

JOURNAL

Chronique de l'opinion publique

Le référendum devant l'opinion

JEAN-LUC PARODI

Instrument déterminant du remodelage du système des partis aux débuts de la V^e République (quatre consultations en quatre ans), tombé en désuétude après la défaite des OUI en 1969 et le semi-échec de 1972 (aucun recours en quinze ans), le référendum a repris une actualité nouvelle, du fait de son usage renouvelé le 6 novembre 1988 et de la relance de la campagne pour l'instauration du référendum dit d'initiative populaire.

C'est un problème apparemment paradoxal que pose l'abstentionnisme record du référendum du 6 novembre : comment expliquer qu'une procédure plébiscitée par l'opinion s'accompagne d'une pareille démobilisation ? De quel poids a pesé son objet, son enjeu, son caractère de ratification, son absence d'appel à une confiance plus globale¹ ? Plus généralement ce semi-échec appelle de nouveaux éclairages sur les attitudes des Français à l'égard de l'institution référendaire. Eclairage rétrospectif : quelles sont leurs réactions depuis le début de la V^e République et l'évolution de ces réactions ? Eclairage méthodologique : quelle est l'importance dans ces résultats de la formulation de la question et quelle signification faut-il leur accorder ?

1. Sur les attitudes de l'opinion à l'égard du référendum du 6 novembre, voir les enquêtes SOFRES-*Figaro* des 6-8 septembre et 24-25 octobre 1988, SOFRES-*Nouvel Observateur* des 4-7 octobre, IFOP-*Libération* des 10-17 octobre, et IFOP-RTL-*Le Monde* du 6 novembre auprès d'un échantillon d'abstentionnistes, analysé dans Jean-Luc Parodi, Les cinq abstentionnismes, *Le Monde*, 9 novembre 1988.

Eclairage analytique : quels éléments expliquent les variations d'attitude des Français, qu'il s'agisse de leurs caractéristiques, de leur relation au pouvoir, de l'objet du référendum ou encore de son initiateur² ?

- *Un principe d'autant mieux accepté qu'il accorde un droit supplémentaire*

Dès les débuts de la V^e République, et avant même l'instauration de l'élection présidentielle au suffrage universel, le référendum suscite un accord massif dû à son principe même, l'extension d'un pouvoir de décision, et modulé par les positions à l'égard du gaullisme qui le préconise et l'utilise : 57 % contre 15 % approuvent en janvier 1961 « le Gouvernement de [leur] demander à [eux] personnellement [leur] avis sur sa politique en Algérie »³ ; 65 % contre 18 % en avril 1962 « approuvent le Gouvernement de [leur] demander de [se] prononcer personnellement lors du référendum sur sa politique algérienne »⁴. Quelques mois plus tard en septembre-octobre 1962, 51 % approuvent le général de Gaulle d'avoir eu recours à plusieurs reprises au référendum, contre 24 % qui le désapprouvent : l'approbation est naturellement maximale chez les sympathisants UNR (87 % contre 4 %), majoritaire chez les MRP (65 % contre 13 %) et les Indépendants (51 % contre 21 %), plus équilibrée chez les socialistes (46 % contre 35 %) et les radicaux (40 % contre 39 %), nettement minoritaire chez les communistes (24 % contre 58 %)⁵. A deux mois du dernier référendum gaulliste, en février 1969, 38 % seulement (contre 39 %) se déclarent favorables « au principe du référendum annoncé par le chef de l'État, portant sur la régionalisation et la réforme du Sénat ». L'attitude ici encore est clairement structurée par les sympathies partisans : 67 % contre 13 % à l'UD V^e République, 45 % contre 37 % aux RI, 42 % contre 42 % en Centre démocrate, mais 32 % contre 54 % à la FGDS et 23 % contre 61 % au PC⁶

Il s'agit alors clairement du référendum-question de confiance, tel que l'affectionne le général de Gaulle, référendum à l'initiative du Président et dont l'enjeu est élargi à l'ensemble de son action.

Envisagé plus largement et déconnecté de son usage stratégique, le principe du référendum recueille tout au long de la V^e République une approbation très majoritaire :

2. Je m'inspire ici en les développant des conclusions présentées dans Jean-Luc Parodi et François Platone, L'adoption par les gouvernés, p. 188-191, dans Olivier Duhamel, Jean-Luc Parodi, *La Constitution de la V^e République*, Presses FNSP, 1984.

3. Enquête IFOP, *Sondages*, 1961.

4. Enquête IFOP, *Sondages*, 1963, 2, p. 38.

5. Enquête IFOP, *Sondages*, 1963, 2, p. 75.

6. Enquête IFOP, *Sondages*, 1963, 1-2, p. 33.

Evolution des opinions concernant le principe du référendum ⁽¹⁾

Enquêtes	Favorables	Opposés	Sans opinion	Source
IFOP, septembre 1962	48	28	24	<i>Sondages</i> , 2, 1963
IFOP, mars 1969	51	27	22	<i>France-Soir</i> , 29 mars 1969
IFOP, mars 1972	67	19	14	<i>France-Soir</i> , 24 mars 1972
SOFRES, septembre 1978	76	13	11	SOFRES
SOFRES, septembre 1983	76	12	12	SOFRES- <i>Figaro</i> , 28 septembre 1981
SOFRES, décembre 1983	74	10	16	SOFRES- <i>L'Expansion</i>
SOFRES, mai 1985	76	11	13	SOFRES- <i>Figaro-Magazine</i>
BVA, novembre 1988	77	11	12	BVA- <i>Paris Match</i>

⁽¹⁾ Questions posées : IFOP, septembre 1962 : « Sur les grands problèmes d'intérêt national, vaut-il mieux à votre avis que le pays s'exprime par un vote du Parlement ou par un référendum ? », IFOP, mars 1969 et mars 1972 : « En France, êtes-vous plutôt pour ou contre le principe de la consultation directe du corps électoral par la voie du référendum ? » ; SOFRES, septembre 1978 et septembre 1983 : « Pour chacune des mesures suivantes qui figurent dans la Constitution, voulez-vous me dire si vous personnellement vous y êtes favorable ou opposé... la possibilité de recourir au référendum ? » ; SOFRES, décembre 1983 : « Voici un certain nombre de mesures qui pourraient être envisagées si le RPR et l'UDF venaient au pouvoir. Pour chacune d'elles, y seriez-vous plutôt favorable ou plutôt opposé ? Faciliter la possibilité de recourir au référendum sur les grands sujets économiques et sociaux ? » ; SOFRES, mai 1985 : « ... mesures qui pourraient être envisagées dans les prochaines années » ; BVA, novembre 1988 : « De façon générale, êtes-vous favorable ou défavorable à la politique du référendum ? »

Il est clair que dans son principe le référendum, comme l'élection du Président au suffrage universel, apparaît à l'opinion comme un pouvoir supplémentaire accordé au citoyen, aboutissement heureux d'une longue conquête démocratique⁷. Mais cette acceptation de principe se module et se nuance.

7. Sur cette dimension de la perception de l'élection présidentielle, voir Jean-Luc Parodi, *Les Français et leur Président*, p. 209-223, dans *L'élection du chef de l'Etat en France de Hugues Capet à nos jours*, Beauchesne, 1988.

• *Une acceptation modulée par l'objet éventuel du référendum*

S'il n'y a guère de sujet de référendum envisageable qui ne recueille un assortiment de principe majoritaire⁸, on constate cependant de significatives différences selon les éventualités.

« Pour chacun des domaines suivants, dites-moi si vous souhaitez être consulté par référendum⁹ ? »

	Oui	Non	NSP
La peine de mort	80	14	6
La Sécurité sociale	64	25	11
La durée du mandat présidentiel	62	27	11
Les centrales nucléaires	52	36	12
L'avortement	51	39	10
La réforme de l'audio-visuel	43	42	15

Ou encore, dans la grande enquête SOFRES de septembre 1988 sur « Les référendums souhaités par les Français »¹⁰ : Parmi les sujets suivants, quels sont les deux ou trois qui, selon vous, mériteraient le plus l'organisation d'un référendum dans les prochains mois ou les prochaines années ?

La peine de mort	51
Le droit de vote des immigrés aux élections locales	31
La réforme de la Sécurité sociale	26
La durée du mandat présidentiel	25
La limitation des armements nucléaires	24
Le code de la nationalité	15
La participation des salariés à la vie de l'entreprise	17
La construction de l'Europe	14
L'aide aux écoles privées	12
Les questions d'éthique médicale (mères porteuses, fécondation artificielle, etc.)	12
Le financement des partis politiques	9
Aucun	5
Sans opinion	4

Deux dimensions semblent structurer ces classements : l'acuité du problème et sa technicité : plus l'objet envisagé paraîtra important aux yeux des personnes interrogées et plus le référendum leur paraîtra justifié, plus

8. Voir cependant l'enquête SOFRES d'avril-mai 1972 : 30 % seulement préfèrent la voie référendaire contre 50 % la voie parlementaire pour « l'adoption du plan de développement économique et social ». Voir aussi l'enquête publiée en janvier 1985 sur la Nouvelle-Calédonie, citée plus loin, note 11.

9. Enquête BVA-Paris Match, 4-5 novembre 1988.

10. Enquête SOFRES-Figaro-Magazine, 6-8 septembre 1988.

l'objet paraîtra technique et plus la voie parlementaire semblera s'imposer. Bref, plus les électeurs se sentiront concernés et compétents et plus ils seront favorables à la décision par référendum.

● *Une acceptation modulée par la formulation de la question*

C'est d'ailleurs l'introduction dans la question de l'idée de compétence qui nuance le plus l'approbation dominante. Dans l'enquête SOFRES de septembre 1983 sur les institutions de la V^e République, le score favorable au référendum tombe de 17 points quand on passe de la pétition de principe (« Etes-vous favorables ou opposés à la possibilité de recourir au référendum », favorables 76 %, opposés 12 %) à une formulation plus équilibrée évoquant des arguments opposés (« Ce serait une bonne chose d'organiser des référendums pour permettre aux gens de trancher les grands problèmes politiques / Ce serait une mauvaise chose car les gens ne sont pas assez compétents pour trancher les grands problèmes politiques », bonne chose : 59 %, mauvaise chose : 32 %).

Cette limitation du soutien au référendum ne relève pas ici de l'auto-censure : les ouvriers sont les moins nombreux à estimer que « les gens ne sont pas assez compétents » (25 % seulement) et les retraités et inactifs les plus nombreux (38 %). Peut-être faut-il y lire plus fondamentalement la marque d'une délimitation fonctionnelle entre le politique qui relève du citoyen et celui qui relève du représentant.

On en trouverait encore un indice dans une enquête prémonitoire de janvier 1985, à propos de la Nouvelle-Calédonie¹¹. A la question « En France métropolitaine, pensez-vous qu'il serait souhaitable d'organiser un référendum sur la Nouvelle-Calédonie ou que ce n'est pas nécessaire, car le problème est du ressort du Parlement ? », on ne trouve que 24 % de favorables à la consultation des citoyens contre 62 % pour le renvoi à la délibération parlementaire.

Plus généralement l'introduction dans la question de l'alternative décision référendaire ou décision parlementaire tend à rééquilibrer les réponses des personnes interrogées¹².

● *Une approbation modulée par la situation à l'égard de l'initiateur du référendum*

Parce qu'il n'y a pas d'enquête intemporelle, les attitudes à l'égard du référendum, dont on vient de rappeler la tonalité dominante et les variations

11. Enquête SOFRES-*Le Point*, 8-9 janvier 1985.

12. Voir l'enquête SOFRES de septembre 1988 : « Actuellement, la procédure du référendum est strictement limitée et le Président de la République ne peut pas consulter les Français sur les sujets de société. A l'avenir, seriez-vous... favorable à une révision de la Constitution pour permettre des référendums sur les sujets de société : 55 % ; pas favorables car c'est au Parlement de débattre et de prendre les décisions sur les sujets de société : 35 % . »

particulières, dépendent naturellement aussi de la conjoncture institutionnelle et de l'histoire politique.

De la conjonction institutionnelle d'abord. On sait à quel point les enquêtes d'opinion journalistiques, dont on tente ici d'extraire des éléments de réflexion plus générale, répondent à une exigence d'actualité chaude¹³. Il faut alors en replacer les résultats dans le contexte éventuel de la controverse, dans sa chronologie, dans son échange de propositions et de contre-propositions, dans les attitudes des électeurs à l'égard des acteurs du débat¹⁴.

De l'histoire politique aussi. Car les jugements à l'égard du référendum semblent également structurés par la situation des personnes interrogées à l'égard du pouvoir politique en place. Deux cas apparemment contradictoires sont ici à retenir.

Plus les électeurs seront proches de l'initiateur effectif ou éventuel du référendum (ou proches de sa formation politique), plus ils seront favorables à sa proposition. Ainsi, on l'a vu, des électeurs gaullistes des débuts de la V^e République, pompidolistes de 1972 ou mitterrandistes de 1984. A la question posée en août 1984 : « Vous personnellement, êtes-vous favorable ou opposé à ce que le Président de la République puisse consulter les électeurs par référendum, sur les questions concernant les libertés publiques ? », la réponse « favorable », de 69 % pour l'ensemble, s'élève à 90 % chez les électeurs de la majorité (présidentielle) et n'est plus que de 56 % chez ceux de l'opposition¹⁵.

Cette orientation partisane des attitudes à l'égard de la procédure référendaire se retrouve naturellement d'autant plus qu'il s'agit d'une consultation explicitement accompagnée d'une question de confiance présidentielle.

A l'inverse, la situation d'extériorité au pouvoir en place de l'électeur interrogé peut lui faire entrevoir dans l'arme référendaire la possibilité d'une latitude d'action face à un Président ou une majorité parlementaire de couleur opposée.

Ce sentiment d'un pouvoir potentiellement retrouvé est d'autant plus net qu'il s'agit d'un objet contesté et d'un référendum dont l'électeur lui-même ou ceux dont il se sent proche pourraient avoir l'initiative.

● *Les attitudes à l'égard du référendum d'initiative minoritaire*

Le référendum dit d'initiative populaire et qu'il paraît plus approprié de qualifier d'initiative minoritaire, puisqu'il en remet le déclenchement

13. Une chronologie des enquêtes sur le référendum serait ainsi dans une certaine mesure une chronologie de sa présence dans le débat politique.

14. Voir à ce propos l'exemple de l'analyse du débat de 1984 sur le référendum, dans SOFRES, *Opinion publique 1985*, p. 49-51.

15. Les adversaires s'élèvent symétriquement de 5 % dans la majorité à 36 % dans l'opposition (pour 21 % dans l'ensemble). Enquête BVA, 11-13 août 1984.

éventuel aux mains d'une minorité d'éleveurs suscite une approbation nuancée¹⁶.

D'autres personnes souhaitent qu'en France des référendums puissent avoir lieu à l'initiative d'un assez grand nombre d'électeurs, comme c'est le cas en Suisse. A ce sujet, qu'en pensez-vous ?

	1985	1988
Ce serait une bonne chose : les électeurs pourraient intervenir directement sur les grandes décisions	44	52
Ce ne serait pas une bonne chose : la France est un trop grand pays et ça empêcherait les Gouvernements de prendre des décisions difficiles ou impopulaires	44	39
Sans opinion	12	9

Particulièrement forte chez les jeunes, l'approbation est également nette chez les ouvriers et employés et chez les électeurs des candidats situés à la périphérie du système politique :

		Ce serait une bonne chose	Ce ne serait pas une bonne chose	Sans opinion
Total	100 %	52	39	9
Age				
18-24 ans		59	32	8
25-34 —		61	32	7
35-49 —		51	41	8
50-64 —		45	45	10
65 ans et plus		45	44	11
Profession du chef de ménage				
Agriculteur		43	40	17
Artisan, commerçant, industriel		57	35	8
Cadre, profession intellectuelle		50	47	3
Profession intermédiaire, employé		55	38	7
dont :				
Profession intermédiaire		52	42	6
Employé		59	33	8
Ouvrier		59	32	9
Inactif, retraité		45	45	10

16. Enquête SOFRES-*Figaro-Magazine*, 7-8 septembre 1988.

	Ce serait une bonne chose	Ce ne serait pas une bonne chose	Sans opi- nion
Vote au premier tour de la présidentielle			
André Lajoinie	57	33	10
François Mitterrand	49	43	8
Raymond Barre	55	40	5
Jacques Chirac	50	41	9
Jean-Marie Le Pen	65	33	2

Les attitudes des Français à l'égard de l'institution référendaire apparaissent à l'issue de cette brève analyse plus nuancées qu'on aurait pu le croire au départ.

Favorables au principe et à la procédure, ils se montrent plus réservés dès que l'objet leur paraît plus lointain ou plus technique. Tel était le cas du référendum sur la Nouvelle-Calédonie, complexe quant à son contenu, éloigné quant à son sujet, dépolitisé quant à son enjeu. La démobilisation référendaire de novembre 1988 apparaît ainsi moins surprenante.