

Tableau 1 – Droit référendaire national dans les Constitutions des démocraties libérales (1992)¹

Pays :	Australie	Autriche	Danemark	Espagne	Finlande	France	Grèce	Irlande	Islande	Italie	Luxem- bourg	N ^{lle} Zélande	Portugal	Suède	Suisse
Variables² :															
Initiateur³ :															
- référendum obligatoire	X	X	XXXX ⁴	X		X ⁵	X	X	X			X			XXX
- exécutif	X					XX			X						
- exécutif + parlement		X		X	X	X	XX	X			X		X	X	X
- minorité parlementaire		X								X ⁶					
- minorité populaire				X						X ⁶ X					XX
- min. pop. ou régions/cantons															X
Pouvoir de proposition															
de l'initiateur⁴ :															
- oui	X	X	X	X	X	X	XX	X	X	XX X	X		X	X	X XX
- non															
Objet juridique :															
- proposition	XX	X	XXX	XX	X	XXX	X	X	X		X	X	X	XX X XX	X
- loi en suspens ⁵		XX	X	X	X		XX	X		XX	X	X		XX	X
- loi en vigueur					X		X		X	X	X			X	
Matière :															
- constitutionnelle	XX	X X	X	X X		XXX	X	X	XX	XX	X	X		X X X XX	X
- législative	X		XXX	X	X	X	XX	X	XX	X	X		X	X ⁷ XX	X
Largeur du champ ouvert⁶ :															
- champ large	XX	X	X		X		X	X	X	X	X		X	X	X X X X
- champ moyen				X			X	X							
- champ étroit	X X	X	XXX	X X		XXX	X		X	XX		X		X	XX X
Autorité du résultat :															
- consultatif					X		X				X		X		X
- décisionnel	XX	XXX	XXXX	XXX		XXX		XX	XX	XX X		X	X	X ⁸ XXXX	XXX

1. L'Allemagne, l'Angleterre, la Belgique, le Canada, les États-Unis, la Norvège et les Pays-Bas n'ont pas de droit référendaire. – 2. La mention de plusieurs options pour une même variable indique une alternative. – 3. Les astérisques indiquent que le référendum ne peut être déclenché que si l'approbation parlementaire du texte est inférieure à un certain seuil (Danemark et Italie), ou si la révision est d'initiative parlementaire (France). – 4. L'initiateur a un pouvoir de proposition quand il peut poser une question de son choix ou soumettre un texte n'ayant pas reçu d'approbation préalable d'un autre acteur. – 5. Délai prévu après le vote de la loi durant lequel le référendum peut être déclenché. – 6. Champ large : Constitutions incluant une multitude normes ou domaine de la loi ordinaire (sauf exceptions mentionnées) ; champ moyen : Constitution irlandaise et questions dites « d'importance particulière » (Espagne, Grèce, Portugal) ; champ étroit : matières constitutionnelles au sens strict et questions particulières précisées. – 7. Contreprojet à une initiative populaire. – 8. Seul un vote négatif s'impose au parlement.

LAURENCE MOREL

LA PRATIQUE DANS
LES DÉMOCRATIES LIBÉRALES

CRISE DE LA REPRÉSENTATION

23

Rares sont aujourd'hui les pays n'ayant pas fait au moins une expérience de référendum à un moment ou un autre de leur histoire. Dans leur récente réédition d'un ouvrage paru en 1978¹, David Butler et Austin Ranney recensent 799 référendums nationaux organisés dans le monde jusqu'en 1993. La moitié de ces référendums est concentrée en Suisse et près de 20 % dans les autres pays d'Europe. Mais ce qui frappe le plus est l'augmentation de la pratique dans toutes les régions du monde depuis le début des années soixante, et, corollairement, la variété de contextes politiques dans lesquels les référendums ont été tenus. Ces contextes peuvent être ramenés à trois principaux² : les régimes autoritaires, qui jouent du référendum, comme à l'occasion des élections, pour s'offrir, avec un succès variable, une légitimation populaire. Ces référendums, il va sans dire, se caractérisent généralement par une approbation et même une participation massives. Les pays engagés dans un processus de transition ou de consolidation démocratique, qui ont choisi de plus en plus souvent depuis la fin des années soixante de faire approuver leurs nouvelles institutions ou certaines réformes importantes par la population. Les démocraties libérales, dites « consolidées », enfin, qui se divisent, selon l'expression de Butler et Ranney (1978), en « deux mondes » : les pays recourant fréquemment au réfé-

3. A ce sujet, voir le numéro spécial de *West European Politics* consacré à la crise de la représentation en Europe (18.3, juillet 1995).

4. Robert A. Dahl, *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989. Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, Chatham House, 1987.

rendum, compte tenu de sa nature obligatoire pour amender des Constitutions prolixes et de l'existence de l'initiative populaire (Suisse et nombreux États américains) ; et les autres pays, caractérisés par un usage exceptionnel de l'instrument, dont le déclenchement ne peut advenir que sur décision des forces politiques. L'Italie (initiative populaire abrogative) et l'Australie (référendum constitutionnel obligatoire) occupent une position intermédiaire. Le *tableau 1* effectue une synthèse des formes référendaires prévues dans les Constitutions des principales démocraties libérales.

24 Le choix de se concentrer sur les démocraties libérales se justifie par l'existence d'enjeux spécifiques de la pratique référendaire dans ces pays. Ces enjeux se résument à deux questions, qui tendent à se rejoindre : un recours plus large au référendum peut-il figurer la prochaine étape du perfectionnement de nos démocraties ? Par ailleurs, le référendum peut-il constituer une réponse adaptée à la crise de la représentation qui atteint aujourd'hui l'ensemble des démocraties libérales³ ? Traditionnellement, depuis un siècle, deux écoles qualifiées respectivement d'« élitiste » et de « participationniste » s'affrontent sur l'opportunité d'instiller un supplément de démocratie directe dans la pratique représentative. Ce débat est personnifié aujourd'hui dans l'opposition entre Robert Dahl et Giovanni Sartori⁴. La question de fond discutée est celle du dosage entre démocratie et efficacité le plus apte à assurer la stabilité de nos systèmes politiques. D'après Dahl, la perte de légitimité actuelle des gouvernants proviendrait d'une dérive technocratique et ce dosage devrait être revu en faveur du rétablissement de liens plus directs avec l'électorat. Bien que ne remettant pas en cause la centralité du principe représentatif, Dahl appelle à l'introduction d'éléments de démocratie directe plus poussés dans les dispositifs constitutionnels des démocraties libérales. En cela il s'oppose radicalement à Sartori, pour qui le danger principal, et l'explication de la perte de légitimité actuelle des gouvernants, résiderait au contraire dans l'existence d'une dérive participationniste. La complexité croissante des sociétés post-indus-

5. Voir Laurence Morel, « Le référendum : état des recherches », *Revue française de science politique*, 42(5), octobre 1992.

6. Une même tendance à l'augmentation des référendums s'est manifestée au niveau des référendums cantonaux et communaux, beaucoup plus nombreux que les référendums fédéraux.

7. Les travaux les plus récents soulignent cette difficulté, en particulier ceux de David Magleby (in D. Butler et A. Ranney, *op. cit.*, 1994) et Thomas E. Cronin (*Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Harvard University Press, 1989).

Tableau 2
Les référendums nationaux dans 22 démocraties libérales¹

	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1900
	1909	1919	1929	1939	1949	1959	1969	1979	1989	1995	1995
<i>Europe</i>											
<i>de l'Ouest :</i>											
Allemagne			2	(4)							2
Angleterre								1			1
Autriche				(1)				1		1	2
Belgique						1					1
Danemark	1	1	1			2	6	3	1	2	17
Espagne					(1)		(1)	(2)	1		1
Finlande				1						1	2
France					(4)	1	4	1	1	1	8
Grèce			(3)	(1)	(1)		(1)	(2)			0
Irlande				1		1	2	5	4	5	18
Islande	1			1	2						4
Italie			(1)	(1)	(1)			3	12	24	39
Luxembourg		2		1							3
Norvège	2	1	1					1		1	6
Pays-Bas											0
Portugal				(1)							0
Suède			1			2			1	1	5
Total :	2	5	5	5	2	7	12	15	20	36	109
Suisse	14	11	32	23	17	45	26	86	62	64	380
<i>Amérique</i>											
<i>du Nord :</i>											
Canada					1					1	2
États-Unis											0
<i>Australasie :</i>										<i>1990</i>	<i>1900</i>
										<i>1993</i>	<i>1993</i>
Australie	1	14	3	2	5	1	2	11	10	0	49
N.-Zélande ²	3	4	3	3	6	3	6	3	3	0	34

Source : Butler et Ranney (1994) ; Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe (université de Genève ; faculté de droit).

1. Les chiffres entre parenthèses correspondent aux référendums tenus dans des contextes autoritaires ou de transition démocratique. Ils ne sont pas pris en compte dans les totaux.

2. 24 des 34 référendums néo-zélandais ont porté sur la consommation de boissons alcoolisées et ont été tenus en même temps que les élections.

rielles rendrait plus que jamais à l'ordre du jour l'impératif d'efficacité, justifiant le recours aux experts et le retour à une forme plus pure de démocratie représentative, débarrassée des concessions effectuées ici ou là à la démocratie directe.

L'ambition du présent article n'est pas de trancher dans ce débat. A notre avis, l'état actuel des travaux sur le référendum ne le permet pas⁵. Plutôt, il s'agit de rassembler un certain nombre d'éléments comparatifs engageant une réflexion sur le sujet. Ces éléments concernent vingt-deux démocraties et ne prennent en compte que les référendums nationaux, sauf aux États-Unis, où l'absence de référendum fédéral contraste avec une pratique intense au niveau des États.

LE REGAIN DES RÉFÉRENDUMS

26

S'agissant de la pratique, le *tableau 2* montre nettement une augmentation du nombre de référendums depuis le début des années soixante-dix. Il faut cependant différencier entre les pays. Ainsi sept pays n'ont fait aucun usage du référendum depuis plusieurs décennies (Allemagne, Belgique, Islande, Luxembourg, Pays-Bas) ou depuis l'instauration de la démocratie (Portugal et Grèce). En Allemagne, les seuls référendums organisés l'ont été dans certains *Länder* (Bavière et Hesse), touchés à la fin des années soixante par la tendance à l'augmentation des consultations populaires relevée dans les autres démocraties. Celles-ci se divisent en deux groupes.

Un premier groupe de six pays a connu une forte augmentation du nombre de référendums et un recours à l'instrument pouvant être qualifié de fréquent. Deux de ces pays connaissaient déjà une pratique fréquente : il s'agit de la Suisse, dont le nombre de référendums nationaux a été multiplié par quatre entre 1970 et 1995⁶, et de la fédération américaine, caractérisée depuis la fin du siècle dernier par un recours intense au référendum constitutionnel obligatoire dans la plupart des États. Il est difficile d'obtenir des données rassemblant pour tous les États américains à la fois ce type de référendum, les référendums d'initiative parlementaire et ceux déclenchés par la population⁷. Mais la disponibilité de chiffres indiquant une forte augmentation des initiatives populaires depuis le début des années soixante-dix dans la grande majorité des

8. Les référendums d'initiative populaire sont passés en moyenne de 153 à 222 par décennie (source : Magleby, 1994. Chiffres concernant l'ensemble des États).

9. En Australie, cette tendance ne se rencontre pas au niveau des États.

vingt-sept États autorisant leur pratique⁸ constitue en soi un phénomène significatif. Aujourd'hui, les référendums, tous types d'initiative confondus, sont employés très fréquemment en Californie et dans l'Oregon, mais aussi en Arizona, dans l'Arkansas, ou même dans les États du Montana et l'Oklahoma.

Dans quatre autres pays, le référendum est passé d'une pratique rare à un usage relativement fréquent. C'est d'abord le cas de l'Italie, marquée par une croissance exponentielle des initiatives populaires abrogatives depuis la loi de 1970 permettant leur déclenchement. C'est également le cas de l'Irlande, qui connaît en moyenne un référendum tous les deux ans depuis le début des années soixante-dix. Enfin, dans une mesure cependant moindre, l'Australie et plus récemment la Nouvelle-Zélande ont vu leur pratique s'intensifier⁹.

Un deuxième groupe de pays se caractérise par une pratique quantitativement limitée mais ayant toutefois conquis, ou reconquis, une certaine pertinence dans la période récente. Le Canada, la Norvège, la Finlande et la Suède ont organisé des référendums permettant de renouer avec une pratique tombée en désuétude. La France participe également à ce mouvement avec les référendums de 1988 et 1992. L'élargissement récent du champ de l'article 11 indique peut-être en outre un acheminement vers une pratique moins exceptionnelle. Le Danemark a connu par ailleurs une cadence référendaire assez soutenue au cours des dernières décennies. L'Angleterre, l'Autriche et l'Espagne, enfin, présentent la particularité d'avoir expérimenté pour la première fois (en contexte démocratique s'agissant de l'Autriche et de l'Espagne) le référendum dans les années soixante-dix ou quatre-vingt. Le cas anglais fit couler beaucoup d'encre, compte tenu de la tradition d'attachement au gouvernement représentatif des Britanniques. Plus fidèles encore à leur réputation de pragmatisme, ceux-ci n'hésitèrent pas à recourir de nouveau au référendum en 1979 pour résoudre, en interrogeant les populations concernées, les différends sur l'Écosse et le Pays de Galles. L'Autriche, par ailleurs, a rouvert la parenthèse du référendum sur les centrales nucléaires (1978) avec la consultation récente sur l'adhésion à la CEE. Les années quatre-vingt se caractérisent également par un déclenchement plus fréquent de l'initiative populaire dans les provinces autrichiennes.

27

10. Voir Hanspeter Kriesi, in M. Caciagli et P. V. Uleri, *op. cit.*, 1994, et Kris W. Kobach, in D. Butler et A. Ranney, *op. cit.*, 1994.

Le regain, plus ou moins accentué, de la pratique dans une quinzaine de démocraties, ne saurait masquer le fait que le référendum ne constitue un instrument de législation important qu'en Suisse et dans certains États américains. Encore faut-il noter que même dans ces pays la part de législation nouvelle adoptée chaque année par référendum reste faible. En Suisse, de 1970 à 1993, 99 lois seulement ont reçu l'approbation populaire. En outre, la législation populaire proprement dite, c'est-à-dire initiée par la population, ne représente qu'une infime proportion de ces lois (4 sur 99), compte tenu de l'échec très fréquent des initiatives propositionnelles. Certes, le référendum doit être évalué également en tant qu'instrument de non-législation. Mais durant la même période, seules 37 lois élaborées par le Parlement suisse ont été rejetées par la population.

28 Dans les États américains connaissant une pratique intense du référendum, le nombre de lois référendaires est encore plus faible. Entre 1979 et 1992, seuls les États de l'Oregon (4 lois) et surtout de la Californie (entre 7 et 8 lois) se sont écartés de la moyenne d'une ou deux lois par an. La législation populaire représente en revanche une part beaucoup plus importante qu'en Suisse : environ 45 % des lois référendaires en Oregon, et plus de 50 % en Californie. Les lois d'origine parlementaire rejetées par la population se bornent par ailleurs à un cas annuel en moyenne.

L'impact des référendums sur la législation ne peut toutefois être mesuré uniquement par le nombre de lois adoptées ou rejetées par la population. Ainsi, l'initiative populaire constitue-t-elle une pièce centrale du système politique suisse¹⁰, et aurait également profondément altéré les relations entre les institutions et la population dans certains États américains (Magleby, 1994). Tel serait l'effet d'abord de l'importante fonction d'agenda assumée par l'initiative propositionnelle. De plus en plus, celle-ci tendrait à se substituer aux partis et aux candidats dans le choix des thèmes saillants lors des élections ou de l'ordre du jour parlementaire. L'initiative populaire assume également une fonction d'intégration des demandes. Ainsi, en Suisse, un lien étroit a-t-il été établi entre le développement de la pratique consociationnelle et celui de la démocratie directe¹¹. L'utilisation répétée et déstabilisante de l'initiative

11. L. Neidhard, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie*, Francke, Bern, 1970.

12. Sur ce sujet, voir Laurence Morel, « Le riforme istituzionali : Dall'iniziativa partitica al sopravvento dell'arena referendaria », in Maurizio Cotta et Pierangelo Isernia (dir.), *Un gigante dai piedi d'argilla. La crisi di un regime partitocratico*, Bologna, Mulino, sous presse.

populaire par certains partis d'opposition a mené progressivement à leur cooptation au gouvernement jusqu'à la pratique des grandes coalitions. En outre, l'initiative populaire parachève le consociationnalisme suisse par le biais de sa simple menace, laquelle crée une pression permanente sur le gouvernement et le Parlement les obligeant à prendre en compte les demandes non représentées en leur sein. Légiférer en Suisse serait ainsi devenu l'art d'éviter les initiatives populaires (Kobach, 1994), soit en empêchant leur dépôt, soit en obtenant leur retrait (32 % des initiatives populaires en moyenne sont retirés avant leur soumission au vote).

L'influence de la *vox populi* sur la législation est même peut-être la plus forte là où elle semble justement avoir échoué. Ainsi en Suisse et aux États-Unis est-il fréquent que les législateurs fassent des concessions avant le vote pour garantir l'échec d'une initiative. Ou encore n'est-il pas rare que des réformes soient entreprises après le vote pour tenir compte des résultats d'une initiative, indépendamment du fait qu'elle ait échoué. C'est ce qui s'est produit par exemple en Suisse en 1989 après l'initiative proposant l'abolition de l'armée. Le vote révéla un mouvement puissant favorable à cette mesure et obligea le gouvernement fédéral à entreprendre une série de réformes importantes du service militaire.

Le rôle important joué par l'initiative populaire en tant qu'instrument de modelage des politiques publiques apparaît donc indiscutable en Suisse et dans certains États américains. L'Italie s'oriente depuis une dizaine d'années dans cette direction, au juger de la fonction d'agenda de plus en plus importante assumée par l'initiative populaire abrogative. En témoigne récemment la manière dont le thème des réformes institutionnelles a été porté au cœur du débat politique¹². Les initiatives populaires ont par ailleurs démontré leur capacité redoutable à conditionner la vie des institutions dès lors que leur menace est suffisamment concrétisée. Toutefois, la simple potentialité de l'initiative réussit dans une mesure bien moindre qu'en Suisse et aux USA à influencer le travail législatif. En partie, cela est dû à sa nature seulement abrogative et à la limitation de son objet aux lois en vigueur depuis au moins deux ans. En outre, la probabilité des initiatives est plus basse en Suisse qu'aux États-Unis, compte tenu du nombre plus élevé de signatures requises et des fréquents vetos opposés par la Cour constitutionnelle (aujourd'hui en diminution avec la professionnalisation des initiateurs). L'absence de pression introduite par l'initiative n'a pas empêché toutefois l'Italie de connaître depuis le milieu des années soixante-dix une pratique politique de type consociationnel, attestée par le grand nombre de lois

Tableau 3

Référendums nationaux par type d'initiative en Europe de l'Ouest

	1900 1909	1910 1919	1920 1929	1930 1939	1940 1949	1950 1959	1960 1969	1970 1979	1980 1989	1990 1995	1900 1995
<i>Europe de l'Ouest</i>											
<i>sauf Suisse :</i>											
– obligatoire			1	1		3	4	8	4	8	29
– facultatif populaire			2					3	11	24	40
– facultatif instit. ¹		2	1	1		2	8	2	3	3	22
– non prévu par Const.	2	3	1	3	2	2		2	2	1	18
Total :	2	5	5	5	2	7	12	15	20	36	109
<i>Suisse :</i>											
– obligatoire	4	7	9	6	2	20	13	38	21	19	139
– facultatif populaire	9	4	21	14	13	21	13	41	33	44	213
– facultatif instit. ²	1		2	3	2	4		7	8	1	28
Total :	14	11	32	23	17	45	26	86	62	64	380

Source : Suisse : Kobach, *in* Butler et Ranney, 1994 ; autres pays : sources variées.

1. Exécutif, exécutif + parlement, minorité parlementaire (cf. tableau 1).

2. Contreprojet à une initiative populaire constitutionnelle.

votées par le PCI. En fait, l'initiative abrogative semble avoir été plus une résultante qu'un facteur déclencheur de cette pratique, comme en Suisse. Le vote de la loi de 1970 peut en effet être rattaché à la nécessité de fournir une arme aux minorités internes des partis sacrifiés sur l'autel du compromis (le problème particulier à l'époque étant celui des catholiques hostiles à l'accord DC-PCI sur le divorce). L'intégration du PCI dans les négociations gouvernementales semblait évacuer par ailleurs le risque que ce parti s'empare de l'initiative. Cette remarque permet de souligner les rapports étroits mais complexes entre consociationnisme et initiative populaire.

POURQUOI CE REGAIN ?

Tableau 4
**Questions soumises aux référendums nationaux
 en Europe de l'Ouest (sauf Suisse)**

	1900 1909	1910 1919	1920 1929	1930 1939	1940 1949	1950 1959	1960 1969	1970 1979	1980 1989	1990 1995	1900 1995	
Constit./ réglementation vie politique (partis)		1	1		3	1	5	6	5		8	30
Questions territoriales		1	2	1		1		2		1		8
Alliances éco. et milit. (CEE, OTAN...)			1						6	4	8	19
Morales (boissons alc., divorce, avort...)			1	2	2			2	5	4		16
Économiques et sociales				2			1	4		1	10	18
Écologiques, problèmes pratiques							1		1	4	4	10
Ordre public, droits civils, libertés									1	5	2	8
Total :		2	5	5	5	2	7	12	15	20	36	109

Source : Classification opérée par l'auteur à partir des mêmes sources que tableau 2.

Si l'importance du référendum dans la pratique gouvernementale est donc limitée à quelques pays, la visibilité accrue de l'instrument dans un nombre élevé de démocraties invite cependant à s'interroger sur les causes du phénomène. Dans cette optique, un préalable à l'étude des causes proprement dites nous paraît devoir être le classement des référendums tenus selon le type d'initiative. Ainsi s'aperçoit-on que les consultations à caractère facultatif ont beaucoup plus contribué à l'augmentation du nombre de référendums que celles requises par la Constitution. Dans les pays d'Europe de l'Ouest (sauf la Suisse), les premières sont passées, par décennie, d'une moyenne de 3,5 avant 1960 à

Tableau 5
**Questions objets des initiatives populaires en Suisse,
 1974-1993**

<i>Questions</i>	<i>Nombre</i>
Environnement, énergie, circulation automobile, droits des animaux	29
Protection des consommateurs, des locataires, contrôle des prix	10
Défense, politique militaire	7
Mesures « anti-étrangers »	7
Taxes, politique économique	7
Lieu de travail, emploi	6
Assurance sociale	5
Féminisme, avortement	4
Agriculture	4
Alcool, tabac, drogue	3
Éducation	2
Autres	6

Source : Kobach, in Butler et Ranney, 1994.

Tableau 6
**Questions objets des initiatives populaires aux États-Unis,
 1978-1992**

<i>Questions</i>	<i>Nombre</i>
Réformes institutionnelles	77
Moralité publique	58
Revenus, taxes	105
Réglementation « business » et droit du travail	65
Libertés, droits civils	20
Santé, Etat-providence, logement	19
Environnement, questions foncières	35
Éducation	9
Politiques fédérales	11 ¹

Source : Magleby, in Butler et Ranney, 1994.

1. 8 sur le gel des armements nucléaires.

16 après cette date, alors que les secondes ont connu un accroissement moyen de seulement 6 par décennie (calculs faits à partir du *tableau 3*, page suivante). Parmi les pays touchés par un regain du référendum dans la période récente, seuls l'Irlande et le Danemark doivent ce regain à une utilisation accrue du référendum obligatoire. En dehors de l'Europe de l'Ouest, l'Australie partage également ces caractéristiques.

La Suisse présente les mêmes tendances avec un supplément décennal d'environ 36 référendums facultatifs, contre un peu plus de 20 référendums obligatoires entre 1970 et 1995. L'accroissement des référendums facultatifs, notons-le, est dans une très large mesure dû à celui des initiatives populaires, en particulier propositives (deux tiers du supplément d'initiatives populaires). Aux États-Unis, enfin, l'augmentation des initiatives populaires est globalement beaucoup plus forte que celle des autres types de référendums.

33

Le fait que l'accroissement du nombre de référendums doive beaucoup à celui des référendums facultatifs suggère évidemment que le recours au vote populaire vient colmater un certain nombre d'insuffisances des régimes représentatifs. Quelles sont ces insuffisances et renvoient-elles à des problèmes différents selon que l'impulsion référendaire vient des élus ou de la population ? La réponse à cette interrogation ne peut passer que par une étude détaillée des questions constituant l'objet des référendums (*tableaux 4, 5 et 6*, ci-contre et page suivante) et des conditions ayant mené à leur tenue.

Si l'on prend le cas des pays dans lesquels le regain d'importance du référendum renvoie à un déclenchement de l'instrument par les organes représentatifs (exécutif et/ou Parlement), il apparaît immédiatement que ce regain doit beaucoup à la question européenne. Les raisons qui ont poussé les divers gouvernements à organiser des référendums sur la construction européenne semblent avoir été de nature essentiellement politicienne. En Angleterre et en Norvège, il s'agissait pour les Premiers ministres travaillistes de l'époque de se débarrasser d'une question génératrice d'affrontements à l'intérieur du parti majoritaire, en d'autres termes d'éviter une scission. Au Danemark, la décision de tenir un référendum, bien avant de savoir si celui-ci serait ou non obli-

13. La Constitution danoise prévoit le caractère obligatoire du référendum sur les textes impliquant un transfert de souveraineté ayant été adoptés par le Folketing avec une majorité inférieure à cinq sixièmes.

14. Thomas C. Wyller, « The referendum as a political process. The Norwegian experience », contribution présentée à la conférence ECPR de Madrid, avril 1994.

gatoire¹³, révélait un problème identique. A la veille de l'élection de 1971, le chef du gouvernement social-démocrate se rallia à la cause du référendum, en annonçant sa tenue successive, pour évacuer de la campagne la question de l'adhésion, sujette à de fortes divisions dans le parti et l'électorat de gauche. La deuxième vague de référendums d'adhésion a mêlé plus intimement motivations liées au caractère diviseur de la question et souci de légitimation. L'existence de précédents a en effet contribué à rendre l'approbation populaire politiquement obligatoire, faute de l'être constitutionnellement. Ainsi en Norvège, le référendum de 1972 a inscrit la nécessité du référendum de 1994 dans la Constitution « réelle »¹⁴. Ajoutons toutefois que l'entrée dans la CEE était objet de fortes divisions à l'intérieur du Parti travailliste, dont le leader présidait un gouvernement minoritaire, et que le référendum

34 était de toute façon le seul espoir de faire naître au Parlement la majorité des trois quarts nécessaire pour ratifier l'adhésion. En Finlande, ce sont les divisions internes de la coalition de droite qui expliquent là encore le mieux la décision de soumettre l'adhésion au vote populaire. En Suède, enfin, la majorité social-démocrate a dû céder en 1991 aux pressions des autres partis menaçant d'organiser un référendum d'initiative parlementaire minoritaire sur la révision de la Constitution rendue nécessaire par le traité de Maastricht. Ce référendum, contrairement au référendum consultatif déclenché par une majorité parlementaire, aurait dû se tenir en même temps que les élections, et cette menace semble avoir effrayé le leader social-démocrate, incertain de l'unité de son parti sur la question.

Les référendums européens ont donc correspondu dans une large mesure à l'irruption sur l'agenda politique d'une question importante ne recoupant pas les habituelles divisions partisans. Les seules exceptions à cette règle ont été le référendum danois sur l'Acte unique (1986), qui a constitué le recours, non prévu par la Constitution, du gouvernement minoritaire conservateur, et les référendums français de 1972 et 1992. Ceux-ci avaient comme objectif premier le renforcement de l'autorité de leurs initiateurs, par le biais d'une victoire supposée large, ainsi, en 1992, que le tracé d'un identikit présidentiel fortement euro-

15. Dans les autres cas (gouvernement minoritaire et/ou coalition), il faut évidemment prendre en compte les motivations des autres partis, qui peuvent être différentes de celle du Premier ministre.

16. Pour une synthèse des fonctions et dysfonctions partisans des référendums, voir Laurence Morel, « Party attitudes towards referendums in Western Europe », *West European Politics*, 16(3), juillet 1993.

péen. Ces référendums entendaient également jouer sur le caractère atypique du clivage européen, en divisant l'opposition et rapprochant sa fraction la plus centriste de la majorité. Cette fonction se différencie cependant de celle de gestion des divisions internes de la majorité, caractéristique des référendums anglais et scandinaves sur l'Europe. Ajoutons que les référendums autrichiens et suédois sur l'énergie nucléaire (1978 et 1980) ont été décidés à l'approche d'élections par des gouvernements sociaux-démocrates cherchant par tous les moyens à éviter la discussion d'une question rompant l'unité partisane durant la campagne. Le référendum espagnol de 1986, enfin, a constitué une concession du chef de gouvernement socialiste à la gauche du PSOE hostile au revirement de son leader sur la question du maintien de l'Espagne dans l'OTAN.

Les motivations des initiatives populaires sont plus complexes à identifier dans la mesure où il faut distinguer entre les buts des promoteurs et ceux des signataires. Les référendums d'initiative gouvernementale ou parlementaire sont évidemment également des décisions collectives mais, dans l'ensemble, c'est la décision du Premier ministre (ou du président de la République en France) qui compte, le vote ou l'acceptation de la consultation s'expliquant ensuite essentiellement par la discipline majoritaire. Cela est d'autant plus vrai dans les cas évoqués que le gouvernement décidant le référendum était le plus souvent soutenu par une majorité monopartisane¹⁵. S'agissant des initiatives populaires, la distinction entre promoteurs et signataires fait apparaître au contraire toute l'ambiguïté du phénomène. En Italie, les premiers ont été dans la majorité des cas des acteurs politiques : petits partis (le Parti radical depuis 1974 ; les Verts au tournant des années quatre-vingt-dix), parti majeur d'opposition (le PCI en 1985), partis de gouvernement (PSI et PLI en 1987), personnalités politiques issues des partis (réformes institutionnelles), conseils régionaux (1993)... Et, bien entendu, la monopolisation de l'initiative par des acteurs politiques a entraîné son cortège de motivations politiciennes (promotion d'un sujet politique, affirmation de l'opposition, compétition à l'intérieur de la coalition au pouvoir, recomposition, rupture des oligarchies partisans...) ¹⁶. Le déclenchement de l'initiative populaire a donc largement différé du modèle idéal d'impulsion en provenance de la société civile. Ce constat s'applique toutefois également à la Suisse, où la majorité des initiatives populaires sont déclenchées par des partis d'opposition. Les groupes d'intérêt et comités *ad hoc* de citoyens jouent un rôle marginal dans l'activation de la démocratie directe (Kriesi, 1994). De même, aux États-

Unis, les études récentes insistent sur l'utilisation de plus en plus fréquente de l'initiative populaire par des politiciens en quête de publicité et de fonds. L'initiative populaire sert alors de tremplin à la carrière politique. Elle permet d'acquérir une plus grande visibilité avant le lancement d'une campagne électorale. Ce phénomène, auquel s'ajoute le rôle croissant des médias et d'une véritable industrie de l'initiative dans la stimulation des initiatives populaires, traduit une perversion du procédé (Magleby, 1994).

36 Toutefois, la simple fonction législative de la démocratie directe, employée comme arme des minorités, est beaucoup moins contestable chez les signataires des initiatives. Ce qui frappe dans les trois pays étudiés est la variété des questions sur lesquelles portent les initiatives populaires. Cela va des questions dites post-matérialistes (environnement, défense des consommateurs...), aux questions économiques et sociales, souvent liées à la crise, en passant par les droits civils, les problèmes éthiques, ou les réformes institutionnelles. Cette floraison de demandes n'empruntant pas les canaux institutionnels traduit en partie la fortune de l'initiative populaire, devenue le symbole d'une nouvelle manière de faire de la politique. Ainsi celle-ci occupe-t-elle une place de choix dans le répertoire d'actions des nouveaux mouvements sociaux suisses, dont le rôle dans la promotion des référendums a considérablement augmenté ces dernières années (Kriesi, 1994), ou chez les *issue-activists* américains. Mais l'inflation de l'initiative populaire reflète surtout un sentiment de fermeture des institutions aux demandes de la société. En témoigne la surprenante irruption en Italie et aux États-Unis d'une demande populaire de réformes institutionnelles visant par différents procédés à limiter le pouvoir des élus. Le développement de l'initiative populaire, dans les pays autorisant sa pratique, n'est donc en définitive que la traduction institutionnelle de la crise de la représentation évoquée en introduction. D'une certaine manière, les référendums d'initiative gouvernementale et populaire sont les deux facettes d'un même problème : la recrudescence de préoccupations nouvelles étrangères aux cultures partisanes et ne recoupant pas les clivages traditionnels. La question européenne peut en effet être décomposée en une

17. Un livre de parution prochaine (printemps 1996) devrait constituer un progrès dans ce sens, compte tenu de l'effort d'homogénéisation des chapitres nationaux qui y est réalisé (Michael Gallagher et Pier Vincenzo Uleri, eds., *The Referendum Experience in Europe*, Macmillan, 1996). L'auteur a écrit le chapitre sur la France : « France : towards a less controversial use of the referendum ? »

variété d'enjeux (institutionnels, culturels, écologiques, économiques, sociaux, éthiques et de citoyenneté) rappelant les thèmes des initiatives populaires et sur lesquels n'existent pas de positions unies des partis et de leurs électeurs.

QUESTIONS DE RECHERCHE

Le référendum peut-il constituer un remède efficace à la crise de la représentation dont il est aujourd'hui l'un des symptômes ? Quelque effort que ce soit pour répondre à cette question nous paraît voué à l'échec tant que n'auront été mises au clair, probablement au moyen d'une recherche comparative systématique, les principales implications du recours au référendum¹⁷. Une telle recherche devrait à notre avis se concentrer sur deux aspects principaux.

37

Le premier concerne les décisions référendaires et la double critique traditionnellement adressée au référendum au regard de sa performance démocratique. Les théories élitistes de la démocratie, d'abord, ont-elles raison de dénoncer l'incapacité des individus à produire des décisions conformes à l'intérêt général ? Est-on aujourd'hui en présence d'une nouvelle donne, compte tenu de l'élévation du niveau d'éducation, ou la « complexification » du monde moderne rend-elle au contraire plus que jamais à l'ordre du jour le problème de la compétence ? Ou encore, la forte dépendance de la participation de variables sociales et éducatives, confirmée par une affluence aux urnes partout moins élevée aux référendums qu'aux élections (Butler et Ranney, 1994), et tendant aux référendums à diminuer en relation inverse à la complexité des questions (Kriesi, 1994), permet-elle de redimensionner ce problème ? Dans une perspective démocratique différente, centrée sur la réalisation de la volonté populaire, le vrai problème n'est-il pas alors celui de la représentativité des décisions référendaires, fortement entamée par l'abstention ? La plupart des référendums, on le sait, se solde par la victoire d'une minorité d'inscrits. En Suisse et aux USA, où ce phénomène est plus accentué, il paraît évident que la multiplication des référendums rend la tâche d'information trop lourde et joue contre la participation. Faut-il donc limiter la fréquence des référendums, ou introduire, comme au Danemark et en Italie, des quotas de participation ou d'ins-

18. Yannis Papadopoulos, « Democrazia e referendum », *Revue italienne de science politique*, a. XXV, 2, août 1995.

crits pour que le résultat soit valable ? Ou d'autres solutions sont-elles envisageables ?

Est-on sûr par ailleurs que la volonté populaire exprimée au travers des décisions référendaires soit une volonté authentique, autrement dit à l'abri des manipulations ? Là encore, y a-t-il lieu de relativiser le problème, compte tenu du lien entre participation et compétence, d'une part, et entre compétence et malléabilité des opinions, d'autre part ? Que penser toutefois de l'importance du vote partisan, en dehors de la Suisse et des États-Unis, et, dans ces deux pays, de l'impact croissant sur le vote de campagnes généralement déséquilibrées et se concluant par la victoire des plus forts (Magleby, 1994 ; Kriesi, 1994) ? Ces points, qui nécessiteraient toutefois une confirmation empirique plus poussée, posent la question de l'introduction éventuelle de législations ou d'aides publiques visant à une meilleure équité des campagnes. Le vrai problème, plus difficilement résoluble par des réglementations, ne réside-t-il pas cependant dans la sophistication croissante des techniques de marketing politique, en un mot de persuasion, grâce auxquelles en Italie, par exemple, un magnat de l'information piloté par une équipe de publicitaires a pu s'imposer à la direction du pays en trois mois, et faire échouer en 1995 les référendums visant à réduire la concentration de la propriété hertzienne, et non, comme le prétendait la campagne berlusconienne, à confisquer sa télévision au peuple ?

La crainte que l'initiative populaire ne porte préjudice aux droits des minorités, enfin, s'est-elle révélée fondée ? Si, comme le souligne Ranney (1994), les propositions de nature à opprimer certaines catégories de la population ont effectivement été limitées en nombre et très rarement approuvées en Suisse et aux États-Unis, qu'en est-il par contre de l'impact indirect de telles propositions sur la production législative, par le biais de la menace du déclenchement de l'initiative¹⁸ ? Une parade peut-elle consister à instaurer un contrôle judiciaire des mesures soumises au vote visant à garantir le respect de certains principes ?

Une autre dimension importante de la pratique référendaire est sa capacité à produire des effets politiques. Ainsi conviendrait-il par exemple de vérifier les vertus ou défauts supposés des référendums sur la vie démocratique. Quels sont les effets des référendums sur la participation ? L'affluence basse aux urnes en Suisse et aux États-Unis, aux élections comme aux référendums, paraît démentir la thèse classique selon laquelle les référendums auraient une influence bénéfique sur la participation. Mais qu'en est-il des autres formes de participation, en particulier de l'engagement dans les groupes, ou des multiples facettes

de la citoyenneté mises en évidence par les travaux actuels sur l'engagement politique ? Il faudrait également tenter de fournir une réponse à la question de l'effet éducateur des référendums. Malgré la fréquence des référendums, les études suisses reconnaissent en général l'importance d'un tel effet. En Europe de l'Ouest, un test intéressant de l'impact éducateur des référendums pourrait être les consultations sur l'Europe. Une analyse des incidences des initiatives populaires sur la vie démocratique devrait en outre viser à vérifier la contribution exacte de ces dernières à l'intégration des demandes. S'agissant de la Suisse, certains auteurs se demandent ainsi si la réduction de la politique au jeu concurrentiel des intérêts particuliers favorisée par l'initiative populaire, et renforcée par la progression du citoyen individualiste et utilitariste, ne finit pas par s'avérer redoutable pour les plus faibles et les exclus (Papadopoulos, 1995).

39

Les effets politiques des référendums sur la gestion des conflits devraient constituer une autre orientation de recherche. Les opposants aux référendums accusent généralement ces derniers de causer une exacerbation des conflits en les portant sur la place publique et les politisant. Ils rendraient ainsi l'acceptation du résultat par la minorité perdante beaucoup plus difficile. Un exemple souvent évoqué à l'appui de cette thèse est le référendum belge de 1950 sur le retour du roi. Pourtant, la thèse la plus fréquente, et paraissant confirmée dans la majorité des cas, est que les référendums offrent une contribution précieuse à la résolution des conflits, et en particulier des crises, grâce à la forte légitimité des décisions populaires. En tout état de cause, il conviendrait de clarifier les facteurs expliquant le succès variable des référendums en la matière (largeur du résultat ? conditions démocratiques du choix ? degré de conflictualité de la société ?...). Un autre aspect de la gestion référendaire des conflits méritant par ailleurs d'être étudié est l'effet de soupape de sécurité que certains attribuent à l'initiative populaire. Cet effet serait la conséquence directe de l'intégration des demandes et de la révélation de courants d'oppositions avant qu'ils ne se radicalisent. L'initiative populaire, en définitive, assumerait une fonction d'institutionnalisation des conflits.

Une dernière catégorie d'effets politiques devant retenir l'attention concerne l'impact du recours au référendum sur le système politique. A cet égard, les instruments conceptuels de l'analyse eastonienne s'avèrent particulièrement féconds pour se saisir du problème. Un cas particulier de la fonction légitimante des référendums est ici posé avec la capacité du vote populaire sur les grandes options constitutionnelles à

fournir le soutien au régime. La pratique fréquente du référendum, comme en Suisse, confère-t-elle par ailleurs une légitimité particulière au système politique ? Ou, au contraire, aboutit-elle, par un autre biais, à délégitimer le gouvernement représentatif ? L'échec fréquent des initiatives populaires propositives, comme du reste aux États-Unis, ne doit pas masquer en effet le fait que les consultations visant à remettre en cause des textes parlementaires, bien que beaucoup moins nombreuses, réussissent plus souvent. Ce sont cependant les effets de l'initiative populaire sur la gouvernabilité et le rendement du système politique qui paraissent les plus intéressants à étudier. En Suisse, le bilan avancé est généralement négatif, et le coût de la démocratie semble bien devoir être une efficacité moindre (Kriesi, 1994 ; Papado-

19. Sur cette question, voir Richard Katz et Peter Mair, « Changing models of party organization and party democracy. The emergence of the cartel party », *Party Politics*, 1(1), 1995.

poulos, 1995). L'initiative populaire est accusée de produire des effets de surcharge à la fois quantitative et qualitative sur le système politique. Le veto populaire aurait quant à lui une influence négative sur les *outputs* du système (paralysie décisionnelle, effet conservateur, introduction de fortes doses d'incertitude...). Dans les pays n'autorisant pas l'initiative populaire, et recourant donc exceptionnellement au référendum, les études soulignent plutôt le potentiel déstabilisant d'une technique de décision venant troubler le jeu représentatif. Des exemples de perturbations fortes du système de partis à des élections suivant de près un référendum (Danemark et Norvège en 1972), ou de démission de personnalités politiques désavouées par un vote populaire (France, 1969), sont généralement fournis à l'appui de cette thèse. En l'occurrence, il serait bienvenu d'identifier les facteurs déterminant les atteintes plus ou moins fortes portées par les référendums à la stabilité politique (rareté de la pratique ? identification partisane forte ? question très mobilisatrice ? implications au premier plan de personnalités ou partis ? engagement de confiance ?...).

Ces différentes questions de recherche, en conclusion, montrent à quel point les référendums d'initiative populaire, d'une part, et institutionnelle, d'autre part, ont des implications différentes sur la vie politique malgré les origines communes de leur regain dans la crise actuelle

de la représentation. Beaucoup de ces implications restent encore à préciser, mais il apparaît d'ores et déjà établi que l'introduction de l'initiative populaire dans les démocraties représentatives transforme profondément la nature de ces démocraties. Les nombreux gouvernements d'Europe de l'Ouest ayant chargé aujourd'hui des commissions d'experts de réfléchir sur une possible extension des formes référendaires devraient bien avoir à l'esprit cette réalité avant de prendre leur décision. L'avenir du référendum, en définitive, nous paraît dans une large mesure devoir dépendre de la capacité des partis et de la classe politique à opérer un retour vers la société civile et, s'agissant des premiers, à adapter leur forme et leurs règles à la complexification des sociétés modernes¹⁹.

R É S U M É

Les causes du regain de la pratique référendaire sont difficiles à identifier dans les démocraties libérales. Il apparaît pourtant que les consultations d'origine gouvernementale, au-delà de leurs motivations politiciennes, et les initiatives populaires, plus souvent liées à une demande de législation, renvoient l'une et l'autre à la crise de la représentation qui affecte les démocraties.

1. Cette étude n'exprime que le point de vue personnel de l'auteur.

2. On considérera aux fins de cette étude que les termes « plébiscite », « référendum » et « consultation » ont la même portée politique et juridique.