déterminé en si grande part le budget californien, et gelé en même temps la possibilité d'introduire de nouveaux impôts, que les hommes politiques ont fini par ne plus disposer d'une marge de manœuvre suffisante. Matsusaka (2005) a étudié cette affirmation et a conclu qu'après presque un siècle de démocratie directe, 68% du budget californien avait été presque entièrement dicté par le système représentatif, et que la possibilité d'introduire de nouveaux impôts n'avait absolument pas été restreinte.

Malgré la lourde responsabilité des politiciens dans la pauvre situation financière de la majorité des États occidentaux (ce qui appert de la discussion ci-dessus), ils réussissent encore à inverser les rôles. Le sénateur belge, Hugo Vandenberghe défendit sa position contre le référendum par les termes suivants : « Le peuple n'a pas à porter la responsabilité de ses décisions. Il peut parfaitement décider de mettre l'imposition au rencard et, deux semaines plus tard, augmenter les versements des prestations de sécurité sociale. » (Journal belge *De Standaard*, 19 décembre 1992). La vérité est exactement le contraire, bien sûr : en définitive, c'est toujours le peuple qui doit payer l'addition pour le déraillement d'un budget, sous la forme d'accroissement des impôts et de la dégradation des services publics, etc.. Les politiciens individuels dans les systèmes représentatifs, qui sont les seuls à décider du niveau de l'impôt et de la dette nationale, n'assument jamais personnellement, bien sûr,

les conséquences de leurs décisions. Ils n'ont jamais rendu un seul centime de la dépense que les citoyens n'ont jamais demandée et qui mène à la dette nationale. Après que leur mandat a expiré – en étant éventuellement récompensés par une grosse prime de départ ou une généreuse pension – ils reprennent simplement leur *job* dans leur parti politique. Par la suite, ils peuvent débiter des arguments qui ont l'air plausibles pour expliquer leurs décisions, mais le mal est déjà fait, sans aucune garantie que leurs successeurs fassent mieux qu'eux.

En fait, le Sénateur Vandenberghe attire l'attention sur un argument clef *en faveur* de la démocratie directe : parce que le peuple doit *toujours* assumer les conséquences des décisions budgétaires et fiscales, il n'est donc que tout à fait logique qu'il ait le dernier mot sur ces décisions.

C. Menaces sur les minorités

Selon cet argument, la démocratie directe deviendrait une arme dans les mains des majorités pour opprimer les minorités et pour établir une dictature.

C'est à nouveau un argument contre la démocratie elle-même – ou même, à vrai dire, contre tout système politique qui autorise toute liberté de choix – et non spécifiquement contre la démocratie directe. Un régime parlementaire peut de la même manière manquer à ses devoirs vis-à-vis des minorités, ou établir une dictature. La prise de pouvoir par les nazis en 1933 est un bon exemple de la mise en place d'une dictature au moyen de la voie parlementaire. Le Parlement allemand n'a pas seulement élu Hitler comme chancelier en 1933, mais il lui a aussi accordé les pleins pouvoirs au moyen de la « *Ermächtigungsgesetz* », alors même que les nazis représentaient moins de la moitié de l'électorat lors de toutes les élections tenues jusqu'à ce moment-là. Une forme de démocratie directe limitée existait aussi en Allemagne à cette époque, mais c'est bien le système parlementaire qui introduisit la dictature [Voir 6-1].

En principe, une démocratie directe offre à vrai dire plus d'opportunités pour les minorités d'avoir un effet que le système représentatif. « Dans une démocratie directe, chaque thème doit trouver sa majorité. À chaque fois, il y a divers questions à l'ordre du jour et à chaque fois la coalition qui forme la majorité est constituée d'une manière différente. Une fois, vous faites partie de la majorité, une autre fois de la minorité. Et dans une démocratie directe, les minorités ont plus d'opportunités de mettre des questions à l'ordre du jour. Si [en Suisse] elles rassemblent 100 000 signatures, un vote a lieu sur leur question. Ensuite leurs opposants doivent aussi expliquer précisément pourquoi ils sont contre leur proposition. Au travers de cela de nouveaux aperçus peuvent être acquis et les opinions peuvent changer. La démocratie directe est plus qu'une simple vue d'ensemble. Elle fournit des moyens dynamiques au travers desquels des minorités ont la possibilité de devenir des majorités. Dans un système purement représentatif, d'un autre côté, les partis particuliers s'opposent les uns aux autres. Si vous siégez dans le rang et que vous rejoignez un parti d'opposition, en fait vous n'avez aucune voix effective, parce que les partis de la coalition gouvernementale disposent d'une majorité permanente au Parlement et en principe ils peuvent obtenir tout ce qu'ils veulent », selon le Membre du Parlement suisse Andi Gross (2000).

Ce n'est pas en vain si, lorsqu'elles sont interrogées directement, les minorités s'incluent toujours elles-mêmes dans la majorité qui est en faveur de la démocratie directe. Une étude

détaillée de Rasmussen, en 1999 parmi les Texans, montra que 72% des Noirs et 86% des Hispaniques étaient en faveur de la démocratie directe, des chiffres à comparer aux 69% des Blancs (www.initiativefortexas.org/whowants.htm). Des enquêtes menées par Field, à trois moments différents (1979, 1982 et 1997), parmi les habitants de Californie mit en évidence une large majorité pour la création de la démocratie directe parmi tous les groupes ethniques. En 1997, 76,9% des Asiatiques, 56,9% des Noirs, 72% des Hispaniques et 72,6% des Blancs considéraient la démocratie directe californienne comme une « bonne chose », alors que la proportion de ceux qui trouvaient que c'était une « mauvaise chose » était la plus élevée parmi les Blancs (11,5%) et la plus faible parmi les Asiatiques (seulement 1,9%) (Matsusaka, 2004, p.118).

La recherche empirique montre que si des référendums sont tenus sur les droits des minorités, ils s'avèrent en majorité en faveur de ces droits. Frey et Goette (1998) prirent les droits civils à partir de la Déclaration des Droits de l'Homme et la Convention Internationale sur les droits Économiques, Sociaux et Culturels, comme leurs critères de départ et examinèrent ensuite tous les référendums suisses sur les droits des minorités dans la période qui s'étendait de 1970 à 1996 au niveau fédéral, dans le canton de Zurich et la municipalité de Zurich. Dans plus des deux-tiers des cas, (70%), le résultat fut en faveur des droits des minorités. Au niveau fédéral, le soutien était même plus élevé pour atteindre 80%. Il apparut aussi que des référendums qui menacent les droits des minorités ont beaucoup moins de chance d'être adoptés que les référendums sur d'autres sujets. Sur des initiatives citoyennes, au niveau fédéral, 10% en moyenne sont approuvées ; sur 11 initiatives (1891-1996) qui tentaient de réduire les droits des minorités, aucune n'aboutit. Par contre, des groupes minoritaires remportent fréquemment leurs référendums. En moyenne, 50% des référendums obligatoires sont adoptés. Sur les 11 référendums obligatoires qui soutinrent les droits de la minorité (1866 à 1996), pas moins de 73% furent adoptés. De nouveau, en moyenne, 63% des référendums optionnels sont adoptés. Les deux référendums optionnels (1866 à 1996) qui soutinrent les droits de la minorité furent tous deux adoptés.

Le 24 septembre 2000, le *Volkskrant*, probablement le journal le plus influent dans les Pays Bas, publia un article critique et tendancieux sur le référendum d'initiative citoyenne devant se tenir le jour suivant en Suisse. Celui-ci cherchait à limiter le nombre d'étrangers résidant en Suisse, lequel a toujours été très élevé (autour de 20%), dû en partie à la forte tradition humanitaire suisse et à son économie prospère. Le journal suggérait que ce type de proposition était socialement acceptable au sein de la démocratie directe suisse et il en concluait que le référendum représentait donc une violation des Droits de l'Homme. Le journal oubliait de mentionner que la Suisse avait déjà voté en démocratie directe lors de six occasions précédentes sur les mêmes propositions, et que celles-ci avaient toutes été rejetées avec, en général, une large majorité. Lorsque, le jour suivant la parution de l'article du *Volkskrant*, cette dernière proposition fut également rejetée en subissant le même sort que les autres, le journal resta silencieux.

Pour les Etats-Unis, la chercheur en sciences politiques Gamble (1997) tenta de prouver que les référendums sur les droits des minorités produisaient fréquemment des résultats négatifs pour de tels droits. Ses conclusions furent cependant fortement critiquées par ses collègues (dont Donovan et Bowler, 1998, et Matsusaka, 2004). Premièrement, Gamble n'avait pas systématiquement examiné une série de référen-

dums au long d'une période déterminée, mais elle fondait ses conclusions sur des récits des médias et autres sources subjectives. Sa série de données n'était pas « randomisée » par conséquent. Des distorsions étaient évidentes en de tels cas, parce que les médias sont plutôt enclins à rapporter des cas sensationnels. Deuxièmement, Gamble n'avait pas fait de distinction entre les référendums au sein des petites municipalités et ceux au niveau de l'État. Lorsque Donovan et Bowler analysèrent à leur tour ses données, il apparut que le degré auquel les droits des minorités étaient violés était beaucoup plus fonction de la taille de l'unité politique (petites municipalités par opposition aux grandes villes) que de l'initiative citoyenne. Ainsi n'y a-t-il pas de différence des résultats dans un système représentatif. Finalement, Gamble avait arbitrairement caractérisé diverses initiatives citoyennes comme des exemples de « tyrannie par la majorité » – telle que la proposition que l'Anglais soit la langue officielle de la Californie, ou que les gens reconnus coupables de délits sexuels graves soient soumis à un test SIDA obligatoire. Cela dépendait plutôt d'un point de vue personnel. Est-ce réellement si étrange d'avoir l'Anglais comme langue officielle dans un État américain ? et devons-nous considérer cela comme un droit pour quelqu'un d'être autorisé à violer une personne sans avoir, par la suite, à subir un test de détection du SIDA ?

Les Blancs sont encore le plus grand groupe ethnique en Californie, à presque 50%. D'autres groupes importants sont les Noirs, les Asiatiques et les Hispaniques. Hajnal, Gerber et Louch (2002) étudièrent comment les diverses populations ethniques de Californie votaient dans les référendums. Ils examinèrent pas moins de 51 votes populaires. Il apparut que la différence dans le comportement de vote entre les divers groupes ethniques était très mince : des électeurs des groupes ethniques minoritaires ont une moyenne de 1% de chance en moins seulement de se trouver du côté gagnant que les électeurs blancs.

En attendant, quelle est l'attitude des représentants élus vis-à-vis de l'état constitutionnel ? Cronin (1989, pp.91-92) cite l'historien Commager, qui a examiné la loyauté des autorités représentatives sur les libertés civiles et les droits des minorités : « Une liste cumulée de ceux-ci briserait certainement le cœur au plus optimiste Jeffersonien. Lois de censure, lois anti-évolution, lois de salut au drapeau, lois anti-syndicalistes, lois anti-socialistes, lois anti-communistes, lois de sédition et d'anarchie criminelle, loi d'information anti-contraceptive, celles-ci et bien d'autres ne viennent que trop volontiers à l'esprit. La législature de New York s'est purgée elle-même des socialistes ; la législature du Massachusetts imposait des serments de loyauté aux enseignants ; la législature de l'Orégon proscrivait les écoles privées et la législature du Nébraska interdisait l'enseignement de l'Allemand à l'école publique ; la législature du Tennessee prohibait l'enseignement de l'évolution ; la législature de Pennsylvanie autorisait l'exigence du salut au drapeau pour les enfants scolarisés ; la législature de Louisiane imposait un impôt discriminatoire sur les journaux... Cette liste pourrait s'étendre indéfiniment. »

Un exemple très cité de l'utilisation discriminatoire du référendum est l'introduction tardive du droit de vote des femmes en Suisse. Les Suissesses ne gagnèrent le droit de vote qu'en 1971 – au moyen d'un référendum auquel seuls les hommes prirent part, bien sûr. En Belgique, le droit de vote des femmes fut introduit en 1948. Cette différence de 23 ans, cependant, n'a pas beaucoup à faire avec le fait que la démocratie directe existait en Suisse, mais bien plus avec le fait que la Suisse resta bien en dehors du bouleversement de la Seconde

Guerre mondiale (quoique étant complètement entourée par les puissances de l'Axe). Le traumatisme de la guerre et de l'occupation apparaît comme ayant facilité l'introduction des changements politiques. En Belgique, par exemple, le droit de vote des femmes fut introduit après la Seconde Guerre mondiale et le suffrage universel fut introduit après la Première Guerre mondiale. Que l'esprit des années 60 était plutôt différent de celui des années 90 devient évident à partir de la loi matrimoniale, par exemple. Jusqu'en 1976, les femmes belges devaient promettre obéissance à leurs maris quand elles se mariaient. Ce n'est que cette année-là que le système purement représentatif en Belgique fournit des droits égaux aux époux dans le sens du changement des idées sociales.

Aux États Unis, la démocratie directe précéda la démocratie représentative à l'égard du droit de vote des femmes. Les initiatives citoyennes du début du 20^{ème} siècle concédèrent aux femmes le droit de voter pour la première fois au Colorado et en Orégon. L'Arizona suivit plus tard, puis le Wyoming, où un référendum sur sa nouvelle Constitution prévoyait le droit de vote pour les femmes. Toutes ces tentatives fructueuses avaient été précédées par une série d'échecs, pas seulement en Orégon et au Colorado, mais aussi au Missouri, Nebraska et Ohio. Les initiatives citoyennes étaient utilisées aux États Unis au niveau de l'État pour forcer la question du droit de vote aux femmes, et ce n'est que par la suite que la Constitution Fédérale des États Unis fut amendée dans ce sens, en 1920 (Cronin, 1989, p.97). Le fait est que les opposants à la démocratie directe mentionnent habituellement le droit de vote des femmes concédé tardivement en Suisse et, pour tout dire, restent silencieux sur les exemples contraires en Amérique, ce qui illustre combien leurs choix d'exemples est sélectif.

La peine de mort est aussi fréquemment citée comme référence. On prétend que la démocratie directe mènerait à l'introduction ou à la réintroduction de la peine de mort, et devrait donc être rejetée pour cette raison. Le caractère inacceptable de la peine de mort est posé comme une prémisse inviolable, et l'on suppose ensuite que la démocratie directe mène à la peine de mort : « par conséquent », la démocratie directe doit être rejetée. Mais ce caractère inacceptable assumé n'est certainement pas un élément donné mais doit émerger comme une valeur fondamentale d'un débat ouvert entre des citoyens libres et égaux. Toute personne qui argumente que l'on aille contre la majorité sur ce point (ou tout autre point) est en train de plaider en faveur d'une politique du recours à la force et pour la dictature. Il faut aussi noter que c'est aussi un argument contre la démocratie en tant que telle. L'introduction de la peine de mort est aussi très possible dans un système purement électoral – allons-nous par conséquent abolir les élections ?

En outre, les faits racontent une autre histoire. Il y a deux pays en Europe dans lesquels la population pourrait introduire la peine de mort au moyen de l'initiative citoyenne : la Suisse et le Lichtenstein. Cependant, il n'existe pas de peine de mort dans ces pays, pas plus qu'il n'y a eu de tentative pour l'introduire au moyen de la démocratie directe. C'est même carrément le contraire : en Suisse, l'abolition de la peine de mort fut approuvée par référendum, d'abord en 1935 pour le temps de paix et par la suite en 1992 pour le temps de guerre aussi (l'abolition fut toujours une partie d'un ensemble de mesures légales). Une autre prohibition explicite de la peine de mort dans la Constitution suisse fut approuvée par référendum en 1999 (Heussner, 1999).

Aux États Unis, à peu près la moitié des États conservent la peine de mort (les États disposent de la juridiction sur

ce point). Un traitement exhaustif de ce sujet par le juriste Heussner (1999) procure une image équilibrée. Des États américains avec et sans démocratie directe apparaissent avoir la peine de mort dans une ampleur à peu près égale : parmi les 24 États avec la démocratie directe, 19 disposent de la peine de mort (79%). Cependant, il apparaît que parmi les 27 États sans démocratie directe, 20 ont la peine de mort (74%). Mais tous les États sans la peine de mort sont situés dans le Nord et à l'Est du pays (à l'exception d'Hawaii) et tous les États ayant la peine de mort sont au Sud et à l'Ouest. C'est donc principalement une différence dans la culture politique : à l'Ouest et au Sud, le soutien au maintien de la peine de mort – tout comme pour d'autres thèmes politiques apparentés – est plus largement partagé à la fois par le public et les hommes politiques, et dans le Nord et l'Est il y a similairement beaucoup moins de soutien de la part du public et des hommes politiques. Nous observons des disparités similaires entre le Nord et le Sud de l'Europe.

C'est vrai que la peine de mort a été introduite ou réintroduite dans un certain nombre d'États par les initiatives citoyennes, mais dans beaucoup de cas, ce fut une réponse du peuple à l'abolition de la peine de mort par des *Tribunaux* (pour cause d'incompatibilité avec la Constitution ou d'autres principes légaux), et en même temps, une majorité des représentants élus étaient aussi en faveur de la peine de mort. Par conséquent, il n'y eut pas de disparité entre le système représentatif et la démocratie directe. Dans d'autres États, il n'y a pas de démocratie directe, mais la peine de mort existe (encore) à cause de l'appui constant qu'elle reçoit de la part des hommes politiques élus. Dans l'État d'Orégon, la peine de mort fut abolie au moyen d'une initiative citoyenne en 1914, après quoi elle fut réintroduite en 1920, à l'initiative du Parlement (Heussner, 1999).

D. Influence des démagogues et populistes

Telle une extension de la prétention discutée ci-dessus – que la démocratie directe pourrait violer les droits de la minorité – on avance aussi souvent que la démocratie directe offrirait une large plate-forme aux populistes et aux démagogues (voir l'encart 6-2 parmi d'autres références).

En réalité, les démagogues ont bien plus d'opportunités dans un système purement représentatif, dans lequel un petit groupe de politiciens de haut vol dicte ce qui arrive et dans lequel les citoyens sont mis sur la touche. Cela mène presque toujours au mécontentement parmi la population. La seule manière dont les gens peuvent exprimer leur mécontentement c'est en votant pour des politiciens populistes qui promettent de remédier vraiment à la « pagaille » dans le pays, s'ils reçoivent assez d'appui aux élections. Dans la démocratie directe, les citoyens ont un faible besoin de ces « forts meneurs », parce qu'ils peuvent eux-mêmes proposer leurs solutions à eux et chercher à les faire adopter au moyen d'initiatives citoyennes et de référendums. En Suisse, les personnalités politiques ne jouent quasiment pas de rôle significatif (voir la citation au début du chapitre 5). Une démocratie directe est bien plus orientée sur les sujets, les questions, les thèmes, tandis qu'un système purement représentatif est plus orienté sur les personnes.

Il est certainement vrai que toutes sortes de dictateurs – Hitler, Saddam Hussein, Pinochet, etc. (tout comme pas mal de gouvernements en Europe qui aiment s'appeler eux-mêmes démocratiques) – ont utilisé les plébiscites. Les plébiscites

sont des élections populaires qui sont arrangées par la majorité au pouvoir ou par le chef de l'État, généralement dans l'intention de conférer une légitimité spéciale à leurs projets. En général, les résultats d'un plébiscite ne sont pas obligatoires, les conditions de validité sont ajustées au cas par cas par ceux qui sont au pouvoir (après tout, ils veulent un résultat valable) et bien souvent toutes sortes de thèmes isolés sont comprimés en une question définie à laquelle les électeurs ne peuvent que répondre par « Oui » ou par « Non », comme dans un ensemble. Le plébiscite en Lituanie de mai 2003 sur l'accession à l'UE (pour lequel le quorum participatif fut abandonné), et le plébiscite d'entrée dans l'OTAN qui fut tenu en Hongrie en novembre 1997, sont des exemples de seuils participatifs qui ont été modifiés. Le plébiscite tenu par le gouvernement autrichien à l'automne 2000 (consécutif aux sanctions imposées à l'Autriche par les pays européens après l'entrée de la droite FPÖ dans le gouvernement) est un exemple de compression de nombreux thèmes en un seul problème défini. Six questions furent posées auxquelles les électeurs ne pouvaient apporter qu'une seule réponse. La première question demandait si l'on devait mettre fin aux sanctions, les deuxième et troisième questions demandaient d'une manière rhétorique si d'autres pays ne feraient pas mieux de s'abstenir d'intervenir dans les affaires du gouvernement autrichien, et les trois autres questions concernaient des réglementations spécifiques dans une Constitution Européenne à venir. Une seule et unique réponse à six questions séparées n'est pas possible. Le gouvernement et le Parlement peuvent interpréter le résultat de la façon qu'ils veulent et en tout cas, le résultat n'engage à rien. Étant donné que le référendum d'initiative citoyenne n'existe pas en Autriche, les citoyens eux-même sont sans pouvoir.

Cependant les plébiscites n'ont rien à faire avec la démocratie directe. Dans une authentique démocratie directe, le *public en général* peut toujours utiliser la collection des signatures pour obliger la majorité au pouvoir à tenir un référendum, et les conditions sont réglées par la loi et sont les mêmes pour tous – politiciens ou pas. En outre, la démocratie implique toujours la liberté de parole, la liberté d'association, la liberté de manifestation, etc., de sorte que chacun peut mener une campagne publique, ce qui n'est jamais le cas sous les dictatures mentionnées. Une forte majorité au pouvoir n'a pas besoin de tenir des élections populaires : elle dispose déjà du mandat de son action. La Constitution suisse n'autorise aucun plébiscite.

E. Le pouvoir de l'argent

Selon cet argument, tout un chacun disposant de beaucoup d'argent peut mettre en place une campagne médiatique massive et l'utiliser pour contrôler le débat public et gagner la bataille au moyen de techniques de *marketing* sophistiquées. L'ancien maire d'Amsterdam, Schelto Patjin, le dit de la manière suivante : « Un référendum contre la politique sur les drogues ? Le milieu est certainement prêt à investir plusieurs millions de florins dans une politique inchangée. Acheter 700 heures de TV. C'est la manière d'acheter un référendum. » (Journal *De Telegraaf*, 13 janvier 1997).

Il n'est pas contesté qu'en certains lieux beaucoup d'argent est dépensé pour la démocratie directe. En 1998, une somme record de 400 millions de \$ fut dépensée pour des campagnes référendaires aux USA. Sur cette somme, 250 millions de \$ furent dépensés par un seul État : la Californie (Smith, 2001 ; plus de détails au chapitre 5). Aux USA, il y a à la fois

des campagnes menées très professionnellement avec le recours intensif aux télévisions commerciales, et la collection rémunérée des signatures.

Dans ce cas, aussi, la démocratie directe ne doit pas être comparée avec une situation idéale qui n'existe pas ou qui n'est pas réalisable, mais avec le système purement représentatif qui existe actuellement. Des groupes de forte puissance financière dépensent également de grandes sommes dans les campagnes électorales de partis politiques et des candidats à la présidence, et aussi pour le *lobbying* exercé sur les législateurs et les hauts fonctionnaires. Le parlementaire suisse Gross (2000) affirma avec justesse que « le pouvoir de l'argent dans une démocratie directe est fondamentalement toujours moindre que dans un système purement représentatif. Dans ce dernier, des groupes disposant d'argent n'ont besoin que d'influencer un petit nombre de politiciens. Dans une démocratie directe, ils doivent influencer la population entière et de plus ils doivent le faire publiquement. »

Deuxièmement, la simple dépense d'une grande somme d'argent ne garantit pas un résultat favorable. Des critiques, comme le journaliste David Broder (2000), citent de manière anecdotique, des exemples de campagnes dans lesquels des groupes d'intérêts économiques – parfois une compagnie ou un groupe d'intérêt commercial particulier – ont misé beaucoup d'argent. Cependant, il faut mener une étude systématique et rigoureuse sur une série complète d'initiatives citoyennes et sur une longue période avant qu'il soit possible de déterminer quel est l'effet de l'argent.

Élizabeth Gerber (1999), chercheur en sciences politiques, l'a fait. Elle a analysé les *cash flows* [marge brute d'autofinancement, *ndt*] de 168 initiatives citoyennes dans 8 États américains. Au contraire de ce que prétendent les critiques, les intérêts commerciaux puissants apparaissent avoir relativement peu de succès d'obtenir l'approbation d'une loi qu'ils souhaitent au moyen d'un référendum populaire. Parmi les initiatives qui furent financièrement soutenues principalement par des citoyens individuels, 50% furent adoptées ; parmi les initiatives qui furent principalement soutenues par des groupes d'intérêts socio-économiques, seules 31% furent adoptées. Gerber identifia plusieurs sortes de « groupes d'intérêts particuliers », et la chance d'adoption d'initiatives citoyennes tombe à pic aussitôt que croît le pourcentage des fonds apportés par l'industrie. Gerber découvrit que les sujets qui étaient promus par les groupes d'intérêts socio-économiques étaient tout simplement moins populaires et qu'il était par conséquent plus difficile de recruter des volontaires. Les groupes de citoyens disposent de moins d'argent, mais ils peuvent trouver des volontaires beaucoup plus facilement et compenser leur handicap eux-mêmes de cette manière.

Les chercheurs en sciences politiques, Donovan, Bowler, McCuan et Fernandez (1898), découvrirent que parmi les 40% des initiatives citoyennes californiennes qui furent adoptées dans la période de 1986 à 1996, seules 14% des initiatives citoyennes provenant « d'intérêts particuliers » financièrement puissants. « Nos données révèlent que celles-ci sont en vérité des initiatives les plus difficiles à commercialiser en Californie, et que l'argent dépensé par leurs promoteurs dans cette arène est largement gaspillé ». Une autre étude de Anna Campbell sur les initiatives citoyennes dans le Colorado montra que durant la période qui s'étend de 1966 à 1994 (presque trois décennies), une seule initiative citoyenne provenant d'un « intérêt particulier » fut adoptée avec succès dans l'isoloir (IRI, 2005). Comme nous l'avons remarqué

dans le chapitre 5, les groupes d'intérêts commerciaux ont à vrai dire été plus chanceux dans la sape des initiatives citoyennes lancées par les autres que dans leurs tentatives de lancer eux-mêmes des contre-initiatives.

Mais même lorsque les intérêts spéciaux sont les seuls groupes en position de lancer une initiative citoyenne, les électeurs sont plus à l'aise que dans une situation sans aucun référendum d'initiative citoyenne. Matsusaka compara, en 2004, cette situation à une famille dans laquelle le père (= système représentatif) « propose » de manière unilatérale quel type de pizza pour manger. Si la mère (= « intérêt spécial ») peut aussi suggérer une autre saveur pour la pizza, après quoi tout le monde (y compris les enfants = les électeurs) peut s'exprimer sur la proposition, alors cela ne peut jamais rendre pire la situation des enfants, même si eux-mêmes ne peuvent pas émettre un choix personnel de saveur de pizza. L'option proposée par le père est toujours disponible, mais si la mère a une meilleure idée, on peut lui donner la préférence lors du vote. « Ainsi pouvons-nous voir qu'en permettant à chacun dans la famille de faire des propositions, on oeuvre à l'avantage de la majorité. La conclusion peut même rester valable si le droit de faire des propositions est réservé à certains membres. (...) Aussi longtemps que les propositions seront filtrées au travers d'une élection à la majorité, la seule manière de détériorer l'état de la majorité c'est de pouvoir persuader les électeurs d'approuver des politiques qui sont contraires à leurs intérêts. » (Matsusaka, 2004, p.12).

Matsusaka met ici l'accent sur une question clef : beaucoup de critiques de la démocratie directe maintiennent la supposition tacite que les citoyens peuvent être facilement persuadés de voter contre leurs propres convictions et intérêts. Mais en fait, ce n'est pas différent du raisonnement implicite qui rode derrière le système purement représentatif : à savoir que les politiciens connaissent mieux ce qui est bon pour le peuple que le peuple lui-même. C'est une hypothèse dangereuse, parce qu'elle ouvre la porte à la dictature politique.

Il y a encore une autre manière d'approcher le problème de l'effet des grosses sommes d'argent. Matsusaka compara systématiquement les résultats des campagnes référendaires aux États Unis aux résultats des sondages d'opinion. Tandis que le lancement d'une campagne référendaire peut encourir une dépense en millions de dollars, un sondage d'opinion peut être mené pour aussi peu qu'une paire de milliers de dollars. Dans ce dernier cas, il n'y a pas de distorsion comme résultat de l'engagement de « beaucoup d'argent ». Matsusaka analysa une énorme quantité de données qui couvrent la totalité du 20^{ème} siècle. Sa conclusion : « Pour chaque politique que je suis capable d'examiner, l'initiative pousse la politique dans la direction dans laquelle une majorité du peuple dit vouloir aller. Je suis incapable de découvrir une preuve que la majorité éprouve de l'antipathie pour les changements politiques provoqués par l'initiative ». (Matsusaka, 2004, pp.XI-XII ; le mot en italique est d'origine).

Toute l'information ci-dessus se réfère aux États Unis. En Europe, c'est à peine si une investigation a été menée sur le rôle de l'argent dans la démocratie directe, parce que l'argent joue clairement un rôle plus faible en Europe. En Suisse, il y a eu nombre de référendums avec pas mal d'argent dépensé, mais le niveau n'est pas comparable à celui des États Unis.

L'expérience montre toujours plus que deux éléments sont importants : les sources des fonds de ceux qui mènent campagne doivent être ouvertes à l'examen public, et toutes les

parties s'engageant sur la question doivent avoir l'opportunité suffisante d'avoir leur mot à dire. L'importance de l'ouverture eu égard aux finances est illustrée par d'innombrables exemples. Typique, celui d'une initiative citoyenne anti-nucléaire au Montana (1978), qui ne disposait que de 10 000 \$ pour faire sa campagne. Les opposants à cette initiative dépensèrent 260 000 \$. Malgré cela en rassemblant 65% des votes l'initiative remporta un succès sensationnel. Au cours de la campagne, l'attention du public fut constamment attirée par le fait que l'argent des opposants venait presque entièrement de l'extérieur du Montana et, de plus, presque entièrement de l'industrie nucléaire. Une initiative similaire contre la puissance nucléaire eut lieu quelque temps plus tard en Oregon (1980). Ici aussi, le groupe des citoyens obtint la victoire contre la suprématie financière de l'industrie, parce qu'il eut l'opportunité suffisante de se faire entendre. Le « principe d'impartialité » fut convenablement appliqué et ainsi, en dépit de ses ressources financières restreintes, le groupe fut capable d'atteindre suffisamment les électeurs au moyen de la radio et de la télévision (voir Cronin, 1989). Il est frappant de constater que des organisations disposant de beaucoup d'argent sont rarement enthousiastes au sujet de la démocratie directe : « Des groupes financiers puissants ont opposé une résistance tenace contre l'introduction du référendum : au Minnesota, New Jersey, Rhode Island. Le AFL-CIO, des groupes d'affaires, des chambres de commerce, ont obstinément et répétitivement lutté contre l'initiative citoyenne, en arguant fréquemment, avec pas mal d'ironie, qu'une initiative citoyenne coûte beaucoup d'argent et que seules les organisations riches peuvent par conséquent y avoir recours.

Il est clair que l'argent a toujours un impact sur la démocratie directe. Mais cet impact est au moins aussi grand dans la démocratie représentative, et peut être compensé en rendant les fonds de campagne équitables. Pour cette raison, des « progressistes » californiens, comme Shultz, argumentent en faveur d'un non-retour au système représentatif traditionnel, mais ils exigent vraiment des mesures spécifiques pour restreindre le rôle des « grosses sommes d'argent ». Frey et Bohnet (1994, p.158) écrivent : « On ne peut pas nier que les puissants partis financiers et les groupes d'intérêts particuliers sont mieux capables de démarrer une initiative et d'en faire la propagande que les groupes d'intérêts qui ne sont que pauvrement organisés. Cependant, il n'y a pas de sens à vouloir viser à une démocratie totalement égalitaire ; il y aura toujours des différences dans les capacités des individus et des groupes à influencer sur la direction d'une politique. C'est toujours vrai que les groupes riches et bien organisés sont plus puissants. Cependant, la question importante n'est pas de savoir s'il existe de telles différences, mais de connaître sous quelles règles et avec quelles masses, les bénéficiaires pèsent en faveur du plus organisé au plan organisationnel et financier. Néanmoins, le *lobbying* devient d'autant plus efficace que le système devient moins démocratique. Même sans élections, par exemple dans une dictature, les groupes d'intérêts spéciaux exercent une influence. Dans l'Union Européenne, des groupes d'intérêts sont capables d'exercer plus d'influence que sur les pays membres séparés ; parce que l'UE est moins démocratique (Andersen et Eliassen, 1961). En Suisse, même avec une coalition entre les groupes d'intérêts et l'élite politique, il apparaît que ce front uni ne parvient pas toujours à ses propres fins, et certainement pas lorsqu'il s'agit de sujets importants. »

Le problème de la manipulation par les campagnes médiatiques et les monopoles sur la distribution de l'information n'est pas un problème de la démocratie directe ; c'est un pro-

blème de la démocratie en elle-même. Dans ce contexte deux réalités entrent en collision. D'un côté, les masses médias sont principalement privatisées et, d'un autre côté, la diffusion d'opinions au travers des masses médias tombe sous le principe de la liberté de la presse. Ceci restreint la liberté de parole dans deux directions. Les masses médias ont tendance à défendre les points de vue de leurs propriétaires, et les gens riches ou les groupes riches, peuvent s'adresser au public en achetant de la publicité et des spots télévisés. D'un autre côté, les initiatives citoyennes ne disposant pas de fonds ont peu d'opportunité de faire entendre leurs voix.

Attaquer la liberté de la presse ne peut résoudre ce problème. Par conséquent, l'État constitutionnel devrait tout d'abord organiser son propre forum, dont la fonction principale est de servir d'arène de discussions et de créer de la conscience. Un tel forum pourrait être créé autour de trois considérations, parmi d'autres :

1. Il n'y a absolument aucune raison pour que la radio publique et la télévision publique, qui sont principalement financées par les impôts, doivent être occupées par la production de « publicité ». La publicité est essentiellement une activité commerciale, et elle peut bien mieux être menée à bonnes fins par les personnalités des radios et télévisions commerciales. L'État constitutionnel n'a pas plus de raison de produire de la publicité qu'il n'en a, par exemple, pour produire des lunettes de soleil ou de l'aliment pour chien.

Les tâches de l'État constitutionnel dérivent de son objectif à réaliser l'égalité devant la loi et la protection des Libertés et Droits fondamentaux. De ce point de vue, c'est le devoir d'un système public de radios et télévisions de garantir un accès libre à l'information et aux produits de la culture dont les citoyens ont besoin pour participer pleinement à la vie publique.

Ce devoir doit indubitablement être considéré au sens large : il comprend la collecte complète des nouvelles, l'accès aux événements culturels importants, qui ne sont pas offerts aux chaînes commerciales, et des programmes d'analyses. La mission clef, cependant, c'est de soutenir le processus démocratique de formation d'opinion. En organisant des débats soigneusement préparés et équilibrés, dans lesquels partisans et opposants d'une initiative reçoivent la même opportunité d'intervenir, l'impact du déséquilibre économique sur le processus de formation d'opinion peut être radicalement réduit.

L'État devrait prendre des mesures pour permettre une culture équilibrée de la formation d'opinion. Le service de radio et télévision public peut jouer un rôle clef en ceci, à condition qu'il demeure entièrement indépendant des forces politiques et économiques. L'indépendance doit aussi être visible. C'est pourquoi il est absolument nécessaire que la publicité soit maintenue hors des radios et télévisions publiques.

2. Il ne devrait pas y avoir d'intervention directe dans les médias de presse. Mayer (1989, p.118) mentionne la proposition de « *Aktion Volksentscheid* » (à Achberg, Allemagne du Sud) d'obliger les masses médias (radio, télévisions, publications d'éditions dépassant les 100 000 exemplaires) de publier les initiatives citoyennes et de fournir des opportunités égales pour s'exprimer aux partisans et aux opposants. Cette proposition fit hurler contre la liberté de la presse. Les masses médias doivent aussi avoir une opportunité non restreinte d'exprimer une préférence pour ou contre une initiative. L'État peut, cependant, utiliser de fortes quantités d'argent qui sont couramment utilisées pour subventionner les médias (pu-

blics) et la propagande gouvernementale, pour financer des espaces de publicité informative aux moments des référendums et des élections. Dans une tel « Espace Public d'Expression Démocratique » dans les journaux, le principe d'égalité du droit de la prise de parole devrait être légalement garanti à la fois pour les partisans comme pour les opposants. Le projet doit clairement montrer que cette « Espace Public d'Expression » est de la nature d'une annonce publicitaire. Toute confusion avec les zones éditoriales doit donc être évitée.

3. Quelques semaines avant le référendum, chaque électeur devrait recevoir un document d'information dans lequel : la nature de la proposition est expliquée, les partisans et les opposants dressent une liste brève de leurs arguments respectifs, et les partis politiques, syndicats, corps professionnels, groupes d'intérêts spéciaux, etc., font part de leur recommandation de vote. Ce type de brochure a été standardisé depuis bien longtemps en Suisse et dans divers États américains.

Outre ces mesures positives, des mesures négatives sont également nécessaires. La dépense électorale doit être plafonnée, pas seulement pour les élections des représentants, mais aussi pour les référendums. Les budgets des partisans et opposants de l'initiative citoyenne doivent être rendus publics. (Dans le chapitre 5, à la section consacrée à la Californie, nous avons montré pourquoi les juges américains déclarent que la dépense illimitée pour un référendum tombe sous le principe de la liberté de parole, alors qu'ils acceptent effectivement des restrictions sur les dépenses de campagne à cause du danger de corruption. En Europe, cependant, ce sujet est habituellement considéré d'une manière plutôt différente.) À la fois les noms des principaux financiers de la campagne et le montant des fonds, doivent être rendus publics, ce qui est déjà le cas dans maints États des USA, dont la Californie. Il est aussi possible de garantir un niveau minimum de financement. Une initiative citoyenne qui a rassemblé les signatures nécessaires pour un référendum a de toute manière prouvé qu'elle a touché la corde sensible sur un sujet socialement important. Ceci peut être récompensé en fournissant un niveau de financement de base au comité de l'initiative, de manière à ce que des initiatives dotées de faibles fonds aient également l'opportunité de se faire entendre. Le même principe est appliqué dans beaucoup de pays européens pour les partis politiques, qui reçoivent ordinairement un financement gouvernementale basé sur leur nombre d'adhérents ou leur nombre de sièges parlementaires. Il n'y a absolument pas de raison d'accorder, d'une part, des financements gouvernementaux aux partis politiques et, d'autre part, de ne pas en accorder aux comités de citoyens qui ont réalisé un seuil de signatures obligatoire pour un référendum. Après tout, tous deux ont montré qu'ils jouissent d'un certain niveau d'assentiment populaire.

Ce paquet de mesures créerait un espace pour une formation équilibrée de l'opinion. La réussite ou l'échec de la démocratie dépend dans une large mesure de la qualité de sa liberté de débattre. Ce n'est généralement pas le boulot de l'État de fournir activement les moyens d'expression et des forums de débats aux citoyens. Les citoyens devraient avoir la pleine liberté de monter des forums spéciaux pour débattre et former les opinions, et ces forums peuvent être librement régulés par les fondateurs. En outre, c'est la même chose que le débat démocratique qui précède immédiatement la prise de décision législative. Dans ce contexte, outre les forums privés, un forum spécial peut être créé par l'État Constitutionnel lui-même, qui soit accessible à la participation équitable des citoyens, sans égard pour leurs ressources financières et de leurs antécédents.

F. Absence de possibilités d'affinement et de qualification des sujets

Selon cet argument, on devrait rejeter les référendums parce qu'il sont trop « grossiers » et simplistes, en ne proposant que l'option du « OUI » et l'option du « NON ». Cet argument fut utilisé, par exemple, par l'ancien Premier ministre belge Dehaene (« Je connais peu de problèmes que vous pouvez résoudre par un oui ou par un non ») sur la chaîne de télévision RTBF du 4 octobre 1992.

Cependant, à partir de la perspective du peuple, une démocratie directe fournit une possibilité bien plus grande de subtilité et de discrimination qu'un système purement représentatif. Dans ce dernier, les électeurs peuvent seulement choisir entre un nombre limité de « paquets » complets d'opinions politiques (généralement pas plus de 10) : les programmes des partis politiques. En pratique, ceux-ci ne sont jamais en accord avec les choix que les électeurs feraient eux-mêmes s'ils avaient à décider sur les mêmes questions.

Un récent sondage *Gallup* illustre combien ce problème est grave. Le sondage interrogeait 1000 électeurs américains sur à peu près une trentaine de questions politiques. Il apparut que les préférences majoritaires des gens révélaient un mélange de points de vue « conservateurs » et « progressistes », si on peut les appeler ainsi. Ce mélange ne reflétait pas un programme unique de parti. Par exemple, les Américains soutiennent un salaire minimum plus élevé (à 82%), l'enregistrement obligatoire des armes à feu (à 72%) et le rétablissement des relations diplomatiques avec Cuba (56%). Telles sont les questions « progressistes ». Mais le traitement racial à l'école et dans les affaires (qu'on appelle « discrimination positive ») est rejeté par 85% des personnes interrogées, 78% veulent une réduction des impôts et 69% veulent que la prière soit légalisée dans les écoles. Telles sont les opinions typiquement conservatrices ou libérales. Il y a aussi des propositions qui peuvent compter sur une majorité dans le public général, et sur très peu de sympathie parmi la classe politique. *Gallup* découvrit que 56% des Américains étaient en faveur de l'introduction des « *School vouchers* » (bon scolaire, *ndt*). Celui-ci signifie que les familles reçoivent l'argent pour financer leur libre choix scolaire au lieu que le gouvernement finance directement l'éducation. Une telle liberté, d'une portée considérable en matière d'éducation scolaire, n'est pas très populaire dans le milieu des politiciens qui considèrent l'éducation comme l'un de leurs moyens les plus importants pour exercer une influence sociale.

Supposons qu'un citoyen soutienne un échantillon des points de vue de la majorité mentionnés ci-dessus. Il n'y a aucune chance pour que lui ou elle trouve un parti qui exprime cette combinaison de vues. Et même si un tel parti existait de fait, il resterait encore plutôt incertain sur le sort qui serait réservé à ce point de vue. Après tout, le parti pourrait terminer dans l'opposition, ou bien s'il fait vraiment partie du gouvernement, il peut encore abandonner son point de vue en échange d'un soutien apporté aux partis de l'autre coalition, pour ses autres propositions, même si pendant tout ce temps-là, une majorité de votants resteraient en faveur de ce point de vue concerné. Dans la majorité des « démocraties » européennes, le voix du peuple est « une ondulation à la surface de l'eau ». Ils ne peuvent que proférer une seule expression grossière de soutien pour un parti ou un autre – « socialiste » ou « libéral » ou « conservateur ». Ils ne leur est pas permis toutefois, en tant qu'êtres rationnels et discriminants, de décider sur chaque question selon sa propre

valeur. Dans ce contexte, il est assez absurde de réunir des représentants élus pour se plaindre de l'absence de subtilité et d'affinement de la démocratie directe.

Il est vrai que dans la majorité des référendums (pas tous, voir ci-dessous), il n'y a qu'un choix entre être pour ou contre une proposition. Mais chaque décision parlementaire est aussi prise ou pas selon que les membres du Parlement votent pour ou contre la proposition. Cependant, ce que les critiques veulent dire ici, c'est que le processus de formation d'opinion dans la prise de décision en démocratie directe cesse beaucoup plus rapidement que dans la prise de décision parlementaire. En principe, c'est une objection réaliste. Dans les référendums traditionnels, en effet, les initiateurs avancent avec une proposition élaborée, autour de laquelle une discussion publique est garantie ; cependant les électeurs ne peuvent plus changer la proposition, mais seulement l'adopter ou la rejeter. Au Parlement, les représentants peuvent proposer des amendements, et dans beaucoup de cas même jusqu'au moment où le vote a lieu. (Soit dit en passant, ce n'est pas dans tous les cas : par exemple, avec les Traités internationaux, y compris ceux de l'UE, les Parlements ne peuvent plus faire d'autres amendements supplémentaires.)

Pour affiner cette image, nous devons remarquer que la phase de formation d'opinion d'une initiative citoyenne se produit souvent avant le lancement public de celle-ci. Dans beaucoup de domaines, une initiative citoyenne n'a de chance de réussir que si elle est soutenue par une large coalition d'organisations. Il en résulte que la proposition doit supporter tous les contrôles de la discussion et de la consultation entre les partenaires au sein d'une telle coalition. Des propositions extrêmes, ne disposant pas d'un large appui public, n'ont virtuellement aucune chance de réussir. D'un autre côté, la phase de formation d'opinion dans la pratique parlementaire courante est souvent sérieusement corrompue par une discipline de parti renforcé (par ce que qu'on appelle en Grande Bretagne les « *Whips* » [ou encore « *Fouets* », qui désignent des parlementaires chargés de la discipline dans le parti, *ndt*], par exemple et par le maquignonnage politique). En général, ce sont les *leaders* des partis politiques qui dictent la manière dont le parti ou la faction devrait voter, et ceci est plutôt fréquemment fondé sur un maquignonnage assez grossier entre les partis politiques. Si les *MPs* [*Members of the Parliament, ndt*] voulaient voter honnêtement, en suivant leur conscience, c'est à peine si la ligne de séparation entre partisans et opposants suivrait exactement celle qui sépare les partis, alors que c'est à présent le cas pour la majorité des votes.

De plus, il est parfaitement possible d'imaginer des systèmes référendaires dans lesquels il y aurait en vérité de l'espace pour des ajustements intérimaires et des options à choix multiple. Une possibilité, qui est utilisée dans certains États allemands, c'est un lien entre droit de pétition et référendum. Si un groupe de citoyens veut lancer une proposition législative, il peut d'abord soumettre la proposition sous forme de pétition au Parlement, moyennant un nombre relativement faible de signatures, à savoir 0,2% de l'électorat. Le corps représentatif doit ensuite accepter la proposition de l'initiative citoyenne ou la rejeter, en donnant ses raisons. Si le corps représentatif accepte la proposition, l'initiative citoyenne a atteint son objectif. Dans le cas contraire, l'initiative peut encore se poursuivre, avec soit la proposition non modifiée, soit avec une proposition qui a été amendée à la lumière des commentaires du Parlement. On peut procéder ensuite au référendum, pourvu que l'initiative obtienne un seuil de signatures plus élevé, à savoir 2% de l'électorat. Cette combinaison

du droit de pétition et du référendum est défendue en Californie par l'association : *American League of Women Voters* » et en Allemagne par : « *Mehr Demokratie* » (*Plus de Démocratie*).

En plus, deux options supplémentaires peuvent être possibles :

- S'il n'approuve pas la proposition citoyenne, le Parlement peut formuler une proposition alternative. Le système existe, par exemple, au niveau national en Suisse et au niveau du *Land* en Bavière. Les électeurs ont ensuite trois options : choisir l'initiative citoyenne ; choisir la contre-initiative parlementaire, ou rejeter les deux propositions (choisir donc le *Status quo*).
- L'initiative citoyenne peut même retirer sa propre proposition en faveur de la contre-proposition parlementaire. Cette approche peut être utile pour l'initiative citoyenne si la contre-proposition parlementaire renferme beaucoup d'éléments de la proposition citoyenne, alors qu'il subsiste néanmoins des risques, à la fois pour les deux propositions, de se voir toutes deux rejetées, en laissant une majorité en faveur du *Status quo*. C'est arrivé, par exemple, avec l'initiative populaire suisse « Fermiers et consommateurs en faveur de l'agriculture soucieuse de l'écologie ». Cette initiative visait à ne fournir des subventions agricoles qu'aux exploitations qui adhèrent aux standards écologiques stricts. Le Parlement formula une contre-proposition, qui néanmoins préservait les points essentiels de la proposition populaire. Les initiateurs retirèrent ensuite leur propre proposition et, le 9 juin 1996, la contre-proposition parlementaire fut approuvée par plus de 77% des électeurs.

L'intégration du droit de pétition et de l'initiative citoyenne législative, éventuellement augmentée par les deux mesures citées ci-dessus, rend le Parlement apte à produire des propositions qui seront bien considérées et du meilleur effet qui soit. La productivité démocratique du Parlement sera augmentée considérablement par un tel travail d'équipe avec les initiatives citoyennes législatives. Le droit de pétition, parfois appelé (de manière erronée) initiative citoyenne, qui existe dans quelques pays européens, est sans signification en tant que tel. Les Membres du Parlement ne sont aucunement obligés de donner une suite quelconque à la proposition populaire et l'initiative citoyenne n'a, quant à elle, aucun moyen de répondre si le Parlement rejette ou ignore sa proposition. Mais comme prélude à l'initiative citoyenne, le droit de pétition a indubitablement, quant à lui, une grande importance. Il fournit à l'initiative l'opportunité d'affiner sa proposition à la lumière de la contribution parlementaire et crée donc un lien particulier entre l'initiative populaire et le Parlement, qui renforce la légitimité de celui-ci.

Une possibilité supplémentaire, qui a également été proposée par la « *League of Women Voters* » de Californie, c'est de tenir des audiences pour l'initiative citoyenne. À la première étape de l'initiative citoyenne, alors qu'un petit nombre seulement de signatures a été récolté, des audiences peuvent avoir lieu, au sein d'un cadre statutaire spécifique, qui peuvent mener à un affinage de la proposition.

En Suisse, en outre, il existe diverses expériences intéressantes, qui s'insèrent au niveau cantonal, introduisant des votes à choix multiples. Le Canton de Bern est en train de jouer un rôle pionnier dans ce domaine : à titre d'exemple, les électeurs furent capables de choisir entre cinq propositions différentes pour la réorganisation du système hospitalier cantonal (Beedham, 1996). Ainsi donc à Bern, on expérimente des possibilités de systèmes dans lesquels les électeurs ne sont plus limités au « OUI » et au « NON » sur une proposition

législative, mais peuvent également soumettre des amendements. Il est bien trop tôt pour en tirer des conclusions sur le système. Il existe d'autres possibilités qui n'ont pas encore été testées nulle part. Par exemple, Benjamin Barber (1984) a suggéré de permettre un vote sur une échelle qui va du « NON catégorique » au « OUI catégorique ».

Parfois des opposants à la démocratie directe formulent leurs objections d'une autre manière encore. Ils avancent l'argument qu'on permet, dans les référendums citoyens, à toutes sortes de questions de jouer un rôle qui n'a rien à voir avec la proposition référendaire, un phénomène connu comme le *linking* [liaison, *ndt*]. « Le référendum se prête lui-même à devenir un instrument d'insatisfaction générale. L'élargissement échouera ensuite pour des raisons qui n'ont rien à faire avec l'élargissement », expliqua l'ancien membre de la Commission de l'UE, Frits Bolkenstein, par exemple, à propos d'un éventuel référendum hollandais sur l'élargissement de l'Union Européenne (*NRC Handelsblad* du 9 septembre 2000). Cependant, c'est principalement au sein du système représentatif que le phénomène de « liaison » est à l'ordre du jour. Dans des élections, après tout, toutes sortes de sujets sont mélangés les uns aux autres, et la confusion n'est qu'artificiellement résolue quand l'électeur appose sa marque sur le bulletin de vote ou presse le bouton. Ce que Bolkenstein était en train de viser ce n'étaient pas les référendums initiés par les citoyens, qui ne sont toujours pas possibles en Hollande, mais le plébiscite exceptionnel établi par le gouvernement (le seul « referendum » que la constitution néerlandaise autorise). Dans une telle situation, il est plus que probable que d'autres sujets soient entraînés dans le débat public. Après tout, étant donné que les citoyens eux-mêmes ne peuvent initier de référendums, ils n'ont ensuite qu'à attendre la prochaine opportunité qu'ils auront de décider directement sur un sujet. De ce fait l'insatisfaction aura le temps de s'accroître et elle n'aura qu'à saisir la prochaine occasion de se décharger sur quelque chose. Cependant, nous ne sommes pas en train d'argumenter en faveur des plébiscites, mais pour une démocratie directe valable dans laquelle les citoyens eux-mêmes peuvent lancer des initiatives pour des référendums à tout moment. Le phénomène de liaison est inconnu dans la démocratie directe suisse, du simple fait que les citoyens peuvent décider à tout moment sur toute question et peuvent lancer des initiatives eux-mêmes.

En bref, si les politiciens sont vraiment inquiets du phénomène de « *linking* » [liaison, *ndt*] qui enchaîne des questions sans rapport, ils doivent simplement permettre plus de démocratie directe.

G. Conflit avec la démocratie représentative

Cet argument est souvent soutenu par certains qui affirment que l'autorité du Parlement est minée par les référendums, et par d'autres qui affirment que la primauté de la politique est menacée par les référendums.

D'abord, notez s'il vous plaît le sophisme : la démocratie est mise sur le même rang que la « démocratie représentative », comme si la représentation était l'essence de la démocratie. Les référendums menaceraient donc la « démocratie ». En réalité, ce n'est pas la représentation, mais la souveraineté populaire qui est l'essence de la démocratie. Ce ne sont pas seulement des dictateurs, tels que Hitler et Staline, qui se sont dépeints eux-mêmes comme représentants de leur peuple, mais aussi divers rois et despotes absolus au travers de

l'histoire. Nous avons montré au chapitre 2 qu'un système purement représentatif n'est une interprétation correcte de la démocratie que dans une seule circonstance spécifique – quand les citoyens sont d'accord avec lui. Cependant, les enquêtes indiquent uniformément que cela n'a jamais plus été le cas depuis les années 1970 : la majorité de ces études soutiennent invariablement l'introduction de prise de décision par démocratie directe.

Autrement dit, l'argument selon lequel l'autorité parlementaire est sapée par des référendums n'est pas significatif. Un Parlement n'est pas un objectif en lui-même – le Parlement est là pour la démocratie ; une démocratie n'est pas là pour le Parlement. Par conséquent, on ne peut pas demander à ce que la démocratie soit limitée par respect pour le Parlement.

Dans un certain sens, cependant, si la démocratie directe était introduite, elle restaurerait de fait la valeur du Parlement, parce que les citoyens seraient implicitement invités à démontrer leur confiance dans chaque décision parlementaire. Si les citoyens ne lancent pas d'initiative après que le Parlement a passé une loi, cela peut toujours être interprété comme une motion de confiance implicite. Dans un système purement représentatif, le peuple ne peut pas parler plus haut contre le Parlement : en conséquence, il ne peut pas non plus exprimer sa confiance dans le Parlement, même pas implicitement. Il peut tout au plus rester à la maison le jour des élections ; mais cette non-participation peut être interprétée de manières très diverses.

S'il existe toujours la possibilité pour une initiative citoyenne d'être lancée, le Parlement sera sous pression pour légiférer en accord avec la volonté du peuple. L'opportunité pour le Parlement de contribuer à l'affinement des propositions référendaires, y compris le droit parlementaire de soumettre une proposition alternative, a déjà été mentionnée.

Ceux qui prétendent que les référendums nuisent à la crédibilité publique du Parlement, doit réaliser que ça fait bien longtemps que le public a perdu toute confiance dans le Parlement – et cela bien avant que la plupart des pays aient introduit des droits démocratiques sérieux au niveau national. En 2002, *Gallup* mena un énorme sondage lors duquel 36 000 personnes de 47 pays furent interrogées sur leur niveau de confiance à l'égard de 17 « institutions ». Cette petite liste incluait l'armée, le gouvernement, le système éducatif, les masses médias, les syndicats, le FMI, les multinationales, etc.. Dans le classement, les Parlements occupaient le bas de la liste. Cinquante-et-un pour cent de ceux interrogés avaient peu ou pas confiance dans leur Parlement, et seulement 36% avaient une confiance modérée ou élevée. Les Parlements enregistraient un score particulièrement bas dans les pays européens. Les deux tiers des gens consultés s'accordaient pour dire que leur pays n'était pas gouverné par la volonté de la majorité. Quand on leur demandait : « Les choses sont-elles en train d'aller mieux dans le monde ? », dans la plupart des pays, seule une minorité répondait par l'affirmative : 13% des Allemands seulement, 14% des Italiens, 23% des Néerlandais, et 25% des Britanniques. Autrement dit : ceux qui sont heureux de garder les Parlements tels qu'ils sont, s'évertuent à sauver les apparences. En réalité, la majorité a perdu depuis longtemps toute confiance dans les Parlements sous le système principalement représentatif.

Quelques opposants aux référendums formulent ceci d'une autre manière : à savoir que la primauté de la politique se trouve sapée par les référendums. Leur supposition tacite c'est apparemment que la « politique » c'est la même chose que « Parlement et gouvernement ». Cependant, dans le cas idéal,

la politique est un forum dans lequel tous les citoyens participent. Considérée sous cet éclairage, la démocratie directe ne portera jamais atteinte à l'importance de la politique, mais elle lui donnera à vrai dire une puissante impulsion. La démocratie directe peut mener à un forum fleurissant et créatif.

Soit dit en passant, l'impact *direct* du référendum d'initiative citoyenne ne doit pas être sur-estimé. En 1996, une année de culmination de la démocratie directe aux USA, un total de 102 référendums initiés par les citoyens en vinrent au vote au travers des États américains, alors que dans le même année, les législateurs élus adoptèrent, quant à eux, un total de 17 000 lois dans tous les États (Waters, 2002, p.6). La moitié des États américains se réjouissent plutôt et ont fréquemment recours aux droits de démocratie directe, nous pouvons donc admettre que même si dans un de ces États, doté d'un niveau relativement large de démocratie directe, plus de 99,9% des lois sont encore adoptées par des politiciens élus. Dans ce contexte, il est bien absurde de parler de « perturbation » au système législatif apportée par la démocratie directe. Ce à quoi les critiques sont en train de se référer c'est à l'effet *indirect* des référendums : les politiciens ne peuvent plus imposer une législation pour laquelle il n'existe aucun appui parmi les citoyens. Ils doivent prendre en compte les opinions actuelles parmi les divers groupes de la population et démarrer d'avance un soutien constructif pour leurs propositions. Mais qui peut objecter quelque chose contre cela ?

H. Surcharge et lassitude pour voter

Selon cet argument, les référendums exigent trop de l'électeur. On leur demande trop et ils deviennent moins enclins à aller voter. Il s'ensuit qu'ils perdent de la représentation, parce que c'est habituellement les gens les plus faibles économiquement qui se retirent le plus tôt.

En Suisse, la participation aux élections parlementaires se maintient depuis des décennies à 40% (la participation aux référendums aux alentours de 50%) ; c'est plus bas qu'aux élections parlementaires en Allemagne (environ 80%), ou aux élections présidentielles en France (70 à 80%) ou aux USA (50 à 60%).

Un niveau de participation relativement faible est souvent attribué à une fatigue référendaire. Si cette connexion causale existait vraiment, elle pourrait être résolue en augmentant le seuil des signatures, lequel, en Suisse, est très bas (100 000 signatures pour une initiative citoyenne, ou 2% de l'électorat). Cela devrait rendre plus difficile aux petits groupes de lancer des initiatives citoyennes qui ne font pas appel à la plupart du peuple.

On doit être très prudent dans ce genre de conclusions, cependant. Dans une démocratie purement représentative, les citoyens n'ont virtuellement pas d'opportunité d'influencer la politique d'une manière quelconque. Ils n'ont que l'occasion de voter, une fois tous les quatre ou cinq ans, une occasion que beaucoup saisissent ensuite avec empressement. Dans un système purement représentatif, après tout, il y a une absence frustrante d'opportunité d'avoir son mot à dire. Dans un système de démocratie directe convenablement développé, l'offre et la demande en matière de possibilités d'exprimer une vue sont beaucoup plus équilibrées et les gens ressentent qu'ils ont plus de liberté de choisir de participer directement à la prise de décision démocratique ou de mandater d'autres personnes de leur responsabilité.

Nous ne connaissons aucune étude dans laquelle une large proportion des gens consultés répondent en faveur de moins de référendums. Au contraire, la grande majorité des citoyens qui ne votent jamais restent encore des partisans de la démocratie directe (Möckli, 1994, p.184).

Des niveaux de participation élevés aux élections et référendums devraient être encouragés, bien sûr, mais une participation référendaire de 10 à 20% n'est pas forcément un problème. Le principe du mandat joue alors le même rôle essentiel dans la prise de décision de démocratie directe qu'il joue aux élections parlementaires (voir chapitre 2). Même si seulement 10% des électeurs votent en fait dans un plébiscite, la décision qui résulte est encore bien plus soutenue que dans le cas d'un vote parlementaire, dans lequel à peine 0,005% de l'électorat fait la décision. Les 10% de votants dans un vote populaire direct disposent d'un mandat tout aussi bon que les parlementaires, avec l'avantage qu'ils sont bien plus nombreux. D'un autre côté, le mandat qui est accordé par les non-votants aux votants dans un référendum est bien plus restreint que dans une élection, parce qu'il n'y a qu'une seule décision spécifique à l'ordre du jour et pas des séries de décisions potentiellement infinies sur toutes sortes de questions possibles. Que le concept du mandat ne soit pas une pure théorie, mais qu'il soit également intuitivement reconnu par le public en général, cela ressort clairement du fait que l'on vient de mentionner, à savoir qu'une large majorité de ceux qui ne votent jamais eux-mêmes restent néanmoins encore des partisans de la démocratie directe. Dans une démocratie authentique, chaque citoyen doit avoir la liberté à chaque élection de déterminer si il ou elle veut donner un mandat à ses compatriotes ou veut aller voter lui-même ou elle-même. Il est parfaitement concevable qu'un citoyen considère que lui ou elle n'a qu'une trop faible expertise dans la prise de décision sociale et qu'il ou elle mandate par conséquent un autre ou d'autres pour cela. Il est essentiel qu'il ou elle, et personne d'autre, juge de sa compétence. À la fois l'absence d'élections (dictature ouverte) et un système d'élections obligatoires volent aux individus la liberté de juger pleinement pour eux-mêmes.

Le chercheur en science politique Kriesi a montré que la connaissance de la question sur laquelle on vote, avec un intérêt général porté à la politique, sont de loin les facteurs les plus importants qui déterminent la participation référendaire en Suisse. Le niveau d'éducation, l'appartenance à une classe de revenu ou à une classe sociale, ont révélé n'avoir qu'un effet mineur sur la participation aux référendums (dans le cas de la participation référendaire en Suisse, l'effet est même nul). Il apparaît aussi que les femmes tendent à voter moins que les hommes (cela s'applique plutôt aux femmes plus âgées qu'aux femmes jeunes). La participation semble augmenter avec l'âge jusqu'à un certain point, après lequel elle tend de nouveau à diminuer, bien que non uniformément. Ceux qui avouaient qu'ils étaient « parfaitement avertis » de la question référendaire participaient quatre fois autant que les gens qui « n'étaient pas au courant » de la question. La disparité n'était que légèrement plus faible quand le niveau d'intérêt dans la politique était la variable principale. Quand les deux variables étaient combinées, par exemple pour des gens qui étaient à la fois « pleinement conscients » du sujet soumis au référendum et admettaient d'être « très intéressés » par la politique, le niveau de participation était alors de huit fois aussi haut que pour des gens qui « n'étaient pas au fait » du sujet et déclaraient qu'ils n'étaient « pas intéressés » par la politique (Kriesi, 2005, pp.118-121). En résumé : la raison la plus importante de ne pas participer c'est en fait que les citoyens croient qu'ils n'ont pas une connaissance suffisante de la question posée.

I. La rédaction de la question peut être manipulée

Selon cette objection, la question posée au référendum peut être formulée d'une manière trompeuse. Il s'ensuit que les électeurs peuvent voter contre leurs vraies convictions. Le Professeur Jan Gijssels (journal belge *De Standaard*, 15 novembre 1992) la formule ainsi : « Il n'y a pas de référendum qui ne soit l'objet de dispute à cause de la manière dont la question est posée ».

En fait, la rédaction d'une question est le plus souvent un problème dans les plébiscites, et pas en démocratie directe. Les plébiscites sont des votes populaires non-obligatoires qui sont formulés par les politiciens en place et, ce faisant, ceux-ci incluent souvent diverses questions dans une seule question, et manipulent aussi bien d'autres conditions (voir le point « D » pour plus d'information et d'exemples).

Dans une démocratie directe authentique, les politiciens ne peuvent pas modifier sans discernement la rédaction de la question ou les règles qui leur conviennent. La loi stipule les conditions de la démocratie directe et celles-ci sont les mêmes pour tous les citoyens, qu'ils soient politiciens ou pas. En outre, la démocratie directe est difficile à réconcilier avec des plébiscites qui sont établis par la majorité en place ; d'une part ces plébiscites mènent toujours à des abus politiques et, d'autre part, ils sont également inutiles, parce que le Parlement et le gouvernement disposent déjà d'un mandat pour agir. Dans la démocratie directe suisse, des plébiscites par la majorité en place ne sont pas autorisés. La loi définit les circonstances sous lesquelles un référendum est tenu et elle fixe des règles obligatoires pour cela. Toutes les modifications à la Constitution sont soumises au référendum obligatoire. De plus, il existe le référendum optionnel ou facultatif, au moyen duquel des citoyens peuvent contester une loi qui a déjà été promulguée, et l'initiative citoyenne, qui peut aboutir dans un référendum une fois que toutes les conditions ont été réunies. La question référendaire doit toujours être formulée simplement et objectivement – que ce soit la proposition adoptée par le Parlement accompagnée par la simple question demandant si l'on est pour ou si l'on est contre (dans ce contexte, un choix standardisé et neutre des mots est toujours utilisé en Suisse et en Californie), ou que ce soit l'initiative citoyenne (soutenue par le nombre de signatures requis). Avec l'initiative citoyenne, il est simple de stipuler légalement (comme cela est fait en Suisse) que l'initiative porte sur une seule question. Puisqu'en Suisse l'intitulé d'une initiative citoyenne est une partie de la question référendaire, la « *Bundeskanzlei* » [chancellerie fédérale, *ndt*] (le ministère des affaires générales) peut rejeter une initiative citoyenne si elle renferme un titre clairement trompeur.

Des exemples de conflit sur ces questions sont extrêmement rares. Ce n'est pas seulement une question de réglementation, mais aussi de culture démocratique. Étant donné que les référendums et les initiatives citoyennes font partie de l'ordre du jour dans des États comme la Suisse, la Californie, l'Orégon, la Bavière, etc., ils représentent une affaire aussi habituelle pour les politiciens et les services administratifs, qui ont donc pris l'habitude de les traiter d'une manière transparente, loyale pour le citoyen, tout comme les élections ordinaires sont généralement des mesures sans taches dans les pays européens qui en ont une longue expérience. Il est le plus souvent inimaginable qu'un parti politique au pouvoir, par exemple, dans les Pays-Bas,

utilise sa position pour manipuler les élections en faussant les règles. Un jour, il sera de même tout juste impensable que les partis politiques hollandais abusent du processus de la prise de décision en démocratie directe pour obtenir ce qu'ils veulent.

Des difficultés peuvent survenir lorsque la formulation de la question, particulièrement dans des situations où les gens ont à voter « Oui » s'ils sont contre un sujet, ou l'inverse. Par exemple, ce fut le cas du premier référendum en Italie : en 1974, les opposants au divorce devaient voter « Oui » (Budget, 1996). Le référendum *Belfort* à Gand (1997) en est un autre exemple : le conseil municipal avait rédigé une question de manière à ce que les opposants au parking du parc Belfort eussent à voter « Oui ». Les initiateurs protestèrent à l'encontre. Finalement, cependant, ils redoutèrent d'avoir une participation injustifiée : les électeurs ne surent vraiment plus comment voter. Il apparaît n'y avoir pas d'exemple convaincant d'un référendum dans lequel l'opinion de la majorité n'eût pas prévalu parce que les électeurs avaient mal compris la question.

En fin de compte – au risque peut-être que notre récit en devienne monotone – nous devrions réitérer notre constatation, une fois de plus ici, que les opposants à la démocratie directe utilisent des critères entièrement différents pour la prise de décision représentative et la prise de décision directe. Dans la prise de décision représentative, les électeurs sont généralement abandonnés complètement et d'une manière frustrante dans le flou, quant aux implications de leur vote. Ils ne connaissent pas l'ordre du jour caché des partis ; ils ne savent pas quelle coalition gouvernementale ou quel programme gouvernemental finiront par émerger. Les manifestes des partis disent peu de chose. Par exemple, ils ne fixent pas quels points seront rapidement abandonnés pendant les négociations en vue de la formation de la coalition. Les traités internationaux, les impôts, tels que l'impôt sur les carburants, l'abolition de la conscription, du service militaire, etc.. Des exemples (néerlandais) ont été simplement imposés aux citoyens après les élections : les détails, souvent complexes, de ces questions restent complètement invisibles dans la « formulation représentative de la question » – le manifeste électoral. Dans le cas de la prise de décisions en démocratie directe, l'image de l'ensemble est plus claire : les gens savent presque toujours bien précisément ce pourquoi ils vont voter pour ou contre. Malgré cela, des opposants au référendum populaire continuent de prétendre malhonnêtement qu'ils ont à faire face à une « rédaction ambiguë de la question » dans la prise de décision par démocratie directe.

J. Conservatisme ou activistes enthousiastes

Selon certains, un système référendaire c'est la garantie que les innovations essentielles seront bloquées, parce que les gens en général, tendent à préserver le *status quo*. D'autres prétendent exactement le contraire : à savoir que des activistes convaincus peuvent utiliser les référendums pour mettre la main sur une démocratie, parce que la « majorité silencieuse » ne sort généralement pas pour aller voter.

Cependant, ce qu'on veut exactement dire par « innovations » et quels points de vue peuvent être précisément étiquetés « de gauche » ou « de droite », c'est là un jugement politique qui devrait être laissé aux technocrates. Les Verts, par exemple, en Allemagne et en Hollande, sont en faveur d'une

intégration européenne de grande portée, basée sur ce qu'ils considèrent comme des arguments « progressistes », alors que leurs partis frères, en Scandinavie et en Grande Bretagne, pour exactement les mêmes raisons « progressistes », sont, à vrai dire, très Euro-sceptiques. Si les partis « progressistes » essayent de bloquer la réduction de la sécurité sociale – considérée comme une « modernisation nécessaire » par les conservateurs en place – est-ce là une réponse « progressiste » ou « conservatrice » ?

Si nous examinons le comportement des politiciens, cependant, il est bien sûr également vrai que dans certains cas, ils résistent obstinément à la modernisation. La démocratie directe est elle-même un exemple, comme l'est l'introduction des bons scolaires qui libèrent le système éducatif des griffes de l'État. Il est facile d'argumenter que ce sont là des modernisations sans lesquelles une société ne peut fonctionner qu'avec difficulté au 21^{ème} siècle. Une large majorité de la population a été conquise pour les deux mesures, mais les politiciens les bloquent parce qu'en ces occurrences ce sont eux qui ont intérêt à préserver le *status quo*. À d'autres égards, les politiciens sont à vrai dire « plus progressistes » que les citoyens, mais ceci peut clairement avoir des résultats négatifs. Par exemple, nous avons vu, au point « B » ci-dessus, que les hommes politiques veulent un plus grand secteur public que les citoyens (et donc en dehors de leur intérêt personnel, parce que ceci accroît leur pouvoir). Il en résulte que les systèmes purement représentatifs mènent à de plus grands déficits publics que des systèmes de démocratie directe.

Une démocratie intégrée dispose des deux instruments pour freiner et ralentir les politiciens qui « roulent trop vite » en avant du public (le référendum optionnel et le référendum obligatoire), et des instruments que le public peut utiliser pour appuyer sur l'accélérateur si des politiciens élus ne veulent pas changer de vitesse suffisamment rapidement (l'initiative citoyenne). À l'occasion, ce sont les opposants au référendum – quand, par exemple, ils sont contraints à entrer dans un gouvernement de coalition – qui permettent d'introduire un peu de démocratie directe par une forme de référendum (de préférence restreinte à l'innocent référendum optionnel), avec laquelle le citoyen ne peut dire que « Non » à des lois déjà adoptées par les hommes politiques.

Un coup d'œil sur la pratique référendaire en Suisse et dans les États américains, montre que les groupes conservateurs et progressistes rencontrent des succès divers avec les référendums. Pendant de nombreuses décennies, en Suisse, l'initiative citoyenne fut principalement utilisée par des groupes progressistes, alors que le référendum optionnel était plutôt l'instrument de prédilection des groupes conservateurs ; cependant, cette distinction s'est progressivement estompée ces dernières années. Les groupes progressistes ont conquis des majorités ces dernières décennies dans des initiatives qui incluaient celles pour la fourniture d'héroïne aux toxicomanes, la protection des employés de l'effet de l'économie 24 heures sur 24, l'adhésion aux Nations Unies, le soutien à l'agriculture écologiquement propre, la disposition législative de 1994 prévoyant le transport du fret transalpin par le train avec sa prise d'effet en 2004, l'inclusion d'un article anti-raciste dans la Constitution suisse, une augmentation de la taxe pétrolière, la qualification du rapt au sein du mariage comme un crime punissable, les restrictions sur les modifications génétiques des organismes, la création d'un service civil en alternative au service militaire obligatoire, un moratoire sur la construction des centrales

nucléaires, plusieurs taxes sur l'utilisation des voitures et des camions, et l'abolition de la peine de mort, y compris en temps de guerre. Les conservateurs obtinrent l'approbation des mesures suivantes : les condamnations à la prison à vie pour les criminels sexuels considérés par les experts comme très dangereux et intraitables, plusieurs règlements pour réduire les déficits budgétaires, la fin de plusieurs financements gouvernementaux, tout comme le rejet de plusieurs propositions progressistes venant du gouvernement ou des initiatives citoyennes (Butler et Ranny, 1994 ; Kaufmann et al., 2005).

Durant ces dernières décennies, des groupes « progressistes » en Californie ont utilisé avec succès le recours aux référendums pour des propositions incluant celles d'une meilleure législation en matière d'environnement, l'utilisation légale de la marijuana à des fins médicales, une augmentation des taxes sur les cigarettes, la prohibition de diverses substances toxiques, la prise de plusieurs mesures en faveur de la protection animale, un cadre minimum pour les budgets scolaires, et l'introduction de diverses conditions requises à la liberté de l'information au bénéfice des consommateurs et des électeurs. Les « conservateurs » quant à eux, obtinrent des majorités pour, entre autres choses, réduire les impôts sur les revenus et les taxes immobilières, des condamnations plus sévères pour les récidivistes, la fin de l'éducation bilingue, la fin de la « discrimination positive », la fermeture de certains services gouvernementaux pour les immigrants illégaux, le travail rémunéré autorisé pour les prisonniers, et l'introduction d'un référendum obligatoire pour des augmentations d'impôts proposées dans les impôts locaux et tarifs (Allswang, 2000). Hajnal et Louch (2001, p.VII) conclurent que durant les années 80, les partisans des Démocrates et des Républicains eurent exactement tous deux les mêmes chances (62%) de se retrouver sur le côté gagnant du vote populaire ; dans les années 90, Les partisans Républicains se retrouvèrent sur le côté gagnant seulement 2% plus fréquemment que les partisans des Démocrates. Ainsi se maintiennent-ils l'un et l'autre en équilibre.

La prétention inverse, à savoir que des activistes convaincus puissent récupérer la démocratie directe pour faire passer leurs propositions extrémistes a de la même manière peu de substance. La pratique suisse et américaine met clairement en évidence que les électeurs sont extrêmement prudents. Si des activistes voulaient faire adopter une proposition, ils auraient à utiliser l'initiative citoyenne. Nous vîmes déjà au chapitre 5 qu'en Suisse, 10% seulement des initiatives citoyennes sont approuvées par les électeurs ; en Californie, le chiffre est de 40%, mais comme beaucoup d'initiatives sont ensuite abolies par les Tribunaux, le nombre final approche également les 10%. Quand ils ne sont pas sûrs, les électeurs votent contre l'initiative citoyenne.

À certains égards, des petits groupes passionnés ont à vrai dire de plus grandes chances dans les systèmes strictement représentatifs. Après tout, dans ces systèmes, ils n'ont qu'à persuader un petit nombre de politiciens. Les supra-nationalistes européens sont un exemple typique de petit groupe d'activistes qui ont eu une plus grande influence dans le développement non-démocratique de l'UE au moyen des systèmes représentatifs (ce qui est prouvé dans le projet de la Constitution européenne, par exemple) qu'ils n'auraient eu en démocratie directe. La seule raison pour laquelle la Constitution européenne a été provisoirement mise en sommeil, c'est le résultat des référendums tenus en Hollande et en France.

K. De meilleurs instruments que le référendum

La première réponse des hommes politiques, lorsqu'ils sont confrontés à la revendication de démocratie directe, est simplement de l'ignorer. Si la revendication continue et enfle, cependant, il arrive un moment où continuer de l'ignorer n'est plus efficace. Des politiciens, associés à ceux qui s'identifient avec eux, en viennent alors souvent à proposer des mesures alternatives, qui visent, d'une part, à montrer qu'ils ne sont pas sourds à la demande publique pour plus de démocratie, mais, d'un autre côté, qui ne sont pas aussi menaçantes pour ceux qui sont au pouvoir que les référendums d'initiative populaire. Ces mesures ensuite présentées comme des tentatives de trouver des instruments qui agissent « mieux » que des référendums. Ce fut le cas, par exemple, en Belgique, où la démocratie directe fut placée en haut de l'agenda politique sous la pression de massives manifestations de rue (les « marches blanches ») dans la seconde moitié des années 90, mais où les politiciens revinrent constamment à leur vieilles positions et rejetèrent leur appui antérieur aux référendums d'initiative citoyenne.

Dans ce contexte, le journaliste Philippe Rogiers, cite les arguments du politicien belge Dirk Holemans pour la démocratie « dialogique » au lieu de « directe » : « La démocratie dialogique », dit Holemans, « diffère fondamentalement de la démocratie directe. Dans cette dernière, c'est le modèle du marché qui entre en politique. Il part de l'idée que, si vous menez une enquête, vous obtenez également un aperçu sur l'état des problèmes actuellement dans la société – alors que la démocratie signifie vraiment que vous fournissez au peuple une opportunité de questionner leur propre vision et, éventuellement, de la modifier. C'est seulement de cette manière que vous créez effectivement un appui social pour les changements nécessaires ». La « démocratie *dialogique* » n'est pas la démocratie directe, elle ne consiste pas à noter et à additionner des opinions de oui et de non. Ce n'est pas non plus une manière honteuse de donner de la légitimité à la démocratie représentative. C'est juste un mot très prosaïque pour la démocratie. Un exemple classique est la formule pour les jurys de citoyens. Dans une ville ou une municipalité, une groupe représentatif de citoyens est réuni autour d'un thème spécifique. On leur donne toutes les opportunités possibles et les ressources pour former un jugement on ne peut plus considéré. Ils peuvent auditionner des témoins et des experts. À la fin de leur session, ils délivrent un jugement et proposent une solution. Il ne doit pas y avoir un consensus ; il n'y a pas besoin d'unanimité. Même des citoyens qui ont eu à faire amende honorable comprennent au moins la raison de la décision finale. Il y a eu un dialogue, et une confrontation, les opinions ont été modifiées. » (Knack, 19 février 2000).

La tactique de cette ligne de raisonnement contre la démocratie directe est claire. La démocratie directe au moyen des référendums d'initiative citoyenne est d'abord présentée comme une sorte d'étude de marché, libre de toute discussion sociale et de formation d'opinions. Manifestement, personne ne peut trouver cela vraiment attractif. Ensuite l'alternative d'une démocratie « dialogique » est présentée, dans laquelle les citoyens obtiennent effectivement et vraiment des informations, discutent des choses entre eux et changent éventuellement d'opinion. La confusion des concepts qui est produite ici est celle qui existe entre deux paires de positions opposées : « réelle formation sociale d'opinion » contre « pas de formation d'opinion », et « souveraineté populaire » contre « pas de souveraineté populaire ». Holemans et Rogiers re-

jettent le référendum d'initiative citoyenne sur la base de la première paire, en arguant que la formation sociale d'opinion est essentielle et qu'elle est incompatible avec le référendum, et ensuite ils promeuvent eux-mêmes une alternative qui garantit beaucoup plus de soi-disant formation d'opinion, mais, malheureusement, renoncent à la souveraineté populaire.

Pourtant, il est absurde de prétendre qu'un référendum d'initiative citoyenne ne peut pas être couplé avec un processus intense de formation sociale de l'opinion. Mais même plus violemment encore, il y a un cas *a priori* où le débat social sera bien plus intense, avec les référendums obligatoires, parce que dans le premier cas, beaucoup plus de citoyens participent au processus, et ils sont plus motivés à en discuter le sujet, parce qu'ils savent qu'ils prendront eux la décision finale. Ni Rogiers ni Holemans ne font d'effort de quoi que ce soit pour soutenir leur prémisse. Ils affirment simplement l'incompatibilité du référendum populaire et de la formation sociale d'opinion comme quelque chose d'évident, et ils espèrent que le lecteur sera aveuglement d'accord. Ensuite des « alternatives » (telle que les jurys citoyens) sont présentées comme des méthodes fonctionnelles qui garantissent réellement la formation sociale d'opinion, bien que la sape de la souveraineté, qui est liée à cette « alternative » reçoive aussi peu d'attention que possible et soit furtivement présentée comme quelque chose d'acceptable. Rogiers laisse même entendre que les citoyens ne se rassemblent pas de leur propre initiative, mais qu'un « groupe représentatif est réuni ». Mais par qui ? Rogiers ne le précise pas, car la réponse est, bien sûr : par les politiciens élus. Les citoyens ne se constituent pas eux-mêmes en un corps souverain, non : « ...on leur donne toutes opportunités et ressources possibles pour former une opinion on ne peut plus considérée ». On leur donne ? Qui leur donne ? De nouveau, la réponse explicite se fait toujours attendre. Et à la fin de la promenade les citoyens ne prennent pas de décision souveraine, non, ils « ... proposent une solution ». À qui ? Et qui adopte ou rejette cette solution ? La réponse implicite, une fois de plus, c'est : les politiciens.

Le chercheur en sciences politiques Van Praag (2000) compara systématiquement le référendum optionnel aux deux autres instruments de « démocratie participative » qui sont populaires parmi les politiciens néerlandais : l'enquête citoyenne (appelée aussi forum des citoyens ou suivi des citoyens), et la prise de décision interactive (appelée aussi processus décloisonné). Dans l'enquête citoyenne – sur les instructions de fonctionnaires d'État ou de politiciens – un groupe de citoyens, fixé et représentatif, est régulièrement questionné sur toutes sortes de sujets. Dans la prise de décision interactive, on demande aux gens d'assister à des réunions dans lesquelles les citoyens, en compagnie des fonctionnaires d'État et/ou des politiciens, dressent des projets en vue de résoudre un problème spécifique identifié par l'administration.

Van Praag fait remarquer que l'enquête citoyenne et le processus de prise de décision interactive sont tenus à l'initiative des autorités, alors que le référendum est tenu à l'initiative des citoyens : qu'il y a un débat public beaucoup moins intense avec l'enquête citoyenne et la prise décisionnelle interactive, et que beaucoup moins de citoyens y sont impliqués que dans le cas du référendum ; que la position des fonctionnaires d'État et des politiciens est beaucoup plus dominante avec l'enquête citoyenne et la prise de décision interactive qu'avec le référendum. Van Praag conclut ensuite que pour ces raisons, le référendum est un instrument qui sert les citoyens et que l'enquête citoyenne et la prise de décision interactive sont des instruments au service de ceux qui font la politique officielle.

Cela vaut de noter, en passant, spécifiquement en relation à la proposition de Rogiers et Holemans, que Van Praag, qui mena des investigations sur le niveau et la qualité du débat public pour plusieurs référendums municipaux dans les Pays-Bas, fait correctement remarquer que le processus de formation d'opinion pour les citoyens qui ont recours à l'enquête citoyenne va beaucoup moins en profondeur qu'avec les référendums : « Il est en outre intéressant que dans une enquête l'on demande aux citoyens leurs opinions sur des questions pour lesquelles on les prend rarement en considération, voire pas du tout. Il existe par conséquent un danger que l'enregistrement des vues des citoyens uniquement au moyen d'une enquête représente plutôt un instantané, qui peut facilement changer de nouveau sous l'influence de nouveaux arguments. Ceci s'applique même, quoique dans une mesure moins étendue, au questionnaire à choix multiples, dans lequel les citoyens sont encouragés à penser sur des idées politiques alternatives. Cette objection est beaucoup moins valable pour un résultat référendaire. Le bénéfice d'un débat public qui est provoqué par un référendum, c'est que tous les citoyens sont confrontés à plusieurs arguments sur une longue période de temps. La formation d'opinion parmi les citoyens s'est généralement mieux cristallisée après quelques semaines et elle changera moins sous l'influence de nouvelles informations. »

Le référendum s'avère donc être l'innovation administrative la plus populaire parmi les gens. En 1998, Le *Dutch Social and Cultural Planning Board* (1999, p.37) [Bureau de planification sociale et culturelle néerlandais, *ndt*] fit un sondage sur le soutien populaire rencontré en Hollande en faveur de cinq innovations proposées. Le référendum, avec un niveau d'appui de 80%, remporta le score le plus élevé, suivi de près par l'introduction de l'élection des maires (71%), le système par circonscription électorale pour les élections parlementaires (55%), l'introduction d'une élection du Premier ministre (54%), et faire de la Hollande une république (10%). L'enquête donna quasiment les mêmes résultats qu'une enquête précédente de 1972 comportant les mêmes questions, dans laquelle à cette époque aussi le référendum arrivait en tête avec 62% de soutien.

L. Danger pour le pays

L'argument est souvent mentionné en Belgique, entre autres lieux.

Ici aussi, il faut tout d'abord et avant toute chose remarquer que l'État est là pour le peuple et le peuple n'existe pas pour l'État. Si un État ne peut continuer à vivre qu'en supprimant le développement de la démocratie, alors cet État n'a plus aucun droit à l'existence (dans sa forme présente), parce qu'il n'est clairement plus ce que le peuple veut être lui-même.

La « Controverse royale » belge – le débat autour du retour d'exil du Roi Léopold après la seconde Guerre mondiale – ne peut en aucune circonstance être mentionnée comme un argument contre la démocratie directe. On doit faire une stricte distinction entre des référendums obligatoires d'initiative citoyenne et ce qu'on appelle des « plébiscites » ou des « référendums populaires ». Ces derniers sont tenus par ceux qui sont au pouvoir pour créer une légitimité particulière pour leurs propres projets (voir le point « C » pour d'autres informations et exemples).

Dans le cas de la Controverse royale belge, le plébiscite fut l'ultime recours de l'élite politique pour échapper à l'impasse qui avait résulté au sein du système représentatif belge.

Après que ce système eut été complètement embourbé, on en appela effectivement au *deus ex machina* du plébiscite.

Le plébiscite de 1950 en Belgique fut une caricature diabolique de prise de décision démocratique à tous égards. En premier lieu, le résultat du vote n'était pas obligatoire (et en fin de compte ce fut une minorité qui trouva son chemin sur la question). Deuxièmement, ce plébiscite ne vint pas à l'initiative du peuple, mais bien plutôt à celle de la classe politique, après qu'elle-même eut permis à la situation de devenir complètement inextricable. Troisièmement, tous les partis politiques, et le Roi lui-même, utilisèrent différents critères pour en interpréter le résultat. « Pendant la formation du premier gouvernement Eyskens, dans l'été de 1949, les Socialistes présentèrent l'exigence de 66% de « Oui », mais les Libéraux firent une distinction : pour eux, 70% ou plus, cela voulait dire un retour immédiat du Roi, moins de 55%, cela aurait requis une abdication, et un pourcentage entre les deux aurait servi d'indicateur pour le Parlement. (...) Pour Paul-Henri Spaak, 66% cela était suffisant compté au plan national, mais le chef du Parti Socialiste belge Buset demanda une majorité d'au moins 60% dans les provinces de Wallonie, à Bruxelles et dans les Flandres. Puis le débat sur le plébiscite devint même plus intense, et de nouveaux seuils furent formulés. » (Dewatcher, 1992) Le Roi lui-même plaça ce seuil à 55%, mais pour finir, aucun accord généralement accepté sur l'interprétation du résultat n'émergea dans la classe politique. Pas étonnant que la totalité de la chose aboutit au chaos. Dans la totalité de la Belgique, 58% des votants furent en faveur d'un retour, mais, alors qu'une majorité votait pour le retour en Flandres, il y eut une majorité contre le retour dans les provinces wallonnes. L'issue fut ensuite rejetée par nombre de groupes sociaux et partis, et ceux-ci tentèrent de bloquer le retour du Roi. Léopold était d'accord pour abdiquer de toute manière lorsque son fils atteindrait ses vingt-et-un ans, et Baudouin fut proclamé roi le jour qui suivit l'abdication de Léopold.

La Controverse royale est citée en exemple pour montrer que des communautés de langages différents peuvent voter différemment et que cela peut déchirer un pays. On doit faire ici deux observations fondamentales. Premièrement, ce n'est pas vrai que différents résultats de vote au sein de groupes linguistiques différents menacent automatiquement l'unité fédérale. En Suisse, il existe maintes exemples de tels résultats de vote divergents. Par exemple, la majorité des Suisses francophones votèrent en faveur de l'accession de leur pays à l'Espace Économique Européen en décembre 1992, alors que la plus grande majorité de la population germanophone vota contre (en produisant dernièrement une majorité générale au plan national). En septembre 1997, la plupart des Suisses germanophones approuvèrent la réduction des allocations chômage, alors que les francophones rejetaient la loi à une large majorité (ce qui dernièrement produisit une étroite majorité au plan national). Ces résultats ne menèrent pas à des « tensions communautaires ». Secondement de tels problèmes arriveront beaucoup moins s'il existe une structure fédérale consistante avec laquelle on peut travailler. Seules de telles questions, qui doivent être décidées à un niveau plus large, à cause de la nature des questions elle-même, doivent donc aussi être soumises au vote à ce niveau. Au sein du contexte fédéral, l'issue logique de la Controverse royale aurait été que les Flandres conservassent la monarchie et les provinces wallonnes ne la conservassent point, parce que dans le cas de la Controverse royale, il n'y avait absolument aucune raison pratique pour qu'une communauté eût à céder ce point à la majorité dans une autre communauté. Le problème se souleva, par conséquent, parce que la prise de décision s'instaura dans le contexte d'une autorité et d'un État unitaire.

6-1 : Comment la démocratie directe fut silencieusement retirée en Allemagne après la seconde Guerre mondiale

Après la première Guerre mondiale, l'Empire germanique devint une République et Weimar devint sa capitale. En 1919, la Constitution de la République de Weimar entra en vigueur et elle renfermait le principe du référendum copié de l'exemple suisse. En pratique, cependant, le référendum ne pouvait pas fonctionner, principalement à cause du seuil de quorum participatif élevé de 50%. Rigoureusement parlant, selon la Constitution, le quorum ne s'appliquait qu'au référendum correcteur de la Constitution et non à celui d'initiative citoyenne. Néanmoins, en pratique, le quorum fut également exigé pour les initiatives citoyennes.

En définitive, deux référendums eurent lieu ; les deux échouèrent parce que le quorum ne fut jamais atteint. Il y eut une initiative en 1926 concernant l'expropriation des terres possédées par la noblesse. Les plus grands propriétaires aristocrates avaient demandé des niveaux de compensation extrêmement élevés pour les propriétés qui furent expropriées après la première Guerre mondiale. À un moment d'inflation explosive, l'État ne pouvait se procurer l'argent qu'en imposant lourdement les citoyens. L'initiative populaire pour s'opposer à cette mesure fut démarrée par le parti communiste ; les socialistes et beaucoup de groupes citoyens l'appuyèrent. Contre cette initiative « la mère de toutes les campagnes de boycottage » fut lancée : les partisans puissants de la noblesse appelèrent ouvertement au boycottage, soutenus par une majorité dans la presse. Du fait que, sous ces circonstances, seuls les partisans de l'initiative allèrent voter, cela voulait dire *de facto* que le secret du vote était compromis. Dans les régions rurales, en particulier, beaucoup d'ouvriers restèrent chez eux sous la menace des propriétaires terriens et d'exploitations agricoles. Finalement, 39% seulement de l'électorat vota, dont 95,8% en faveur de l'initiative. Le seuil de 50% ne fut pas atteint, par conséquent, l'aristocratie agraire gagna la bataille à cause du quorum participatif élevé requis. En 1929, un second référendum fut organisé par des partis de l'aile droite sur la question du paiement des compensations. À la fin de la journée d'élection, 14,6% seulement des électeurs avaient participé à ce référendum, et donc le résultat fut également invalidé. En 1932, les Socialistes lançaient une autre initiative qui demandait une augmentation du montant des salaires. À ce moment-là le Parlement avait déjà été paralysé et le gouvernement étaient en train d'agir en utilisant les lois d'urgence. Le gouvernement répondit à l'initiative socialiste par une augmentation des salaires, sur quoi l'initiative citoyenne fut prématurément abandonnée.

Par conséquent, les initiatives citoyennes ne furent jamais récompensées par un succès formel sous la République de Weimar. Tout le pouvoir législatif resta dans les mains du Parlement. Ce Parlement transféra tous ses pouvoirs à Adolf Hitler en mars 1933, au moyen de la notoire « *Ermächtigungsgesetz* » (Loi des pleins pouvoirs), même si les nazis n'avaient jamais obtenu l'appui d'une majorité de citoyens allemands dans aucune élection.

Les faits historiques eux-mêmes ruinent à vrai dire l'affirmation selon laquelle les nazis vinrent au pouvoir au moyen de la démocratie. En vérité, les nazis parvinrent au pouvoir

au moyen du *système représentatif*. La majorité des citoyens n'avaient jamais voté en faveur des nazis au moment où ceux-ci avaient encore gardé le silence, ou vaguement parlé de la plupart de leurs projets secrets. S'ils avaient présenté leurs vrais projets – y compris le génocide organisé et les déclarations de guerres et d'agressions – à la population dans un référendum, il est quasiment unimaginable qu'ils eussent gagné une majorité des votes. Ce que Hitler croyait lui-même sur la démocratie (directe) doit être évident à partir de son argumentation développée contre la « démocratie parlementaire » dans « *Mein Kampf* » : Opposée à celle-ci c'est la vraie démocratie germanique, avec le libre choix de son *Führer* qui s'engage lui-même à accepter la responsabilité totale pour quoi que ce soit qu'il décide de faire ou de ne pas faire. Dans cette [démocratie germanique] il n'y a plus d'élections populaires par une majorité sur des sujets particuliers, mais seulement des déterminations [Hitler choisit ici un terme qui a l'accent de « destinée »] d'un seul individu, qui doit ensuite assumer ses décisions avec tous les pouvoirs et toute l'intégrité de son être » (Hitler, 1943/1925, p.99). Dans un discours sur le « *Führerstaat* » prononcé devant 800 membres du parti le 29 avril 1937, Hitler exprima même plus clairement encore ce qu'il avait en tête : l'État « a le droit d'assumer le pouvoir dictatorial, et le devoir de contraindre les autres à lui obéir. C'est pourquoi notre État, non plus, n'a pas du tout été bâti – c'est là quelque chose sur quoi je veux insister – sur des référendums, mais que c'est plutôt notre objectif que de persuader les gens de la nécessité de ce qui arrive. (...) Maintenant, on me dira peut-être : « Bien, mais vous aussi vous tenez un référendum ». Oui, mais d'abord, j'ai agi. J'ai agi d'abord et seulement après, je l'ai fait, car je voulais vraiment montrer au reste du monde que le peuple allemand me soutenait. C'est pourquoi je l'ai fait. Aurais-je été convaincu que le peuple allemand n'eût peut-être pas été capable de nous suivre sur la question, j'aurais quand même agi, mais ensuite je n'aurais pas tenu de référendum. » (Discours reproduit dans *Frei*, 1987, pp.190-195). Les nazis *flirtèrent* brièvement avec l'idée de l'assemblée publique. En de nombreux lieux en Allemagne à partir de 1933, ils édifièrent ce qu'on appelle des « *Thingplätze* » (« *Thing squares* », « *Thing* » ou « *Ting* » étant l'ancienne dénomination de l'Assemblée publique en Scandinavie et en quelques endroits en Grande Bretagne, qui n'eurent jamais rien à faire avec la prise de décision en démocratie directe, mais c'étaient des lieux où la population était censée assister passivement aux rassemblements de la propagande des nazis. Mais à partir de 1935, les nazis décidèrent d'y mettre fin et ils interdirent tout usage ultérieur des « *Thing squares* » [<http://de.wikipedia.org/wiki/Thing>].

En 1948, un « Conseil parlementaire » fut nommé à Bonn (non élu par le peuple), qui eut à projeter une nouvelle Constitution pour l'Allemagne de l'Ouest. Il est frappant que le Conseil utilisa « l'expérience de Weimar » comme raison pour ne pas introduire de démocratie directe en Allemagne de l'Ouest. Le premier Président de la République Fédérale d'Allemagne après la seconde Guerre mondiale, Theodor Heuss, encouragea en particulier cette interprétation absurde de l'histoire allemande d'avant-guerre. Heuss avait été un membre du Parlement de 1933 et, bien que non-sympathisant nazi, il n'avait jamais approuvé la « *Ermächtigungsgesetz* ». En introduction à la Constitution de l'Allemagne de l'Ouest d'après-guerre, Heuss écrivit : « La forme plébiscitaire de la démocratie, avec son initiative populaire et son référendum (« *Volksbegehren* » et « *Volksents-*

heid »), que la République de Weimar copia à partir de la tradition suisse, a aussi été retirée du répertoire des instruments législatifs allemands. Ceci mènerait pour un temps au reproche facile que le Conseil Parlementaire avait privé le peuple d'un élément de démocratie fondamentale. Mais, à la lumière des événements passés, il était fondamentalement de son devoir de protéger l'État encore incertain des déprédations de vagues démagogues et de fonder une responsabilité engageante au sein du système représentatif » (Weirauch, 1989, p.40).

Autrement dit : le résultat de l'échec de la démocratie parlementaire fut utilisé pour retirer la démocratie directe. Les conséquences pour l'histoire européenne furent immenses. Si, après la seconde Guerre mondiale, une pratique politique de la démocratie directe avait pu se développer en Allemagne, en suivant plus ou moins l'exemple suisse, la carte démocratique du monde à la fin du 20^{ème} siècle aurait pris un aspect très différent.

Ce qui est particulièrement remarquable, c'est que les Constitutions de l'ancienne DDR (Allemagne de l'Est communiste) et de Berlin, prévoyaient effectivement le référendum d'initiative populaire. Peu après la guerre, le SED – le parti d'union qui émergea de la fusion forcée des partis communiste et socialiste dans la zone soviétique – faisait même une campagne active pour l'idéal de démocratie directe. En fait, ce parti cherchait simplement à atteindre l'objectif qui avait été antérieurement inscrit dans les programmes socialistes du 19^{ème} siècle. Quelques référendums populaires furent affectivement menés, par exemple sur la dépossession des criminels de guerre. Après que l'Allemagne fut divisée, le SED arriva au pouvoir en Allemagne de l'Est et l'intérêt pour la démocratie directe disparut sans laisser de traces. Malgré cela, la démocratie directe resta prévue dans la Constitution de la DDR jusqu'en 1968, l'année du Printemps de Prague, où la disposition fut supprimée sans débat public.

La prise de décision par démocratie directe était également prévue constitutionnellement pour Berlin Ouest après la seconde Guerre mondiale. Tous les pouvoirs politiques à Berlin gardèrent le silence sur cette option constitutionnelle, et la disposition fut finalement ôtée en 1974 sans débat public.

Les opposants à la démocratie directe survécurent donc clairement de chaque côté du Rideau de Fer.

6-2 : Au sujet du vote obligatoire

La Belgique et la Grèce sont les deux derniers États européens à conserver l'élection obligatoire. Ces deux pays ont aussi un déficit public exceptionnellement élevé avec une économie souterraine développée et une absence de toute forme décisive de référendum (situation de l'été 2006).

Les Démocrates Chrétiens et les Socialistes défendent le vote obligatoire. Le premier argument c'est que sans le vote obligatoire, ce sont particulièrement les gens socialement faibles qui ne participeraient pas au scrutin, ce qui affaiblirait sérieusement la représentativité de l'issue du vote. Par le vote obligatoire, toutes les classes sociales ont une représentation égale dans le processus de la prise de décision (indirecte).

Cet argument est contestable pour plusieurs raisons. Le vote obligatoire ne crée pas la compétence pour effectuer un vote responsable, mais il encourage le vote de protestation et les bulletins blancs. On peut montrer que l'abolition du vote obligatoire focalise en fait l'attention sur les groupes qui tendent à moins participer aux élections. Précisément parce que les groupes passifs peuvent en maintes occasions faire la différence entre une majorité et une minorité, ils peuvent attirer toute l'attention des partis politiques, parce que leurs votes peuvent être gagnés (cet argument fut, par exemple, utilisé par le groupe Agalev des Verts du politicien Boutmans, journal *Gazet van Antwerp*, mai 1997). En Suisse, approximativement 30% de l'électorat votent toujours, approximativement 45% votent de manière sélective et approximativement 25% sont rarement persuadés à voter (Möckli, 1994, p.206). Il y a donc un vaste groupe d'électeurs qui peuvent être potentiellement mobilisés, et sur qui les politiciens peuvent focaliser leurs pouvoirs de persuasion. Il est loin d'être clair que l'effet prédit par Boutmans jouerait effectivement un rôle dans des pays sans élection obligatoire. Cependant, il y a juste une petite preuve que le vote obligatoire mène à une meilleure représentation des groupes qui tendent à moins participer aux élections. Les partis d'extrême droite, par exemple, obtiennent une large proportion de leurs voix des électeurs qui sont dans les groupes socialement faibles, même si, dans la pratique, il sont moins bons dans la défense des intérêts sociaux et économiques de ces groupes-là.

Un argument contre l'obligation de voter c'est qu'elle retire la motivation intrinsèque de prendre part au vote. Quelqu'un qui est forcé à voter ne le fait plus à partir de sa propre volonté et de son propre discernement. La participation volontaire aux élections n'est pas fondée sur des calculs égoïstes. Pour le citoyen individuel, le bénéfice économique du vote n'est rien, après tout, comparé à la dépense pour prendre part à l'élection – ou du temps qu'elle coûte. Donc voter n'est pas un acte rationnel pour un « citoyen calculateur ». Malgré cela, les gens sortent pour aller voter et ils le font d'évidence pour des motivations non égoïstes. Peut-être se trompent-ils sur le bénéfice qu'ils en retirent, mais beaucoup plus probablement, ils votent par solidarité à l'égard d'un groupe, par sens de la citoyenneté, ou par principe. Une participation volontaire dans le vote est déjà une forme de capital social, et ce capital social est détruit quand le vote devient obligatoire.

Les défenseurs de l'obligation de voter considèrent aussi la participation au vote comme un devoir civique. Notre société dispose de divers devoirs de ce type. Ainsi tout citoyen est censé offrir assistance à quelqu'un dans le besoin, ou bien – si il ou elle est appelé(e) à le faire – d'accepter d'être jury, ou peut-être d'aider dans un bureau de vote au moment des élections. De ce point de vue, l'obligation de vote reflète notre devoir moral de se préoccuper nous-mêmes des tenants et des aboutissants de la société, de se former une opinion au mieux de notre capacité sur des solutions possibles aux problèmes de la société, et d'exprimer cette opinion avec prudence.

Cet argument doit être pris au sérieux. Il existe quelques formes d'assistance mutuelle que les citoyens ne peuvent pas raisonnablement se refuser entre eux, et on peut arguer que les exigences collectives dans une société requièrent le temps et l'attention de chacun. En pratique on remarque,

cependant, que les partis qui, en Belgique, se prononcent eux-même en faveur du vote obligatoire, résistent simultanément à l'introduction de la démocratie directe. Cela sape totalement l'argument en faveur de l'obligation du vote. Cette combinaison du vote obligatoire et du système purement représentatif est perverse. Les gens sont forcés à exprimer une opinion parce que c'est soi-disant leur devoir civique. Mais des restrictions absurdes sont mises sur les opportunités qu'ils ont de le faire – selon ces partisans de l'obligation de voter, les citoyens ne sont autorisés à voter que pour choisir des partis ; et même pire, on leur demande de renoncer à leurs droits, même s'ils préféreraient exercer ces droits eux-mêmes directement. Exprimer directement ses vues est interdit, même si la majorité du peuple le veut. Si la formation d'un jugement social est considérée comme un devoir civique, ce doit être également un devoir civique d'exprimer directement des jugements qui ont été faits. Ceci n'est pas possible dans un système purement représentatif : on ne peut que choisir des programmes complets de parti, qui ne correspondent presque jamais à ses propres vues. Le système représentatif cause ainsi toutes sortes de distorsions, comme l'effet de « pression croisée » : des électeurs qui ne peuvent pas trouver de parti convenable pour les représenter trouvent plus facile de s'abstenir dans le vote. En Hollande, par exemple, cet impact se voit parmi les Travailleurs Chrétiens : s'ils votent Démocrates

Chrétiens, (CDA), il ne sont pas en train de voter pour un parti qui soutient les travailleurs, et s'ils votent à présent pour le *Parti travailliste (PvdA)*, ils ne le font pas plus pour des valeurs chrétiennes. En conséquence, les Travailleurs chrétiens font preuve d'une tendance significativement plus élevée à ne pas voter (Smeenk, 1996, p.236). On ne résoudra pas ce problème de groupe en les obligeant à aller voter de force. Leur problème réel c'est de ne pas pouvoir dire ce qu'ils veulent vraiment dire au moyen des élections purement représentatives. Seule la démocratie directe peut convenablement résoudre le problème de ce groupe de votants, et d'une manière ou d'une autre, nous faisons nous-mêmes partie de tels groupes.

Qui se fait l'avocat de l'obligation de voter, mais rejette simultanément la démocratie directe, celui-là n'est pas crédible. Le vote obligatoire, de pair avec la démocratie directe, c'est fondamentalement défendable. Mais on doit également accepter ensuite que les citoyens eux-mêmes soient finalement autorisés à décider – dans une voie de démocratie directe – sur le maintien éventuel du vote obligatoire. Tant que cela n'arrive pas, l'obligation du vote ne peut être considérée que comme un instrument de certains partis politiques de se draper dans une ambiance bon marché de « représentativité », en laquelle, finalement, ils sont les seuls à croire encore.