



HAL
open science

Introduction. Référendums, délibération, démocratie

Laurence Morel, Marion Paoletti

► **To cite this version:**

Laurence Morel, Marion Paoletti. Introduction. Référendums, délibération, démocratie. Participations - Revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté, 2018, Le référendum : au nom de la démocratie ?, 20, pp.7-28. 10.3917/parti.020.0005 . halshs-01835630

HAL Id: halshs-01835630

<https://shs.hal.science/halshs-01835630v1>

Submitted on 31 Jan 2024

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

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

Introduction. Référendums, délibération, démocratie

Laurence Morel, Marion Paoletti

Résumé :

Les référendums sont étrangement absents du mouvement participatif contemporain, probablement au nom de la délibération, avec laquelle ils sont jugés incompatibles. Pourtant ils cumulent de nombreux avantages (participation plus ample que les autres outils participatifs, conclusion par une décision, légitimité potentiellement élevée des décisions référendaires), et ils sont en recrudescence. L'introduction, tout en présentant les articles du numéro, examine la pratique référendaire (en augmentation), expose les critiques des délibérationnistes à son encontre et s'efforce d'y répondre : les référendums ne sont pas si clivants qu'il est prétendu, ils peuvent aider à résoudre des crises, et les décisions référendaires ne sont pas non plus forcément des décisions incompetentes. Surtout, certains référendums récents, grâce à quelques aménagements, se révèlent plus conformes aux critères de la délibération, et au-delà des décisions qu'ils produisent, les référendums peuvent avoir un impact sur le système politique qui va dans le sens d'une démocratie plus délibérative.

Le mouvement vers la participation qui caractérise bon nombre de démocraties depuis quelques décennies, mouvement à la fois théorique et pratique, ignore, du moins pour son versant intellectuel, le référendum. Sans doute faut-il voir dans cette relative indifférence une appétence du courant participationniste pour la délibération, voire une manifestation des effets analgésiques du paradigme de la délibération sur ce courant (Hayat, 2011). Chez les théoriciens de la délibération, il est entendu en effet que le référendum est antithétique avec la délibération. Ainsi, s'ils sont nombreux à se pencher sur les assemblées citoyennes ou autres mini-publics, peu de travaux sont consacrés aux référendums. Pour preuve, depuis sa création en 2011, la revue *Participations* n'avait pas encore consacré de dossier à cet instrument, incontournable, de participation.

Incontournable, car le référendum demeure à ce jour le seul outil participatif qui associe les fonctions de participation et de décision, dès lors que le vote lui est inhérent – peu importe à ce stade qu'il ait ou non une portée décisionnelle –, tandis que les autres outils ont tendance à dissocier la participation (aux débats) de la décision. La participation, si elle n'atteint pas toujours des sommets, y est en outre infiniment plus élevée que dans les autres procédures participatives et le vote, soutenu par l'évidence persistante du principe majoritaire dans les démocraties contemporaines, lui confère cette capacité inégalable à produire de la légitimité.

Mais incontournable, surtout, car on assiste dans la plupart des pays européens à une recrudescence des référendums, au niveau national et encore plus au plan local. La vitalité pratique du référendum contraste avec le peu d'intérêt qu'il suscite chez les chercheurs. Ce mouvement s'accompagne d'un développement du droit référendaire, qui accroît les possibilités de référendums et régule mieux leur pratique. Un certain « désir » de référendum se manifeste en politique ou dans la société, avec par exemple la promotion régulière de demandes de consultation sur différents sujets par des groupes de citoyens ou de pression, ou

par des partis politiques. La dernière campagne présidentielle française a bien témoigné de cette « référendomania », avec des candidats qui rivalisaient en annonces de futurs référendums, à gauche comme à droite, et cinq se prononçant en faveur de l'initiative populaire.

N'en déplaise aux théoriciens de la démocratie, le référendum apparaît ainsi comme un mauvais génie qui refuse de rester emprisonné dans la boîte fermée dans laquelle certains voudraient le maintenir. Tout devrait concourir à le placer au centre des travaux sur la participation, et pourtant ce n'est pas le cas. Ce numéro de *Participations* cherche à comprendre les raisons d'une telle mise à l'écart dans le champ des idées : d'abord, celle d'une crainte d'un fonctionnement supposé incompatible avec les attendus de la délibération, qui est aussi l'objet de cette introduction. Cette incompatibilité a sans doute été exagérée, et des pistes de mise en (plus grande) compatibilité du référendum et de la délibération existent, comme celle, convaincante, dessinée dans ce numéro par Pierre-Étienne Vandamme. Ensuite, la crainte des usages populistes du procédé, qui se situe dans une critique plus large et déclinée sous plusieurs angles « au nom de la démocratie », analysée ici par Laurence Morel.

Mais, comme chaque expérience référendaire est unique et qu'il est impossible d'analyser les effets indépendamment de la pratique, toujours localisée et contextualisée, une grande part de ce numéro est consacrée à des études empiriques. D'abord au niveau local, à Grenoble, ville dont l'expérience référendaire met en évidence, par contraste avec d'autres démocraties européennes, le cadre législatif français particulièrement contraint (voir l'article de Raul Magni-Berton). Puis à travers une étude macroscopique de 222 référendums tenus dans 21 États membres de l'Union européenne entre 1990 et 2016 (voir l'article de Stefan Vospernik). Enfin, par la prise en compte du cadrage médiatique lors d'une campagne référendaire, en l'occurrence du référendum grec de 2015 étudiée ici par Vicky Triga et ses coautrices. Il s'agit donc bien prioritairement d'examiner les critiques dont est l'objet le référendum, mais aussi, en situation, les effets qu'il produit sur les démocraties.

Utilisation de fait en Europe, résistance en France

Si le référendum suscite des réticences, c'est d'abord parce qu'en faisant intervenir une expression populaire, entre deux élections, sur une politique publique, il met à l'épreuve le principe même de la démocratie représentative. Pour autant, faut-il le classer comme technologie de démocratie directe ? En l'absence des conditions « idéales » de la démocratie directe, au regard de la participation supposée égale des citoyens dans les mises en agenda et formulation des questions, rendue possible par le rassemblement dans un même lieu, le référendum est plutôt vu comme un outil de démocratie semi-directe (Denquin, 1976) intervenant plus ou moins fréquemment dans la routine représentative, jusqu'à en altérer parfois sa substance. Ainsi, la Suisse constitue un cas unique en Europe d'un système dans lequel « l'utilisation, l'utilisation possible, et la menace d'utilisation d'un référendum sont pleinement intégrées dans l'appareil de prise de décision de la démocratie représentative » (Mendelsohn, Parkin, 2001). « Démocratie référendaire » pour les uns (Mendelsohn, Parkin, 2001), « démocratie hybride » pour les autres (Garrett, 2005), ce système cherche encore son nom.

L'impact du référendum sur le régime ne peut toutefois s'apprécier en dehors de certaines modalités du procédé, qui ont la particularité d'être très nombreuses. Il est coutumier par exemple de distinguer entre les scrutins qui portent sur une décision déjà prise (référendums « suspensifs » ou « abrogatifs ») de ceux articulant une proposition (référendums

« propositifs ») ; ou entre les référendums seulement consultatifs – par exemple celui sur l’aéroport de Notre-Dame-des-Landes – et ceux qui produisent une décision – par exemple celui de 2005 sur le projet de Constitution européenne. Mais la variable reine est l’initiative, avec la distinction entre les référendums obligatoires – sur certains sujets ou dans certaines conditions – et les référendums facultatifs. Surtout, parmi ces derniers, la marque imprimée sur le régime apparaît très différente selon que l’initiative est le fait des autorités élues ou d’une minorité populaire. Américains et Suisses nomment souvent les premiers « référendums » et les seconds « initiatives ». D’autres parlent de référendums d’en haut (« *top-down* ») et référendums d’en bas (« *bottom-up* ») (Papadopoulos, 1995). Les formes « descendantes » (à l’initiative des autorités) sont les plus nombreuses, qu’elles portent sur des changements constitutionnels, territoriaux ou sur des sujets sociaux controversés. Les formes « ascendantes » (à l’initiative de minorités) sont les plus rares, surtout au niveau des États. Au niveau infranational, elles sont davantage prévues, organisées, et connaissent d’importants développements hors de leurs berceaux traditionnels (vingt-quatre États américains, les cantons et communes suisses, les régions italiennes, les *Länder* et communes allemands) (Schiller, 2011).

En pratique, il y a bien dans différents pays un mouvement vers la démocratie directe se traduisant à la fois par une reconnaissance légale et un accroissement du nombre des référendums et des initiatives. En Europe, l’initiative populaire, autrefois confinée à la Suisse et à l’Italie, s’est diffusée depuis les années 1990 dans les Constitutions des démocraties postcommunistes (Albanie, Bulgarie, Croatie, Hongrie, Lituanie, Lettonie, Macédoine, Serbie, Slovaquie, Slovénie), même si elle est souvent entravée dans ces pays par des seuils de signatures requis ou des quorums de participation élevés. Elle a aussi été introduite récemment au Luxembourg et aux Pays-Bas. La pratique des référendums nationaux est par ailleurs en constante augmentation depuis le début des années 1960, avec un pic dans les années 1990, où le nombre total a été multiplié par quatre (Morel, 2018), décennie durant laquelle se diffusait par ailleurs l’idéal délibératif. La progression n’est pas également distribuée, mais elle touche tout de même de nombreux pays, et ne doit pas seulement à la multiplication des référendums sur les questions européennes. Dans les pays de l’Est, notamment, les référendums ont souvent porté sur les grands choix politiques et sociaux, et, récemment, sur des questions de société telles que le mariage homosexuel. Durant la même période, le nombre de référendums a aussi augmenté en Suisse, avec le même pic relevé dans les années 1990, et se situe aux alentours d’une centaine par décennie depuis cette date. Il a aussi progressé nettement dans le reste du monde, et encore plus au niveau local que national (Morel, 2018).

Bien que sa pratique ait tendu à se tasser après De Gaulle, la France n’échappe pas totalement au mouvement avec les deux référendums sur Maastricht et sur le projet de Constitution européenne, et connaît quelques avancées juridiques sur l’initiative populaire ces dernières années, notamment au plan local. La législation se distingue cependant par le soin mis pour déconnecter l’initiative de la décision d’organiser un vote. Dès lors, la réticence viscérale des élites politiques à introduire une initiative populaire crédible, qui tranche avec sa reconnaissance apaisée dans d’autres démocraties, prive sans doute la démocratie institutionnelle française de possibilités d’interactions entre représentants et représentés. Au niveau local, le droit de pétition reconnu aux électeurs par la réforme constitutionnelle de 2003 leur permet de *demandeur* (et non d’obtenir) « l’inscription à l’ordre du jour de l’assemblée délibérante de leur collectivité d’une question relevant de sa compétence ». Ce droit constitutionnel d’interpellation (virtuel en l’absence de mise en œuvre législative) entretient une confusion avec cet autre droit d’initiative, introduit pour la première fois par la loi du 4 février 1995, qui permet là aussi aux électeurs français (10 % des électeurs inscrits

dans les départements et régions, 20 % dans les communes) de *demander* « à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée ». Les représentants politiques des collectivités territoriales peuvent en revanche décider de recourir à un référendum « descendant » sur les affaires de leur compétence ou à une simple consultation, le choix qu'ils ont de conférer une portée décisionnelle ou consultative au vote étant rendu possible par la sédimentation successive de lois. L'intérêt de l'article de Raul Magni Berton dans ce numéro est non seulement de présenter une expérience française de tentative d'extension de la pratique référendaire locale, mais aussi d'éclairer, à l'aide d'une démarche comparative, la particulière résistance française à l'égard des référendums locaux, en particulier l'initiative populaire. Dans cet article, l'auteur livre l'analyse de la tentative grenobloise (au sein de laquelle il est partie prenante) d'élargir le droit référendaire en permettant une initiative populaire effective en dépit de l'interdiction législative française.

La réticence pour le niveau national est la même. Si la réforme constitutionnelle de 2008 a bien modifié l'article 11 de la Constitution pour introduire ce qui a été présenté (à tort) comme un référendum d'initiative populaire, cette « initiative populaire » n'est ni spontanée ni véritablement apte à imposer une consultation. Il s'agit d'une initiative parlementaire réservée aux partis politiques susceptibles de rassembler 184 parlementaires (soit un cinquième des 920 députés et sénateurs). Le peuple n'est là que pour relayer l'initiative parlementaire. Même demandé par 184 parlementaires et soutenu par 4,5 millions de citoyens (10 % des électeurs inscrits, à titre de comparaison en Italie il faut 1 % du corps électoral), le référendum reste virtuel, puisqu'il suffit que la proposition de loi soit examinée par les deux assemblées pour qu'il n'ait pas lieu (François, 2008). Comme au plan local, ce que l'on appelle « initiative populaire » n'est donc autre qu'un simple droit d'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de consultation, ce que la terminologie anglo-saxonne appelle une « *agenda initiative* » (IDEA, 2008).

Malgré cette recrudescence générale du procédé, la théorie démocratique contemporaine, on l'a dit, s'y intéresse très peu, alors qu'elle a largement investi le champ de la participation. Les délibérationnistes, qui tiennent le haut du pavé depuis deux décennies, l'ignorent superbement, au point qu'on en est presque réduit, comme dans cette introduction, à lire en creux leur critique du référendum à la lumière de leurs positions. Ainsi peut-on avancer que la critique délibérationniste du procédé s'articule autour d'un double reproche : celui d'une incapacité du référendum à générer des décisions consensuelles, d'une part, et raisonnables, d'autre part (Cohen, Grunberg, Manin, 2017).

La critique délibérationniste du référendum

Le référendum, parce qu'il opère une mobilisation à grande échelle et demande d'approuver ou de rejeter un texte bloqué, serait génétiquement incompatible avec les attendus de la délibération démocratique. Ainsi le consensus, à défaut d'unanimité, qui est central dans le modèle habermassien – même si d'autres l'ont contesté –, est-il hors d'atteinte avec le référendum, qui crée mécaniquement et inexorablement une majorité et une minorité. Avec lui, c'est le couperet majoritaire qui tombe. Or, le principe de majorité ne se conçoit pas sans « son complémentaire, minorité, ou son proche, unanimité » (Favre, 1976). La décision par vote, dont le référendum est le triomphe, et la décision par consensus, au terme de la délibération, sont vues comme deux formes opposées : d'un côté le vote sans délibération entre égaux du même poids, de l'autre la délibération comme mode pour arriver à une

décision qui tend à exclure le vote (Pasquino, 2007). L'incompatibilité du référendum avec la théorie délibérative de la démocratie repose ainsi d'abord sur cette incapacité qui serait la sienne à produire de l'unité, là où la délibération acheminerait vers l'unanimité grâce à l'échange persuasif. Yannis Papadopoulos, à partir des exemples suisse, italien et américain, illustre cette incapacité : la structure binaire du choix ne favorise pas les compromis ; le caractère discontinu dans le temps des consultations référendaires, l'absence de cadre d'interaction et de rencontres durables, l'immédiateté du référendum, empêchent la prise en compte du temps long et la construction d'une véritable politique publique ; les acteurs ne se connaissent pas, n'interagissent pas, ne peuvent pas négocier, faire des concessions, coopérer et éventuellement mettre à distance leurs préférences immédiates. C'est pourquoi il lui semble préférable, dans les sociétés marquées par la fragmentation et la différenciation, de développer les forums de consultation et de dialogue autour de la définition et de la mise en œuvre des différentes politiques publiques, au risque d'oublier le lien entre ces « forums » et la prise de décision ultime (Papadopoulos, 1998).

L'absence d'une vraie délibération entre participants, censée favoriser la prise en compte du point de vue d'autrui et l'échange d'arguments, hypothèque par ailleurs lourdement les chances d'arriver à une décision raisonnable, si ce n'est rationnelle, ou du moins à la meilleure décision possible, si ce n'est l'intérêt général. La délibération consentirait à la raison de l'emporter au terme d'un échange d'arguments qui décentrerait les individus de leurs intérêts immédiats et produirait des acteurs aux mentalités élargies (Goodin, 2003). À l'inverse, avec le référendum, la participation à la décision publique ne permettrait que peu de faire bouger les lignes : les préférences et intérêts seraient en quelque sorte figés. Si l'organisation d'un vote est généralement précédée d'un débat, institutionnellement réglé dans le cadre des campagnes référendaires, cette préexistence d'échange d'arguments dans l'espace public ne saurait générer des comportements ouverts. Les individus resteraient dans une adhésion immédiate à leurs préférences, et les campagnes référendaires auraient même tendance à radicaliser les positions et à favoriser les comportements fermés et intolérants, surtout quand elles se déroulent dans une conjoncture propice aux mobilisations d'insatisfaction. Elles risqueraient de déboucher sur des décisions irrationnelles, discriminantes, néfastes du point de vue de l'intérêt général, peu soucieuses du bien commun, alors que le processus délibératif favoriserait au contraire l'ouverture à autrui et fonderait en raison la décision grâce à l'échange et l'écoute dans le cadre d'un débat maîtrisé. Bernard Manin rappelle que la délibération apparaît d'abord comme une alternative, ou du moins un complément, à la pure addition ou agrégation des préférences (Manin, 1985 ; Blondiaux, 2002). Elle repose sur une critique du vote comme modalité d'arrêt des décisions, à la fois peu propice au consensus et à la raison.

La mise en cause de la capacité du référendum à produire des décisions raisonnables, comme la question de l'impact du débat référendaire sur la formation des opinions, ont été relancées par le référendum sur la ratification du traité constitutionnel européen (TCE) en France en 2005. Peut-on considérer qu'il n'y a pas eu de délibération collective durant cette campagne, ni échange d'arguments ? Que l'ont emporté l'émotion, la mauvaise foi, la passion au détriment de la raison et de l'argumentation ? La réponse n'est sans doute pas la même selon qu'on entend la délibération dans un sens lâche comme confrontation dans une large sphère publique des arguments permettant aux citoyens de faire évoluer leur point de vue, ou dans un sens strict comme échange organisé et purement rationnel orienté vers l'intercompréhension (Dacheux, 2006). Dans le cas du référendum sur le TCE, les tenants du « oui », minoritaires dans la population, majoritaires au Parlement, ont questionné ce résultat majoritaire à l'aune du principe de raison, « comme si le nombre, en dépit de la "délibération" publique, n'avait

pas accouché de la raison, comme si la délibération [...] avait manqué à son rôle de rationalisation, et de justification du principe majoritaire » (Mineur, 2010).

Malgré le débat exceptionnel, nombre d'analystes ont en outre estimé que les Français n'avaient pas répondu à la question posée et exprimé un vote de politique intérieure (Mange, Marchand, 2007), tandis que d'autres au contraire ont souligné que les électeurs avaient dans l'ensemble plutôt voté en priorité sur la question qui leur était posée (Grunberg, 2005 ; Cautrès, 2005). Cette interrogation classique (les électeurs lors d'un référendum répondent-ils à la question posée ou bien à celui qui la pose ?) permet d'envisager l'éventuelle « meilleure qualité » des référendums initiés non par un gouvernement mais par une minorité, un groupe. On peut admettre en effet que la propension des votants à ne pas répondre à la question posée mais à celui qui la pose, ancrée dans une histoire française des référendums initiés par l'exécutif, est en quelque sorte résolue par l'initiative populaire. Quand une autorité majoritaire, au niveau national ou local, soumet une décision au vote, elle pense nécessairement au renforcement de son autorité ou de sa légitimité (Parodi, 2001), ou du moins les votants ont une telle question en tête. L'initiative populaire, aux antipodes, protège de la personnalisation ou du jugement sur l'action du gouvernement ; elle est le meilleur garant de la « dé-plébiscitarisation » des référendums, même si elle ne l'exclut pas tout à fait, notamment s'agissant des initiatives sur des textes émanant du Parlement. Mais se pose alors avec une force redoublée dans la perspective délibérationniste la question du caractère raisonnable du vote référendaire à l'initiative du peuple. La méfiance à l'égard de ceux qui posent la question est peut-être plus grande encore qu'à l'égard de ceux qui y répondent. Ainsi les craintes d'initiatives qui portent atteinte aux droits des minorités, ou qui débouchent sur des décisions calamiteuses, concernent principalement ces votes à la demande d'en bas, les représentants politiques étant réputés mieux protéger les droits des minorités et être plus compétents que les majorités populaires.

Pour toutes ces raisons, les théoriciens de la démocratie délibérative tendent à ignorer le référendum. Producteur d'une majorité et d'une minorité visibles, d'une décision pas toujours raisonnable, au terme d'une agrégation des préférences supposées immédiates et fermées aux arguments, le référendum serait contraire au rêve délibératif d'unanimité, d'échange persuasif et de décision « enrichie ». S'ils réfléchissent à l'ingénierie institutionnelle des procédures à même d'incarner l'idéal délibératif, les théoriciens de la délibération s'attachent plus à la qualité de la discussion qu'aux conditions permettant d'élargir la participation. Et quand ils s'efforcent de concevoir des techniques exprimant l'idéal habermassien, plus exigeant au regard de la participation, leur préférence va vers des formules du type jury citoyen ou sondage délibératif.

La critique du procédé par les théoriciens de la délibération fait écho à celle, plus inattendue, des participationnistes, qui lui préfèrent la panoplie des autres outils participatifs, soit au nom de l'idéal délibératif, que souvent ils partagent (Sintomer, 2011), soit au nom de leur idéal de démocratie directe « pure », réalisable seulement dans le cadre micropolitique de l'assemblée locale de citoyens (Pateman, 1970 ; Macpherson, 1985 ; Barber, 1984). Cette commune réticence nourrit la marginalisation du référendum dans les univers mentaux contemporains de la démocratie, en particulier en France, et se transmet aux élus, déjà peu enclins à accepter une procédure qui questionne leur rôle. Ainsi n'est-il pas interdit de penser que l'importance conférée à la délibération dans la théorie démocratique contemporaine, fût-elle associée, ce qui n'est pas toujours le cas, à une dimension d'élargissement populaire, constitue une toile de fond intellectuelle sur laquelle peut aisément accrocher une politique publique institutionnelle réservée à l'égard des référendums. Compte tenu des résistances politiques à l'égard du référendum en France, et plus largement de toute directisation du régime passant par un droit

d'initiative, les entrepreneurs de la participation s'efforcent de développer des propositions d'outils acceptables et appropriables par les élus. Les procédés participatifs, plus orientés vers la délibération que vers la décision, sont davantage compatibles avec le gouvernement représentatif que ne le sont les votations entre deux élections.

Réponse aux arguments des délibérationnistes

Ces limites supposées inhérentes au référendum peuvent pourtant apparaître exagérées et relever d'une vision abstraite tendant d'une part à surestimer la performance de la démocratie délibérative, qui reste un idéal, d'autre part à caricaturer celle des référendums, en ignorant les réponses apportées par les travaux empiriques aux critiques formulées à leur encontre.

D'abord, s'il est vrai que les référendums, inaptes au consensus, produisent mécaniquement une majorité et une minorité, ils ne les dressent pas nécessairement l'une contre l'autre. Les référendums ne sont ni dominants ni dominés par rapport aux minorités – comme l'affirment souvent les mêmes au risque de se contredire. Le recensement de toutes les initiatives discriminatoires aux États-Unis (racistes, contre l'immigration, contre les homosexuels) révèle qu'il est difficile de trouver un vote victorieux qui représente un acte flagrant de tyrannie de la majorité sur les droits des minorités. Il existe certes des exceptions. Ainsi l'interdiction de la construction de minarets dans la Confédération helvétique lors d'une initiative promue par la droite populiste le 22 novembre 2009, approuvée par la double majorité des cantons (22 sur 26) et des votants (57,6 %), est apparue comme un coup de tonnerre dans le pays des initiatives et référendums. Ce vote a d'ailleurs constitué une surprise au regard des résultats annoncés par sondage tout le long de la campagne (qui ont vraisemblablement démobilisé les opposants). Mais il y a historiquement peu d'initiatives en Suisse qui proposent des restrictions significatives des droits des minorités, et celles-ci obtiennent peu de succès. En outre, le législateur sait très bien protéger les minorités d'initiatives éventuellement contraires à leurs droits : le risque d'atteinte aux droits des minorités serait donc aujourd'hui quasi nul, aux États-Unis comme en Suisse, et ne saurait constituer un argument pour exclure les initiatives populaires (Fatin-Rouge Stefanini, 2003, 2018).

De même, l'argument opposé, sartorien, d'une déviation minoritaire de l'initiative populaire sous l'influence de groupes de pression particulièrement actifs ou riches n'est pas certifié empiriquement. Certes, si l'on prend le cas des États-Unis, où le combat pour la démocratie directe au début du XX^e siècle a été le fruit d'une lutte contre l'influence des groupes d'intérêts à fort pouvoir économique et la dépendance des partis politiques à l'égard de ces groupes, ce sont aujourd'hui des groupes d'intérêts plutôt que de citoyens qui sont le plus souvent à l'origine des initiatives (Cossart, 2011). Mais l'inquiétude qui veut que celles-ci soient un outil aux mains des groupes les plus riches n'a pas de réponse définitive : la pluralité des groupes engagés dans les initiatives comme l'impact incertain des moyens financiers sur la réussite de l'initiative conduisent plutôt à mettre à distance cette hypothèse. Elle paraît en tous cas beaucoup moins validée en Suisse qu'aux États-Unis, et l'argent ne semble apte à jouer un rôle qu'en faveur du *statu quo* (Papadopoulos, 2014a, 2014b ; Auer, 2014a, 2014b). Et si les minorités actives réussissent à l'emporter, on ne peut exclure *a priori* que ce soit au terme d'un travail d'argumentation et de persuasion qui leur a permis de devenir authentiquement majoritaires.

Ni tyrannie de la majorité ni tyrannie de la minorité, donc. Les référendums n'en sont pas moins, il est vrai, loin de réaliser l'objectif délibérationniste d'unanimité. Pourtant, ils ont

cette vertu unique, par rapport aux autres instruments participatifs, d'élargir la base participante à la fois à la décision et au débat qui la précède. C'est bien là leur atout majeur. Certes la participation n'est pas toujours au zénith. Elle est souvent inférieure à celle relevée aux élections. Mais le vote reste de loin la forme de participation qui associe le plus grand nombre d'individus à la décision. Par rapport aux procédures de la délibération, l'élargissement du public concerné est considérable. Le référendum ne produit peut-être pas de consensus, mais les majorités qu'il dégage ont la force du nombre et ne valent peut-être pas moins qu'un accord unanime supposé émaner d'un concile de délibérants vertueux, ou même d'une assemblée d'élus censée représenter la nation. Plus et mieux qu'une assemblée délibérative, il est donc à même de fournir une légitimité aux décisions, et peut s'avérer particulièrement utile dans la résolution des conflits, notamment quand son résultat est ample, démontrant à la minorité l'inutilité ou l'illégitimité de sa cause. Les deux référendums sur l'Algérie entrent dans cette catégorie (Bortoli, 1965). Mais même un résultat serré réussit parfois une telle performance : que l'on pense aux récents référendums sur l'indépendance de l'Écosse (2014) ou sur le plan de sauvetage de la Commission européenne en Grèce (2016). Ce dernier a assumé une véritable fonction de « catharsis » en purgeant la vie politique grecque de ce débat envenimé, même si par ailleurs les conditions de sa tenue peinent à légitimer ce référendum, comme le signale dans ce numéro l'article qui lui est consacré.

En outre, s'il est seulement consultatif, voire symbolique, un référendum qui ne parvient pas à déboucher sur une solution acceptée peut en revanche initier un parcours menant à un accord ou compromis raisonnable. La campagne et le vote ont un effet à la fois formateur et révélateur de l'opinion qui peut servir de point de départ à un processus de négociation ou de remise à plat particulièrement vertueux, susceptible de déboucher sur un compromis largement accepté et *in fine* de mettre un terme à un conflit. Dans le cas de Notre-Dame-des-Landes, ni le débat public organisé par la Commission nationale du débat public ni le référendum n'ont réussi à résoudre la crise. Le référendum n'a pas convaincu les opposants à l'aéroport, vaincus dans l'urne, à se soumettre (Paoletti, 2017). Sans doute cet effet légitimant manqué a-t-il tenu à l'intensité de la minorité et à son score somme toute élevé, aggravés par la contestation du cadre départemental de la consultation. Ainsi l'intensité des positions, l'ampleur de la victoire, rapportée aux suffrages exprimés mais aussi à l'électorat, de même que l'accord entre les différentes parties sur les conditions de la consultation, sont-ils déterminants pour la capacité d'un référendum à produire des décisions légitimes et acceptées. Toutefois, le référendum sur Notre-Dame-des-Landes (et la contestation de sa légitimité) a fait comprendre au camp majoritaire, du moins au gouvernement, qu'il devait revoir sa copie, ce qu'il a fait en remettant le projet entre les mains d'un comité d'experts priés cette fois d'examiner une pluralité d'hypothèses. Le référendum aura permis de se compter, de mesurer, au terme d'un débat et d'une campagne et non de simples sondages, à la fois l'audience et l'intensité des positions dans les deux camps.

Un exemple ancien concernant la capacité du référendum à faciliter l'émergence d'un compromis, bien qu'ayant d'abord échoué à produire une décision acceptée, a été la consultation belge de 1950 relative au retour sur le trône du roi Léopold III. Le souverain belge, réhabilité (de justesse) par le référendum, abdiquait finalement quelques mois après, mettant fin à un conflit de plusieurs années. Souvent accusé d'avoir aggravé le conflit entre les partisans et les opposants au retour du roi, qui reproduisait dans une large mesure le clivage entre Flamands et Wallons, ce référendum aura en réalité fait prendre conscience au monarque de son déficit de légitimité, ce qu'une décision par le Parlement aurait été impuissante à faire. Ce faisant, le référendum a ouvert la voie à une solution, même si son impact immédiat le plus visible aura été un durcissement des positions. Certains référendums il est vrai semblent aggraver les conflits, voire les créer, plutôt que les résoudre. On a pu citer

le cas de référendums sur des traités européens, notamment en France, à l'origine d'un puissant clivage européen. Mais faut-il nécessairement se plaindre de ce qu'un référendum fasse naître une opinion publique sur un sujet, quand bien même elle se révélerait divisée ? Le cas du Brexit est sans doute le plus déroutant à l'heure actuelle. S'il n'a pas créé un conflit, et s'en est fait plutôt le porteur, il ne semble pas non plus l'avoir résolu. Certains diront qu'il l'a aggravé. Mais le référendum n'a-t-il pas permis de crever l'abcès d'un euroscepticisme assez généralisé dans ce pays depuis les premières heures de l'adhésion, même chez ses partisans, et doit-on exclure qu'il aboutisse à un accord finalement assez large sur les termes du retrait – qui pourrait d'ailleurs faire l'objet d'un second référendum venant en quelque sorte conclure le processus entamé par le premier ? Les partisans du « *Remain* » n'ont-ils pas d'ailleurs accepté le résultat ? Le Parlement, qui a voté le Brexit bien que lui étant majoritairement hostile, ou le Premier ministre, qui a engagé les négociations avec l'Union européenne bien qu'ayant fait campagne pour le « *Remain* », ne montrent-ils pas que le référendum n'a pas échoué à produire de la légitimité, quand bien même il aurait jeté le pays dans une crise sans nom ? Pour autant, une telle crise, liée aux difficultés et incertitudes de la mise en pratique du Brexit, n'a rien à voir avec la capacité légitimante du référendum, elle résulte seulement de la décision qu'il a produite.

Ce qui ramène à la seconde critique délibérationniste : les décisions référendaires ne seraient ni raisonnables ni rationnelles. Le risque de mauvaises décisions serait élevé. Le référendum ne produirait pas du « bon gouvernement ». D'abord, le verdict populaire serait tendanciellement plus favorable au statu quo et défavorable aux droits et libertés. En d'autres termes : il serait conservateur et autoritaire. Là encore, l'ambivalence du procédé doit être soulignée. Les expériences américaine et suisse de l'initiative populaire montrent que les résultats sont effectivement globalement conservateurs, mais cela signifie aussi qu'ils tendent à protéger les droits et libertés acquis (Papadopoulos, 2014a, 2014b). Seule une minorité d'initiatives débouche sur des résultats attentatoires aux droits fondamentaux des citoyens (Fatin-Rouge Stefanini, 2003). Si rarement la démocratie directe a permis de conquérir de nouveaux droits, le retard des Suisses à introduire le suffrage féminin, rejeté plusieurs fois par référendum, étant souvent donné en exemple, cela ne constitue pas non plus une règle absolue. Comme le souligne Paula Cossart, « il ne faut pas sous-estimer l'impact bénéfique de la démocratie directe en matière de progrès sociaux pendant cette période [1880-1940 aux États-Unis], au motif que son usage n'a pas été aussi pur que ne l'espéraient ses promoteurs » (Cossart, 2011, p. 175). En Californie depuis 2012, les minorités actives dominantes semblent plutôt progressistes, autorisant le passage des propositions qui ont eu un impact notablement redistributif ou la légalisation du cannabis, même si à l'inverse la proposition 62, baptisée « Loi pour une justice qui marche » (et prévoyant la fin des exécutions et leur remplacement par une peine incompressible de prison à vie) n'a, elle, pas été adoptée. À partir d'un examen des initiatives suisses, Bernard Voutat montre quant à lui la grande variabilité de leur objet et des résultats : questions politiques, questions de société sensibles, questions techniques, questions relevant de problèmes quotidiens. Peu aboutissent à un vote (beaucoup échouent au moment de la récolte des signatures et 10 % des initiatives « nationales » ne parviennent pas à obtenir la double majorité requise des cantons et des électeurs), et toutes ne se déroulent pas dans un contexte émotionnel chargé (Voutat, 2005). Les référendums d'initiative populaire ne révèlent donc pas systématiquement un peuple pétri de division, ignorant, peureux de l'autre et de l'avenir, arrimé à ses positions.

Surtout, les décisions référendaires seraient frappées du sceau de l'incompétence. Même s'il est difficile de mesurer l'impact sur le vote de l'échange d'arguments, il est vérifié que l'opinion n'est pas aussi figée que l'entendent les délibérationnistes et se construit au travers des acteurs multiples engagés dans la campagne référendaire. Les référendums tenus en

France sur le traité de Maastricht et sur le traité constitutionnel européen, qui ont tous deux connu une nette évolution des intentions de vote, en témoignent. Au-delà des votants, le référendum a le mérite d'impliquer des acteurs beaucoup plus nombreux et diversifiés que les seuls représentants politiques. Ainsi en Suisse, grands groupes d'intérêts, petites formations politiques, mouvements sociaux, cartels d'organisations, comités *ad hoc* prennent une part active aux campagnes référendaires (Voutat, 2005). Une vaste étude empirique des campagnes de démocratie directe a conclu que celles-ci étaient plus « éclairantes » que manipulatrices (Kriesi, 2012). Si le débat induit par le référendum dans la sphère publique ne répondra probablement jamais aux critères idéaux de la délibération, il n'est pas pour autant exempt de toute délibération. Loin s'en faut. Comme l'a perçu Ian Budge dès les débuts d'Internet, les nouvelles technologies de la communication permettent de démultiplier les échanges et peut-être de lever le traditionnel « obstacle physique » à la démocratie directe – l'impossibilité de réunir tous les citoyens dans un même lieu (Budge, 1996 ; Morel, 2000). Il n'est pas interdit par ailleurs de réfléchir aux moyens d'aménager l'institution dans un sens qui la rende plus conforme aux critères de la délibération. Comment faire raisonner ensemble des centaines, des milliers, des millions de personnes ? De la même manière que les idéaux de raison, d'argumentation et d'inclusion servent de guide à l'imagination du design institutionnel de procédures explicitement délibératives, ils peuvent façonner le déroulement du débat référendaire dans la sphère publique. Certains usages récents du référendum témoignent d'un effort en ce sens particulièrement prometteur, et méritent ici d'être cités.

Vers des « référendums délibératifs » ?

Les efforts en pratique pour améliorer la qualité délibérative des référendums ont concerné jusqu'ici le processus d'élaboration des questions et les campagnes.

Au plan local, en France, l'expérience développée au tournant des années 1970-1980 par le maire de Mons-en-Barœul, Marc Wolf, est restée isolée. Elle témoigne d'une possibilité d'associer le plus grand nombre en amont (dans le choix des thèmes soumis au vote comme dans la rédaction des questions, en offrant plusieurs alternatives), et d'une conception du référendum comme outil pour susciter le débat et enrôler la population.

« Dans une ville où la vie sociale est pauvre, où les gens s'ignorent et ignorent leur commune, vouloir créer un débat collectif sur la gestion municipale constitue une véritable gageure. Raison de plus [...] pour frapper un grand coup, pour utiliser des procédures plus lourdes, nécessaires pour motiver et mobiliser le [plus] grand nombre. Dès lors qu'il touche les habitants sur leur taxe d'habitation, c'est-à-dire sur leur portefeuille, et sur les réalisations concrètes dans la cité, le référendum sur les choix budgétaires les force presque à s'intéresser aux affaires publiques » (Wolf, 1983).

Ainsi à Mons-en-Barœul, entre 1977 et 1989, quatre référendums ont été organisés (avec une progression sensible de la participation à chaque référendum), toujours associés à une tentative d'élaboration collective des questions soumises et des débats, nombreux. Ces expériences ont certes été favorisées par l'échelle locale, plus favorable à la démocratie directe « pure », mais elles ne sont pas dépourvues d'applicabilité dans un cadre plus large, notamment grâce aux NTIC.

Au-delà de cette expérience locale française isolée, plus récemment, à l'étranger, des votations ont retenu l'attention de chercheurs du fait de leur tentative inhabituelle d'articuler procédé délibératif et prise de décision majoritaire. Si les campagnes référendaires ne sont généralement pas considérées comme répondant aux attendus de la délibération, c'est notamment parce qu'elles seraient davantage conçues pour persuader plutôt que pour informer. La promotion d'autorités neutres, susceptibles de fournir des informations « équilibrées », peut aider à résoudre partiellement ce problème, comme le relève Lawrence LeDuc dans sa réflexion pour poser les conditions d'une articulation entre délibération et votation (LeDuc, 2015). En Irlande, par exemple, une commission référendaire indépendante est chargée de diffuser des informations impartiales au public par le biais de ses propres publications et de promouvoir le débat et la discussion des questions au cours de la campagne, un peu sur le modèle de la Commission nationale du débat public en France. Cette commission a sans doute joué un rôle dans le débat, apaisé, précédant l'adoption par référendum du mariage pour tous en mai 2016 (avec plus de 62 % d'approbation et une participation électorale d'un peu plus de 60 %). De même, une commission électorale indépendante et les nombreux statuts qui ont régulé le référendum sur l'indépendance de l'Écosse « ont offert une étude de cas idéale de la manière dont la régulation peut favoriser l'engagement délibératif des citoyens » (Tierney, 2018).

Ces réflexions peuvent être rattachées aux travaux théoriques de Simone Chambers, et à ses propositions pour « rendre le grand public délibératif ». D'après cette autrice, on ne saurait se satisfaire de la « délibération démocratique », autrement dit de l'effort pour rendre la délibération plus démocratique, auquel se bornent la plupart des délibérationnistes contemporains. Il faut chercher à promouvoir une « démocratie délibérative », qui accepte la démocratie de masse comme un fait incontournable et même comme la définition même de la démocratie, qui ne peut être assimilée à des mini-publics, aussi « démocratique » que puisse être leur fonctionnement interne. À cet effet, S. Chambers propose de « stimuler et multiplier les interactions entre citoyens » avec « la promotion et la prolifération de toute une variété de forums politiques », de façon à entraîner la formation d'une « audience critique ». Elle suggère également de « réguler l'espace public de façon à promouvoir la rhétorique délibérative », notamment l'activité des médias. Ces préceptes s'appliquent aux élections comme aux référendums. Concernant ces derniers en particulier, la promotion de la rhétorique délibérative « peut passer par une méthodologie consistant à distribuer les décisions importantes sur au moins deux cycles électoraux afin de soustraire le débat aux stratégies électoralistes » (Chambers, 2011).

Plus encore qu'une information complète et impartiale, l'avis produit par un panel délibératif de citoyens sur les questions soumises au vote paraît susceptible d'éclairer les électeurs au-delà de l'exposé des motifs fourni dans la brochure des électeurs. Depuis 2009, le processus du Citizens' Initiative Review (CIR) est réglementé par la loi de l'État d'Oregon, et constitue un élément plutôt bien institutionnalisé de la pratique démocratique directe dans cet État. Le CIR est essentiellement un jury de citoyens qui évalue les initiatives avant qu'elles ne soient soumises à un vote populaire. Il se compose d'un groupe de 24 électeurs enregistrés de l'Oregon, sélectionnés à partir d'un échantillon aléatoire stratifié. Réuni pendant cinq jours, il entend des témoins des deux côtés et fait une déclaration d'une page. La déclaration comprend les « principales conclusions » ainsi que les arguments de la majorité et de la minorité et les résultats du vote du panel. La déclaration est incluse dans la brochure officielle de l'Oregon State Voters' Pamphlet, qui est remise aux ménages enregistrés. Des systèmes similaires ont récemment été adoptés dans d'autres États américains avec des initiatives de vote, comme le Colorado et, plus récemment, le Massachusetts (Setälä, 2018).

En 2010, l'Oregon Citizens' Initiative Review a convoqué deux petits groupes délibératifs composés d'électeurs choisis au hasard afin de produire un avis pour aider l'électorat de cet État à rendre des jugements plus éclairés sur deux mesures soumises au vote en même temps que les élections générales. Le temps octroyé à la délibération de ce mini-public était plus long que d'habitude. La première mesure concernait l'accroissement des peines minimales lors de la répétition de certains crimes sexuels et pour conduite en état d'ivresse, la deuxième concernait la légalisation de la marijuana pour usage médical. L'analyse des avis produits et de leur prise en compte par les électeurs signale combien ils ont pu servir de guide pour l'électorat, offrant au large public des votants une délibération « par procuration » qu'ils se sont globalement appropriée (Gastil et al., 2014).

L'expérience menée en Colombie-Britannique dans les années 2000 va beaucoup plus loin et a particulièrement retenu l'attention. Elle permet en effet à un mini-public délibératif de soumettre au référendum des propositions. Alors que les partis étaient divisés quant à la réforme souhaitée des modes de scrutin (et toujours suspectés d'être trop intéressés), c'est à un mini-public (plutôt qu'à un comité de sages) qu'est revenu le soin d'émettre des propositions de réformes, au terme d'un travail de plus d'un an. La réforme proposée a ensuite été soumise au référendum dans l'ensemble de la province. Approuvée par 57,7 % des suffrages exprimés alors qu'une majorité qualifiée de 60 % était requise, elle a été repoussée. Mais l'expérience a été reproduite quelques années plus tard en Ontario (Talpin, 2013).

L'effort pour associer le vote du plus grand nombre et la délibération peut ainsi passer par l'articulation entre une phase de délibération d'un mini-public et une phase de votation, ou par un réglage de la campagne référendaire offrant des conditions davantage délibératives (ou du moins cherchant à réduire les facteurs qui empêchent la délibération). Cet effort peut aussi concerner la procédure elle-même. Telle est l'ambition, dans ce numéro, de Pierre-Étienne Vandamme. L'article qu'il propose, « Des référendums plus délibératifs : les atouts du vote justifié », fait œuvre d'imagination, philosophique et sociologique, pour rendre davantage compatibles, au niveau micro-procédural, vote non électif et délibération. Convaincante, la proposition n'est pas sans renouer avec l'ambition de Condorcet de concilier, à travers le référendum, système représentatif et démocratie directe, délibération et grand nombre, dans le cadre d'un grand État peuplé alors d'analphabètes (Mercier, 2003).

Les fonctions du référendum dans une démocratie délibérative

Moins antithétique qu'il est prétendu avec les préceptes de la démocratie délibérative, le référendum peut même se révéler utile à la réalisation d'une démocratie délibérative, dans une approche plus large étendue à l'itinéraire complet des politiques publiques. John Parkinson, par exemple, invite à envisager le rôle des référendums et initiatives dans un système délibératif caractérisé par une palette d'outils participatifs susceptibles d'intervenir aux différentes étapes de l'action publique : définir le problème, discuter, décider, mettre en œuvre (Parkinson, 2009). Le référendum serait particulièrement bien armé pour le troisième étage, celui de la décision, dans la mesure où il confère à celle-ci ce que les autres outils ne peuvent lui donner : une approbation de masse. Cela permettrait de résoudre le problème du lien entre le débat, confiné à une infime portion de la population, aussi conforme aux idéaux délibératifs soit-il, et la décision, qui pourrait impliquer le suffrage universel. Le référendum constitue le moyen le plus direct de s'assurer, en bout de course, du consentement libre et éclairé des citoyens. Car le vote persiste à jouer un rôle à nul autre pareil dans une démocratie : procurer une légitimité incontestable à la décision. C'est sans doute la raison

pour laquelle, en dépit des réticences de théoriciens de la démocratie, il demeure une procédure incontournable, qui échappe à toute marginalisation.

Au-delà des décisions qu'ils produisent, l'initiative populaire ou les référendums d'en haut, au travers de la campagne, peuvent consolider le fonctionnement d'une démocratie délibérative ample. En faisant émerger de nouveaux thèmes sur l'agenda politique et de nouveaux acteurs dans la sphère publique, que ce soit pour engager des initiatives ou pour faire campagne, ils irriguent la société politique et enrichissent la société civile. Même si les initiatives ne débouchent pas sur un vote, comme c'est le cas de la très grande majorité d'entre elles en Suisse, elles permettent d'identifier un problème et d'amorcer la problématisation d'une situation, qui rejaillira dans la discussion des représentants politiques ultérieurement. À l'inverse, un vote peut conduire à dépolitiser une question, les citoyens se mobilisant pour signifier leur refus de réguler une situation. Ainsi, en Suisse, les initiatives sur la procréation assistée, sur la recherche concernant les cellules souches, ou celles proposant de réglementer plus strictement le secret bancaire ou le commerce de l'armement, ont non seulement échoué au moment du vote, mais aussi à faire de ces questions des problèmes publics (Bovet, 2006). Les initiatives et référendums tendent donc à accroître le nombre d'acteurs engagés dans la discussion et la décision, à créer des publics sur des sujets diversifiés, à poser des problèmes publics ou à les refouler dans le privé. Cette expansion de la sphère publique informelle s'accompagne d'une élévation de la citoyenneté et de la compétence. Les expériences d'initiative suivies au plus près signalent combien elles peuvent constituer une expérience démocratique assez rare, dans le choix de la formulation de la question, les rencontres interindividuelles et les discussions avec la population pour la collecte de signatures, la socialisation au droit et aux contraintes du gouvernement représentatif. On retrouve ici la vertu éducative de la participation, chère aux participationnistes, et qui, pour des raisons mal élucidées, semble ne pas devoir concerner le référendum chez les adeptes contemporains de ce courant, en dépit des études concluant plutôt à l'existence de vrais effets en la matière (Talpin, 2018).

Enfin, les référendums, en suscitant une coordination élargie entre représentants et représentés, opèrent une dé-spécialisation et dé-professionnalisation du champ politique. Christophe Prémat montre qu'en Allemagne, au niveau local, les possibilités institutionnelles de l'initiative populaire, lentement et minutieusement réglées, permettent de meilleures interactions entre représentants politiques et citoyens à travers les groupes mobilisés par l'initiative – au risque d'induire une perturbation du « temps des élus » et une discontinuité de l'action publique (Prémat, 2008, p. 385 et s.). Ce faisant, les référendums favorisent à une échelle « macro » les processus de dialogue et de compromis qu'on leur reproche d'entraver structurellement au niveau « micro ». Cet impact était déjà relevé en Suisse par Neidhart (1970), qui montrait comment l'initiative générait des pratiques inclusives en amont pour tenter d'empêcher sa survenue en aval. Il est confirmé dans ce numéro par Stefan Vospernik, qui montre, à partir d'une étude macroscopique portant sur 21 pays, comment l'initiative populaire, et plus généralement ce qu'il nomme le « référendum oppositionnel », est corrélée avec la démocratie consensuelle (tandis que le « référendum gouvernemental » l'est avec la démocratie majoritaire), mobilisant et complétant ici la magistrale étude d'Arend Lijphart. Les référendums, en particulier l'initiative populaire, peuvent ainsi acheminer nos démocraties vers un modèle plus délibératif et consensuel. Non seulement ils ne sont pas voués à produire de « mauvaises » décisions, mais ils peuvent contribuer, à certaines conditions, à améliorer la qualité des décisions prises en dehors d'eux.

Bibliographie

- Auer A., 2014a, « Le référendum et l'initiative populaires aux États-Unis 1/2 », *Séminaire du Collège de France*, vidéo, 19 mars 2014, <http://www.college-de-france.fr/site/pierre-rosanvallon/seminar-2014-03-19-10h00.htm> (accès le 14/03/2018).
- Auer A., 2014b, « Le référendum et l'initiative populaires aux États-Unis 2/2 », *Séminaire du Collège de France*, vidéo, 19 mars 2014, <http://www.college-de-france.fr/site/pierre-rosanvallon/seminar-2014-03-19-11h20.htm> (accès le 14/03/2018).
- Barber B., 1997 [éd. orig. en anglais 1984], *Démocratie forte*, Paris, Desclée de Brouwer.
- Blondiaux L., 2002, « L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques. Entretien avec Bernard Manin », *Politix*, 57, p. 37-55.
- Bortoli G., 1965, *Sociologie du référendum dans la France moderne*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Bovet A., 2006, « La constitution du public dans la démocratie semi-directe. Le cas de l'initiative populaire "pour une procréation respectant la dignité humaine" », *Mots*, 81, p. 35-48.
- Budge I., 1996, *The new Challenge of Direct Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- Cautrès B., 2005, « Les clivages socio-politiques sur l'intégration européenne et le vote du 29 mai 2005 », in A. Laurent, N. Sauger (dir.), *Les Cahiers du CEVIPOF*, 42, p. 142-160.
- Chambers S., 2011, « Rhétorique et espace public : La démocratie délibérative a-t-elle abandonné la démocratie de masse à son sort ? », *Raisons politiques*, 42, p. 15-45.
- Cohen É., Grunberg G., Manin B., 2017, « Le référendum, un instrument défectueux », *Le Débat*, 193, p. 137-140.
- Cossart P., 2011, « Initiative, referendum, recall : progrès ou recul démocratique ? États-Unis, 1880-1940 », in M.-H. Bacqué, Y. Sintomer (dir.), *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, p. 174-190.
- Dacheux É., 2006, « Espace public et débats publics. Réflexion sur le référendum européen », *Mots*, 81, p. 79-90.
- Denquin J.-M., 1976, *Référendum et plébiscite. Essai de théorie générale*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Fatin-Rouge Stéfanini M., 2003, « Le référendum et la protection des droits fondamentaux », *Revue française de droit constitutionnel*, 53, p. 73-101.
- Fatin-Rouge Stéfanini M., 2018, « Referendums, minorities and individual freedoms », in L. Morel, M. Qvortrup (dir.), *The Routledge Research Companion to Referendums and Direct Democracy*, Houndmills/New York, Routledge, p. 371-387.
- Favre P., 1976, *La décision de majorité*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, p. 308.

- François B., 2008, « Vous avez dit “référendum d’initiative populaire” ? », *Mediapart*, 29 mai 2008, <http://blogs.mediapart.fr/blog/bastien-francois/290508/vous-avez-dit-referendum-d-initiative-populaire> (accès le 14/03/2018).
- Garrett E., 2005, « California’s Hybrid Democracy », *George Washington University Law Review*, 73, p. 1096.
- Gastil J., Richards R., Knobloch K., 2014, « Vicarious Deliberation : How the Oregon Citizens’ Initiative Review influenced Deliberation in Mass Elections », *International Journal of Communication*, 8, p. 62-89.
- Goodin R. E., 2003, *Reflective Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Grunberg G., 2005, « Le référendum de ratification du Traité constitutionnel européen du 29 mai 2005 », *French Politics, Culture and Society*, 23 (3), p. 128-144.
- Hayat S., 2011, « Démocratie participative et impératif délibératif : enjeux d’une confrontation », in M.-H. Bacqué, Y. Sintomer (dir.), *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, p. 102-111.
- IDEA, 2008, *Direct Democracy : The International IDEA Handbook*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Kriesi H. (dir.), 2012, *Political Communication in Direct Democratic Campaigns. Enlightening or Manipulating ?*, Houndmills/New York, Palgrave Macmillan.
- LeDuc L., 2015, « Referendums and deliberative democracy », *Electoral studies*, 38, p. 139-148.
- Macpherson C. B., 1985 [éd. orig. en anglais 1977], *Principes et limites de la démocratie libérale*, Montréal, Boréal Express.
- Mange J., Marchand P., 2007, « Oui ou non à la Constitution européenne ? L’éloquence du forum », *Mots*, 83, p. 121.
- Manin B., 1985, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d’une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, 33, p. 72-94.
- Mendelshon M., Parkin A., 2001, « Referendum democracy », in M. Mendelshon, A. Parkin (dir.), *Referendum democracy. Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Houndmills/New York, Palgrave Macmillan, p. 1-24.
- Mercier A.-C., 2003, « Le référendum d’initiative populaire : un trait méconnu du génie de Condorcet », *Revue française de droit constitutionnel*, 55, p. 483-512.
- Mineur D., 2010, « Les justifications de la règle de majorité en démocratie moderne », *Raisons politiques*, 39, p. 145.
- Morel L., 2000, « Vers une démocratie directe partisane ? En relisant Ian Budge », *Revue française de science politique*, 50 (4-5), p. 765-778.
- Morel L., 2018, « Types of Referendums, Provisions and Practice at National Level Worldwide », in L. Morel, M. Qvortrup (dir.), *The Routledge Research Companion to Referendums and Direct Democracy*, Oxford, Routledge, p. 27-59.

- Neidhart L., 1970, *Plebiszit und plurale Demokratie : eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Bern, Francke.
- Paoletti M., 2017, « L'invention d'un nouveau référendum pour "résoudre la crise" à Notre-Dame-des-Landes », *Revue française de droit constitutionnel*, 109, p. 173-196.
- Papadopoulos Y., 1995, « Analysis of Functions and Dysfunctions of Direct Democracy : Top-Down and Bottom-Up Perspectives », *Politics & Society*, 23 (4), p. 421-448.
- Papadopoulos Y., 1998, *Démocratie directe*, Paris, Economica.
- Papadopoulos Y., 2014a, « Les effets du référendum sur les processus de décision : analyse à partir du cas suisse 1/2 », *Séminaire du Collège de France*, vidéo, 5 mars 2014, <http://www.college-de-france.fr/site/pierre-rosanvallon/seminar-2014-03-05-10h00.htm> (accès le 14/03/2018).
- Papadopoulos Y., 2014b, « Les effets du référendum sur les processus de décision : analyse à partir du cas suisse 2/2 », *Séminaire du Collège de France*, vidéo, 5 mars 2014, <http://www.college-de-france.fr/site/pierre-rosanvallon/seminar-2014-03-05-11h20.htm> (accès le 14/03/2018).
- Parkinson J., 2009, « Beyond "technique" : the role of referendums in the deliberative system », *Referendums and Deliberative Democracy Workshop*, Université d'Édimbourg, 8 mai 2009.
- Parodi J.-L., 2001, « Le triangle référendaire : le scrutin du 24 septembre 2000 est-il un référendum d'un type nouveau ? », *Revue française de science politique*, 51 (1-2), p. 219-232.
- Pasquino P., 2007, « Voter et délibérer », *Revue européenne des sciences sociales*, XLV (136), p. 35-45.
- Pateman C., 1970, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Prémat C., 2008, *La pratique du référendum local en France et en Allemagne. Le moment référendaire dans la temporalité démocratique*, thèse pour le doctorat de science politique, Université Montesquieu Bordeaux IV.
- Ranney A., 1996, « Référendum et démocratie », *Pouvoirs*, 77, p. 7-19.
- Schiller T. (dir.), 2011, *Local Direct Democracy in Europe*, Wiesbaden, VS-Springer Verlag für Sozialwissenschaften.
- Setälä M., 2018, « Deliberative Mini-Publics in Democratic Systems », in L. Morel, M. Qvortrup (dir.), *The Routledge Research Companion to Referendums and Direct Democracy*, Oxford, Routledge, p. 464-478.
- Sintomer Y., 2011, « Délibération et participation : affinités électives ou concepts en tension ? », *Participations*, 1, p. 239-276.
- Talpin J., 2013, « Former des sujets démocratiques. Les effets de la participation sur les individus », *Idées économiques et sociales*, 173, p. 17-24.
- Talpin J., 2018, « Do Referendums Make Better Citizens ? The Effects of Direct Democracy on Political Interest, Civic Competence and Participation », in L. Morel, M. Qvortrup (dir.),

The Routledge Research Companion to Referendums and Direct Democracy, Oxford, Routledge, p. 405-418.

Tierney S., 2018, « Democratic Credentials and Deficits of Referendums : A Case Study of the Scottish Independence Vote », in L. Morel, M. Qvortrup (dir.), *The Routledge Research Companion to Referendums and Direct Democracy*, Oxford, Routledge, p. 192-209.

Voutat B., 2005, « À propos de la démocratie directe. L'expérience helvétique », in M.-H. Bacqué, H. Rey, Y. Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, La Découverte, p. 197-215.

Wolf M., 1983, « Mons-en-Barœul : l'expérience du référendum municipal », *Après-demain*, 251-252, février-mars 1983, p. 4, http://www.fondation-seligmann.org/ApresDemain/AD251-252/251-252_2758.pdf (accès le 12/04/2018).

Abstract – Referendums, deliberation, democracy

Referendums are strangely absent from the contemporary participatory movement, probably in the name of deliberation, with which they are deemed incompatible. Yet they have many advantages (participation is wider than with other participatory tools, they lead to decisions, and such decisions have a potentially high legitimacy) and their use is becoming more frequent. While presenting the articles of this special issue, the introduction gives an account of the increasing practice of referendums and reviews the criticisms addressed to the process by deliberative democrats, trying to provide for some counterarguments referendums are not as divisive as it is claimed, they can even help to resolve crisis, and referendum decisions are not necessarily incompetent either. Above all, some recent referendums, with some adjustments to their practice, have proved to be more in line with the criteria of deliberation. And beyond the decisions they produce, referendums may have an impact on the political system which goes in the direction of a more deliberative democracy.

Keywords : Referendums ; deliberation ; democracy.

Marion Paoletti est maître de conférences (HDR) en science politique à l'Université de Bordeaux, chercheuse au centre Émile Durkheim (UMR 5116). Elle travaille sur le genre en politique, la décentralisation, la démocratie participative. Elle a récemment publié : avec Clément Arambourou, « Paridad y participación : las incuestionables relaciones de poder de dos políticas de democratización francesas (The unquestioned power relationships of two french democratization policies. Parity and participation) », *Revista Investigaciones Feministas*, vol. 8, n° 1, 2017, p. 115-129 ; et « L'invention d'un nouveau référendum pour "résoudre la crise" à Notre-Dame-des-Landes », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 109, mars 2017, p. 176-193.

Laurence Morel est maître de conférences de science politique à l'Université de Lille et chercheuse associée au Centre de recherches politiques de Sciences Po Paris (CEVIPOF). Elle

a été élue en 2014 présidente du Comité de recherche sur la sociologie politique affilié aux associations internationales de science politique (IPSA – RC06) et de sociologie (ISA – RC18). Diplômée de l’Institut d’études politiques de Paris et titulaire d’un doctorat de l’Institut universitaire européen de Florence, elle est une spécialiste de politique comparée et de théorie démocratique et a publié abondamment sur les référendums. Son dernier ouvrage, avec Matt Qvortrup (dir.), rassemble les contributions de 30 chercheurs sur le référendum et la démocratie directe (*The Routledge Handbook of Referendums and Direct Democracy*, Routledge, 2018). Elle a fait partie de plusieurs missions d’experts sur des référendums particuliers et a participé en 2016 aux travaux du Groupe de réflexion sur l’avenir des institutions présidé par Claude Bartolone et Michel Winock. Ses publications portent aussi sur la V^e République, le style de leadership et le système politique italien.

Mots clefs : Référendums ; délibération ; démocratie.