

Jos Verhulst & Arjen Nijeboer

Démocratie directe

faits et arguments sur
l'introduction de l'initiative
et du référendum

democratie.nu

 **democracy
international**

Jos Verhulst et Arjen Nijeboer

Democratie directe

Faits et arguments sur
l'introduction de l'initiative
et du référendum

Democracy International
Bruxelles 2007

www.democracy-international.org
www.democratie.nu
www.referendumplatform.nl

© Démocratie directe : Faits et arguments sur l'introduction de l'initiative et du référendum. Une publication de Democracy International en coopération avec Democratie.nu (Belgique) et le Referendum Platform (Pays-Bas)
Bruxelles : Democracy International, 2007
ISBN 9789078820048

www.democracy-international.org
www.referendumplatform.nl
www.democratie.nu

Bruxelles : Democracy International, 2007
Traduit de l'anglais par Daniel Kmićik
Design : Stephan Arnold, Arnold Design

L'autorisation de copier (copyright) de cette publication est régie par Creative Commons License « Attribution-NonCommercial-NoDerivs 2.5 ». Vous êtes libre de copier et de diffuser ce travail sous les conditions suivantes:

- Attribution: vous devez attribuer ce travail de la manière spécifiée par l'auteur.
- Noncommercial. Vous ne devez pas utiliser ce travail à des fins commerciales.
- No derivative works: Vous ne devez pas, ni altérer, ni transformer, ou même construire sur ce travail.
- Pour toute réutilisation ou diffusion, vous devez clairement indiquer à d'autres les termes de la licence de ce travail. Chacune de ces conditions peut être suspendue sur demande d'autorisation dûment faite à l'ayant-droit du copyright.
- Plus d'information: www.creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/

Remerciements

Nous aimerions exprimer nos plus sincères remerciements aux personnes et organismes suivants pour leur contribution à la réalisation de ce livre. Heiko Dittmer (Anvers) and Bert Penninckx (Pellenberg), pour leur soutien à ce projet. Michael Efler (Berlin), Matthias Leimeister (Berlin), Michael Macpherson (Berlin), and Frank Rehmet (Hambourg) pour leur aide en recherche. Gerald Häfner (Munich), Paul Carline (Edimbourg), and Michaël Bauwens (Anvers), respectivement, pour leur contribution d'articles aux éditions allemande, anglaise et néerlandaise. Stephan Arnold (Halle) pour l'illustration. Bruno Kaufmann (Falun) pour l'opportunité qu'il nous a offerte de présenter ce livre lors d'une série de conférences organisées par Initiative & Referendum Institute Europe, dont il est le directeur, aux quatre coins de l'Europe.

Un mot de remerciement particulier à Aimee Lind Adamiak (Ås), Blaž Babič (Ljubljana), Thomas Benedikter (Bolzano), David Calderhead (Amsterdam), Nicolas E. Fischer (Copenhague), Frederikke Amalie Foss (Copenhague), Luoise C. Larsen (Copenhague), Mira Hettesova (London), Daniel Kmiecik (Lille), Andreas Linke (Berlin), Juan Carlos Madronal (Madrid), Magdalena Musial-Karg (Poznan) and Lilia Zaharieva (Aix-La-Chapelle) pour leur considérable travail de traduction, et à Paul Carline (Edimbourg), María Jesus Garcia (Madrid), Ronald Pabst (Cologne) and Bartek Wisniewski (Varsovie) pour leurs diverses relectures et corrections du texte.

Un grand merci à toutes les autres personnes et organismes en Europe qui contribuent à la diffusion de cette publication.

Enfin nous exprimons également nos plus cordiaux remerciements à tous ceux dont les dons ont rendu cette publication possible.

Anvers et Amsterdam, Avril 2007

Jos Verhulst et Arjen Nijeboer

Chapitres

Remerciements	5
1. Le pouvoir caché de la démocratie.	7
2. Qu'est-ce que la démocratie ?	13
3. Fédéralisme, subsidiarité et capital social.	24
4. L'être humain démocrate	38
5. Les leçons de la Démocratie Directe en pratique	50
6. Les objections possibles à la démocratie directe.	72
Bibliographie	91
Au sujet des auteurs	97
Sur les éditeurs de cet ouvrage	98

1. Le pouvoir caché de la démocratie

Le vingtième siècle ne passera pas à la postérité comme le siècle de l'information et de la technologie, du voyage dans l'espace ou de la puissance nucléaire. On ne s'en souviendra pas plus comme le siècle du fascisme, du communisme ou du capitalisme. Et il ne sera pas non plus le siècle aux deux guerres mondiales.

Le vingtième siècle restera le siècle de la démocratie.

Pendant le vingtième siècle, pour la première fois dans l'histoire, la démocratie devint un *standard* global. Qu'on ne s'y trompe pas, le standard n'est pas encore achevé nulle part, et la démocratie est continuellement réprimée partout dans le monde. Néanmoins, avec quelques exceptions remarquables, telles que l'Arabie Saoudite et le Bhoutan, tous les régimes possibles prétendent à leur légitimité démocratique. Et ils le font parce qu'ils savent que la démocratie est devenue le standard pour la population mondiale. C'est un fait révolutionnaire.

Au dix-neuvième siècle, à vrai dire, le suffrage universel n'en était encore qu'à ses débuts. Le système du suffrage universel individuel apparut d'abord aux Etats-Unis d'Amérique, mais jusqu'au milieu du dix-neuvième, celui-ci se trouvait généralement restreint dans la plupart des États aux hommes blancs et propriétaires. Les femmes et les gens de couleur n'étaient pas considérés comme compétents pour participer aux élections. Ce n'est qu'en 1870, après la Guerre Civile, qu'on concéda le droit de vote aux gens de couleur. Les femmes américaines durent attendre jusqu'à 1920. Soit dit en passant, le droit de vote des femmes aux Etats-Unis fut introduit pour la première fois par voie référendaire dans plusieurs États. En partie comme un résultat de ceci, la pression s'exerçant sur la politique nationale fut si forte qu'en 1920, les USA furent aussi contraints au changement en introduisant le droit de vote pour les femmes (voir chapitre 6). Au Royaume Uni, les ouvriers manifestèrent et luttèrent durement pendant des décennies pour enfin obtenir le droit de voter vers la fin du dix-neuvième. Le mouvement des Suffragettes manifesta bravement de 1904 à 1918, avant qu'on octroie le droit de vote aux femmes âgées de plus de 30 ans et aux hommes de plus de 21 ans. Et il fallut attendre 1928 pour que ce droit fût révisé et que toutes les femmes âgées de plus de 21 ans eussent le droit de vote et encore cela fut-il tourné en dérision comme le « vote des garçonnnes » (« *Flapper vote* »). En Afrique du Sud aussi, on prédit le désastre à l'annonce de l'application du droit de vote universel ! Avec le recul, ces objections à accorder le droit de vote aux ouvriers, femmes et gens de couleur, semblent dérisoires et pitoyables.

Il y a un pouvoir caché qui menace en démocratie. Dans l'histoire récente, beaucoup de régimes démocratiques résistèrent à plusieurs reprises aux systèmes dictatoriaux apparemment irrépessibles. Dernièrement, les sociétés les plus démocratiques semblèrent plus vitales à maintes et maintes reprises.

Deux sources de pouvoir

La démocratie tire sa supériorité de deux sources.

Premièrement, un régime démocratique est *légitimé*. Dans une démocratie réelle, la forme du régime est, par définition, recherchée par le peuple. Il est logique qu'un tel régime puisse compter sur plus de soutien qu'un dictateur.

Deuxièmement, une démocratie est *plus productive*. Dans un régime autoritaire, les idées de la majorité des citoyens ont peu d'occasion d'influencer la prise de décision. Dans une démocratie, il y a une base beaucoup plus large d'idées.

En outre, la sélection des idées est plus efficace dans une démocratie. Celle-ci n'est rien de plus que le traitement social des idées individuelles. Les idées nouvelles proviennent toujours des individus, parce que seuls des individus peuvent penser. Mais les idées individuelles doivent être considérées, évaluées entre elles et adaptées aux conditions de la société. Les gens ont besoin de corriger réciproquement les imperfections de leurs idées mutuelles. Le cœur de la démocratie est en fait ce traitement de la mise en forme sociale des perceptions, dans lequel l'idée ou la proposition d'une seule personne, souvent déjà acceptée par un groupe plus petit (parti, groupe d'action ou de pression), doit être pesée en terme de pour et de contre par la société dans son ensemble. Ce processus de mise en forme de la perception mène à un choix. Mais le choix doit toujours être examiné dans un contexte historique ; la minorité d'aujourd'hui peut être la majorité de demain. Les décisions actuelles en relation avec le courant de formation d'image sont comme les battements de timbales au sein d'une symphonie entière.

Dans le long terme, les décisions démocratiques seront socialement supérieures aux décisions dictatoriales. Des buts moralement douteux, qui ne servent pas l'intérêt commun, de par leur nature même, veulent poursuivre leur avancée par des canaux dissimulés plongés dans l'ombre de la lumière de la prise de décision ouverte et démocratique. Sous des conditions démocratiques, les meilleures idées seront retenues, pour ainsi dire, parce que nous reconnaissons mieux les faiblesses des autres que nos propres faiblesses. Le processus de sélection qui a lieu au long du cheminement démocratique peut nourrir la société pour laquelle il est bénéfique. Cela ne veut pas dire que la présence d'instruments démocratiques garantisse nécessairement la qualité des initiatives morales et des membres individuels de la société en question. Nous pouvons seulement avoir confiance que de telles initiatives émergeront. Mais cela veut bien dire que les aspirations moralement dignes ne peuvent pas être réalisées sans démocratie. La politique ne peut jamais *prescrire* la moralité. Mais la politique peut créer des instruments démocratiques qui permettent de libérer le potentiel moral sommeillant chez les individus et de le mettre en oeuvre pour le bénéfice de la société.

Démocratie en évolution

La démocratie n'est jamais complète. L'essor de la démocratie peut être vu comme un processus *organique*. La démocratie ne peut s'arrêter d'évoluer et de s'approfondir, tout comme un personne ne peut pas s'arrêter de respirer. Un système démocratique qui reste statique et inchangé dégénère et devient non-démocratique. L'actuel malaise de la société est justement provoqué par un tel processus d'ossification. Nous devons affronter le fait que la démocratie dans nos sociétés est en situation désastreuse.

Notre démocratie courante, purement représentative est en fait la réponse aux aspirations d'il y a plus d'un siècle. Ce système convenait à cette époque, parce que la majorité du

peuple pouvait trouver ses vues et idéaux politiques reflétés par un petit nombre de croyances humaines et sociales bien définies, qu'incarnaient et représentaient des groupes chrétiens, socialistes ou libéraux, par exemple. Ce temps est échu depuis longtemps. Les idées et jugements des gens sont devenus plus individualisés.

La forme démocratique appropriée est un système parlementaire complété par le *référendum obligatoire d'initiative citoyenne* (démocratie directe), car seul un tel système peut fournir un lien direct entre des individus et les organes législatifs et exécutifs. Plus le degré vers lequel tendent les citoyens dans leurs jugements individuels est élevé et que les partis politiques perdent leur monopole en tant que points de ralliement idéologique, plus élevée sera la demande d'outils de démocratie directe dans la prise de décision.

En effet, une majorité de gens en Occident veulent que le référendum soit introduit [voir 1-1]. Ce fait à lui seul devrait donc à vrai dire être décisif pour sa mise en oeuvre. La démocratie, cela veut dire littéralement: « gouvernement où le peuple exerce sa souveraineté » (Dictionnaire de la langue française, E. Littré). Le premier pas en direction d'un gouvernement authentiquement exercé par le peuple implique nécessairement que le peuple puisse lui-même déterminer *comment* ce gouvernement par le peuple est conçu et mis en pratique.

Néanmoins, nous voyons des hommes politiques proéminents s'élever contre le référendum [voir 1-2]. Il est frappant de constater que plus le pouvoir effectif dont ils disposent est élevé, plus maints politiciens argumentent vraiment vigoureusement contre le référendum [voir 1-3]. En faisant ainsi, ils tendent à adopter les arguments qui étaient ceux utilisés auparavant pour s'opposer aux droits de vote des ouvriers et des femmes. On peut aussi montrer que ces arguments ont une très faible valeur. Dans le chapitre 6, nous examinons de plus près les principaux arguments contre.

Toutefois, un coup d'œil sur la démocratie directe en pratique est effectivement suffisant pour voir que ces objections sont sans fondement. En Suisse en particulier, un exemple très intéressant – encore que nullement parfait – de démocratie directe a existé pendant plus d'un siècle (voir chapitre 5). Les Suisses peuvent lancer des initiatives de législation citoyenne à tous les niveaux administratifs. Dans certaines instances, il est clair que les citoyens sont directement opposés aux préférences de l'élite politique et économique. Lors de référendums portant sur des amendements à la Constitution et sur le transfert de souveraineté à des organisations internationales, référendums qui sont obligatoires en Suisse, les électeurs rejettent le quart des propositions venant du Parlement ; quand un groupe de citoyens rassemble des signatures pour exiger un référendum sur des lois ordinaires, la moitié des propositions législatives sont repoussées. Mais les gens n'ont pas pour autant mis à profit leurs droits démocratiques pour transformer la Suisse en un État inhumain et autoritaire ! Il n'y a pas de peine de mort en Suisse et les Droits de l'homme ne sont pas menacés dans ce pays. En outre, les citoyens suisses n'envisagent pas non plus l'abandon de leur système démocratique supérieur. (L'antipathie du peuple suisse vis-à-vis de l'Union Européenne est aussi associée au caractère anti-démocratique de l'Union).

Mais la démocratie directe ne doit pas être idéalisée. Elle ne fournit aucune solution par elle-même. Cependant, la démocratie directe procure absolument, le mécanisme essentiel produisant des solutions utiles et utilisables pour régler des

problèmes modernes. L'introduction de la démocratie directe ne devrait pas se produire à la suite d'une saute humeur euphorique, mais dans un esprit « de bonne volonté et d'attente active et consciente ».

De plus, on ne devrait pas sous-estimer l'impact tonifiant qui résultera immédiatement d'un choix radical pour la restauration et l'intensification de la démocratie. La décision pour plus de démocratie est toujours aussi une décision pour le droit de *l'autre* d'avoir une voix. C'est donc une déclaration de confiance dans les forces morales et les capacités qui sont latentes chez ses concitoyens. Dans nos sociétés, qui sont empoisonnées par la méfiance mutuelle, il n'y a pratiquement rien d'autre d'imaginable qui puisse avoir un effet aussi guérissant. L'engagement pour plus de démocratie directe est, par définition, un engagement pour les autres personnes, pour leur liberté d'expression et leur dignité intrinsèque. Les gens qui sont seulement intéressés à la réalisation de leurs buts personnels n'ont rien à gagner de la démocratie directe. Ils feraient mieux de mettre toute leur énergie dans la proclamation et la propagation de leur point de vue individuel. De réels démocrates sont intéressés par les points de vue individuels des autres, parce qu'ils savent que les gens ont besoin les uns des autres pour affiner et rendre plus claires leurs idées et intuitions, pour les améliorer et les élaborer. Ce processus social de formation et de façonnement des opinions constitue le noyau réel de la vie démocratique. Les gens plus proches sont mis en contact les uns des autres dans une sorte de *fédéralisme*, les plus accessibles et efficaces peuvent partager des perceptions qui en résultent (le lien entre la notion de fédéralisme et la démocratie directe est abordé plus en détail dans le chapitre 3). La démocratie directe et le fédéralisme se renforcent l'une l'autre. Ensemble, ils forment une « *forte démocratie* » (Barber 1984) ou « *démocratie intégrée* ».

« Notre démocratie est un non-sens »

Nous sommes actuellement très loin d'une telle démocratie intégrée. La prise de décision démocratique a généralement lieu au-dessus de l'influence et même au delà de la connaissance des citoyens. Cela s'applique à la plupart des pays d'Europe.

Hans Herbert von Arnim est professeur de Droits public et de théorie constitutionnelle à l'Université de Speyer en Allemagne. Il a écrit plusieurs ouvrages sur la démocratie et la politique et il est réputé pour exposer la réalité, souvent sordide, qui se dissimule derrière le « joli minois de la démocratie ». Dans son livre publié en 2001, « *Le système* » (sous-titre : *La machination du pouvoir*), il « lève le couvercle » du système politique allemand : « Si la démocratie représentative signifie un gouvernement *par* le peuple et *pour* le peuple (Abraham Lincoln), il devient rapidement visible qu'en réalité tout cela ne va pas bien avec tous les principes de base de ce que l'on suppose être le système de démocratie sociale le plus libéral qui n'ait jamais existé en Allemagne. L'État et les hommes politiques sont, dans l'ensemble, dans une condition que seuls des optimistes professionnels et des hypocrites peuvent prétendre être le résultat de la volonté du peuple. Chaque Allemand a la liberté d'obéir à des lois pour lesquelles il n'a jamais donné son accord ; il peut admirer la majesté de la Constitution à laquelle il n'a jamais accordé de légitimité ; il est libre d'honorer des hommes politiques pour lesquels aucun citoyen n'a jamais voté, et de les pourvoir généreusement – avec les impôts, sur l'utilisation desquels il n'a jamais été consulté. » Les partis politiques, qui prennent

les décisions dans ce système, sont devenus des institutions monolithiques, selon von Arnim. L'identification politique et la satisfaction des besoins, qui devraient procéder, dans une démocratie, du bas vers le haut – à savoir, du peuple vers le Parlement – sont complètement paralysées par les *leaders* des partis. Von Arnim délivre aussi un blâme sur le système de financement des partis, par lequel les politiciens peuvent personnellement déterminer la part des revenus de l'impôt qui revient à leur parti – association privée comme toute autre association privée. Selon von Arnim, il n'est pas surprenant que les politiciens continuent d'ignorer la revendication bruyante d'une réforme du système politique, étant donné que, dans le cas contraire, ils en saperaient leurs propres et très confortables positions de pouvoir.

En Grande Bretagne, la *Power Inquiry* [Commission d'enquête sur le pouvoir, *ndt*] mise en place par des organisations sociales et composées à la fois d'hommes politiques et de citoyens, a mené une vaste enquête sur l'état de la démocratie britannique, et spécialement sur les raisons pour lesquelles tant de citoyens semblent tourner le dos à la politique. Cette commission organisa des consultations dans tout le pays, lors desquelles les citoyens étaient invités à exprimer leurs opinions, et elle publia son rapport : « *Power to the People* » [« Le pouvoir au peuple », *ndt*], qui précisait : « Le seul facteur ressenti comme provoquant le désengagement qui parcourt tous les fils de notre enquête c'est le sentiment très diffus que les citoyens ressentent que leurs vues et intérêts ne sont pas suffisamment pris en compte dans le processus politique de la prise décisionnelle. On n'insistera jamais assez sur la profondeur et l'ampleur de cette perception parmi le public britannique. Beaucoup, voire toutes, des autres explications admises et qui sont présentées ici, peuvent aussi être comprises comme des variations du même thème de la faible influence du citoyen. (...) Cette vision prévaut fortement dans les conclusions reçues par l'Enquête. » (*Power Inquiry*, 2006, p.72).

En 1992, le Professeur De Wachter établit soigneusement les grandes lignes de la prise de décision politique en Belgique. Il conclut son analyse par ces mots : « En Belgique, le développement d'institutions démocratiques officielles a pris du retard. Des projets plus actualisés, qui auraient permis aux citoyens d'avoir un impact durable sur la prise de décision, sont refusés ou mènent, au mieux, à la faillite complète pour ce qui est de prendre des décisions. » (p.71) « Les citoyens, ou votants, sont de faibles joueurs dans le réseau social complexe et totalement dense de prise de décision politique dans leur pays. Ils manquent de moyens décisifs d'accès au plus haut degré de la hiérarchie de pouvoir et à la prise de décision. Tout est décidé pour eux d'une façon extrêmement élitiste. Pour des gens qui sont ouverts aux idées de légitimité démocratique, cette évaluation est à la fois une déception et une abdication. » (p.371).

En 2002, le journaliste néerlandais Gerard van Westerloo interviewait le Professeur Daudt, un célèbre spécialiste en science politique. C'est le *Nestor* de la science politique néerlandaise ; toute une génération de chercheurs politiques de l'après-guerre fut formée par lui. Le Pr. Daudt réduit en miettes l'affirmation que les Pays-Bas est une démocratie, en la rejetant même comme suit : « Certainement ! », dit-il, « Les droits fondamentaux sont respectés, mais n'utilisons pas de mots ronflants pour la déguiser par quelque chose qui n'est pas : à savoir une démocratie avec ses représentants du peuple ; (...) Notre démocratie est une non-sens. » Parce que van Westerloo voulut connaître ce que les collègues de Daudt pensaient sur ses idées, il se mit à faire un périple dans les Pays-Bas, en rendant visite à des douzaines de spécialistes de l'administration

sociale et de science politique. Les vues de Daudt lui furent confirmées partout. À Tilburg, le Pr. Frissen déclara : « Dans les Pays-Bas, nous sommes gérés par une élite arrogante, qui n'a rien à voir avec la démocratie dans le sens directement démocratique du terme ». À Groningue, le Pr. Ankersmit déclara : « La politique aux Pays-Bas a été menée sur la marge. Ça fait bien longtemps qu'on n'y reconnaît plus la démocratie en tant que telle. » Le Pr. Tromp d'Amsterdam : « La politique dans les Pays-Bas est en train de s'engager dans une impasse. Une crise menace qui ne peut plus être évitée. Les partis politiques ne sont rien de plus que des réseaux de gens qui se connaissent et se soutiennent mutuellement. » Le Pr. De Beus d'Amsterdam : « La légitimité de la démocratie néerlandaise est une forme à grande échelle d'auto-déception et de fraude. » Le Pr. Tops de Tilburg : « L'animal politique dans les Pays-Bas est pour ainsi dire apprivoisé et domestiqué ». Le directeur Voerman du Centre de documentation pour les partis politiques néerlandais : « Le Parlement est devenu rien de plus qu'une machine à coller des timbres. » Et selon le spécialiste en science politique Baakman de Maastricht : « Nous nous faisons des illusions sur nous-mêmes si nous croyons que ce que nous appelons la démocratie fonctionne effectivement comme une démocratie (Van Westerloo, 2002).

Perte de confiance

La population de la plupart des États européens se rend compte que la prise de décision est exercée avec peu de démocratie et elle a largement perdu confiance dans la nature démocratique de ses institutions.

En Allemagne, une investigation menée par TNS Emnid et demandée par la revue *Reader's Digest*, a montré que la confiance des citoyens dans les partis politiques a diminué de 41 à 17% en dix ans (1995-2005). La confiance dans le Parlement diminua, durant la même période, de 58 à 34%, et celle dans le gouvernement de 53 à 26%. « Sous la surface, il y a une grosse tempête qui est en train de couvrir », commenta Karl-Rudolf Korle, chercheur en science politique. « Il y a bien plus qu'un simple manque d'intérêt traditionnel dans la politique et les partis politiques. Les gens désormais méprisent les représentants officiels. » (*Reader's Digest Online*, 10 août 2005). Selon un sondage *Gallup*, 76% des Allemands considèrent que leurs hommes politiques sont malhonnêtes. (*Die Zeit*, 4 août 2005).

Un sondage de 2003 réalisé par la SOFRES en France montra que 90% des Français croient qu'ils n'exercent absolument aucune influence sur la prise de décision politique nationale ; 76% le croient aussi pour la politique locale. (*Lire la Politique*, 12 mars 2003).

Le sociologue belge Elchardus étudia en 1999 les opinions des Belges sur la démocratie. Il récapitula : « Une large majorité des électeurs ont l'impression que leur opinion et leur voix ne filtrent pas à travers des hommes politiques dans les politiques suivies (...) Cinquante-huit pour cent des personnes interrogées ont l'impression que les politiciens, une fois élus, « croient qu'ils sont trop bons pour des gens comme eux ». Tout cela mène au fait que plus d'un quart de l'électorat exprime sa défiance absolue : « En fait, il n'y a pas un seul politicien à qui je ferais confiance ». Seulement 15 à 23% des gens interrogés, sont d'accord pour reconnaître des formulations positives sur la politique et ses représentants. Il ne serait pas exagéré de dire que la moitié au trois quarts de l'électorat se sent impuissant. (Elchardus, 1999, p.36).

Des sondages, réalisés en 2004 par Maurice de Hond aux Pays-Bas montrent que la majorité des Hollandais ont peu de foi dans le contenu démocratique de leur État. Soixante-dix pour cent sont en désaccord, avec l'affirmation : « Les hommes politiques écoutent actuellement mieux qu'il y a cinq ans ». Cinquante-et-un pour cent sont en désaccord avec l'affirmation : « Dans les Pays-Bas, les électeurs jouent un rôle important dans le fonctionnement du gouvernement national » ; quarante-sept pour cent sont d'accord avec ceci. Cinquante-cinq pour cent sont en désaccord avec l'affirmation : « Les Pays-Bas sont une démocratie réelle », avec seulement 39% des personnes interrogées en accord avec. Une autre étude de De Hond, en août 2005, concernait la corruption. Le peuple néerlandais croit, dans une moyenne de 12%, que les membres du Parlement sont corrompus, et dans une moyenne de 18%, que les hommes politiques des municipalités et provinces sont également corrompus. Au sujet des fonctionnaires de l'État, 17% des Hollandais croient qu'ils sont corrompus, comparés au 18% des fonctionnaires municipaux et provinciaux. En outre, le quart des personnes interrogées ont admis une expérience personnelle avec la corruption parmi les politiciens ou, via des connaissances, ayant elles-mêmes connaissances de cas spécifiques (www.peil.nl).

En 2002, Gallup lança un sondage colossal sur le degré de confiance des personnes interrogées à l'égard de 17 « institutions » – depuis l'armée et les syndicats jusqu'au Parlement et les multinationales – Le questionnaire impliqua 35 000 personnes dans 47 pays. De toutes les institutions, les Parlements se révélèrent jouir du moins de confiance : une moyenne de 51% des gens n'avaient que peu ou pas confiance, alors que 38% seulement avaient un degré modéré ou élevé de confiance (*De Witte Werf*, printemps 2003, p.11). En 2004 le chien de garde de la corruption internationale, *Transparency International*, organisa une étude similaire dans 62 pays, par laquelle pas moins de 50 000 personnes furent interrogées sur quels organismes sociaux leur paraissaient sains et quels étaient selon elles ceux qui étaient les plus corrompus. Les partis politiques furent considérés comme les plus corrompus ; dans 36 des 62 pays, ils furent en tête de la liste à problèmes ; les Parlements occupant la seconde place. (*Rotterdam Dagblad*, 10 décembre 2004).

On ne devrait pas penser, cependant, que ce processus rampant de perte de confiance peut simplement continuer ainsi à jamais. Un gouvernement qui a perdu la confiance de la majorité de ses citoyens a *de facto* déjà perdu sa légitimité.

1-1: Les gens veulent-ils la démocratie directe?

Oui ! Il n'y a pas un seul des pays occidentaux dans lequel il n'y ait pas une majorité (généralement large) des gens qui veulent la démocratie directe.

En 1995, le sondage sur « l'état de la Nation » montra que 77% du peuple britannique croyait qu'un système devait être introduit... « par lequel certaines décisions seraient soumises au peuple pour en décider par référendum populaire » (*Prospect Magazine*, Octobre 1998). Selon un sondage publié par le *Sun* (15 mars 2003), 84% des Britanniques voulaient un référendum sur la Constitution Européenne. Au même moment, le résultat d'un sondage paraissait dans le *Daily Telegraph*, selon lequel 83% des Britanniques voulaient résoudre les problèmes de souveraineté au moyen de référendums nationaux ; seuls 13% d'entre eux pensaient que c'était là le *job* du gouvernement. Le *Guardian* (29 février 2000) publia un résultat de sondage selon lequel 69% des Britanniques voulaient un référendum sur le nouveau système électoral proposé par le Premier ministre Blair. Cela révèle clairement que le peuple britannique veut avoir le dernier mot sur son système politique.

En Allemagne, plus des 4/5^{ème} des citoyens veulent introduire le référendum d'initiative populaire au niveau national. À partir d'un sondage *Emnid*, réalisé en 2005, il devint évident que 85% des Allemands en avaient été persuadés (*Reader's Digest*, 10 août 2005) et des pourcentages comparables provenant d'une douzaine d'autres sondages sont venus confirmer le fait. En 2004, *Emnid* avait aussi interrogé les Allemands pour savoir s'ils voulaient un référendum sur la Constitution Européenne ; 79% répondirent par l'affirmative. Des sondages antérieurs avaient montré que la préférence des Allemands pour la démocratie directe s'affirmait dans tous les partis : chez les électeurs de la SPD, 77% en étaient des partisans, chez les électeurs de la CDU, 68%, les électeurs de la FDP, 75%, des Verts, 69% et les électeurs de la PDS, 75% (*Zeitschrift für Direkte Demokratie* 51 (*Périodique pour la démocratie directe* n°51), 2001, p.7).

Selon la SOFRES, 82% des Français sont en faveur du référendum d'initiative citoyenne ; 15% sont contre (*Lire la Politique*, 12 mars 2003).

Aux Pays-Bas, selon un sondage *SCP*, réalisé en 2002, 81% des électeurs sont partisans de l'introduction du référendum. En 1997, une étude de la même *SCP* révélait une large majorité en faveur de la démocratie directe dans les quatre partis politiques principaux : 70% des électeurs du CDA Chrétien Démocrate, 86% chez ceux du PvdA Travailliste, 83% de ceux du VVD Libéraux de droite, 86% pour ceux du D66 Démocrates Libéraux de gauche (Kaufmann et Waters, 2004, p.131). Selon une enquête du NIPO, en avril 1993, 73% des électeurs voulaient un référendum sur l'introduction de l'Euro, et un sondage réalisé en septembre 2003 montrait que 80% voulaient un référendum sur la Constitution Européenne (qui fut effectivement tenu en 2005) (Nijboer, 2005). En outre, le peuple hollandais attend beaucoup de la démocratie. Le *Nationaal Vrijheidsonderzoek (Étude sur la Liberté Nationale)* de 2004 montre que la « promotion de la démocratie » était choisie le plus souvent (68%) comme réponse à la question : « Qu'est-ce qui selon vous, est particulièrement nécessaire à la paix dans le monde ? »

Un sondage *Gallup* interrogeait à la mi-2003 les Européens sur la désidérabilité d'un référendum sur la Constitution Européenne. Résultat : 83% d'entre eux considéraient un tel référendum comme « indispensable », ou bien « utile, mais pas indispensable » ; seuls 12% pensaient le référendum « sans utilité ». Le pourcentage en faveur fut même encore plus élevé parmi les jeunes et ceux qui possédaient une éducation supérieure (*Witte Werf*, automne 2003, p.15).

La majorité des gens aux USA veulent aussi la démocratie directe. Entre 1999 et 2000, eut lieu, aux USA, le sondage le plus vaste qui n'ait jamais été entrepris. Dans tous les 50 États, on découvrit qu'il y avait au moins 30% de partisans de plus que les opposants ; la moyenne de l'ensemble des USA fut de 67,8% pour et 13,2% contre la démocratie directe. Il était frappant de voir que plus le nombre de référen-

dums, tenus lors des quatre années précédentes, était élevé dans un État, plus le nombre de partisans de la démocratie directe augmentait. Dans les États ayant peu ou pas de référendums, on observait une moyenne de 61% de partisans ; dans les États avec un nombre moyen de référendums, ce chiffre atteignait 68% ; pour atteindre, dans les États qui avaient tenu plus de 15 référendums, la moyenne de 72%. « L'étude de 1999-2000 montrait de façon probante que l'expérience de l'élection dans le cadre des initiatives et référendums augmente effectivement l'appui enregistré pour cette procédure », commente Waters (2003, p. 477). Il y eut aussi un sondage sur la désidérabilité d'un référendum d'initiative citoyenne au niveau fédéral cette fois (il faut préciser que les États Unis sont, paradoxalement, l'un des pays au niveau mondial qui ne tint jamais de référendum national, bien que la démocratie directe soit plutôt répandue au niveau de chaque État et au plan local). Le résultat : 57,7% en faveur et 20,9% contre.

1-2: L'élite politique veut-elle la démocratie directe?

Non ! À partir de sondages d'opinion tenus parmi les hommes politiques, il apparaît généralement évident qu'une majorité d'entre eux sont des opposants à la démocratie directe.

Au Danemark, on demanda à des membres du Parlement national quelle était leur opinion sur la proposition : « Il devrait y avoir plus de référendums au Danemark ». Une large majorité d'entre eux s'exprima contre. Dans trois partis — Sociaux-Démocrates, Libéraux de gauche et Démocrates-Centristes — il y eut même 100% d'opposition. ; en plus, 96% des membres de la Droite Libérale et 58% des Conservateurs étaient également contre. Seule une (large) majorité de Socialistes et du Parti Populaire Danois étaient en faveur (journal *Jyllands Posten*, 30 décembre 1998).

En 1993 le chercheur en science politique Tops, organisait un sondage d'opinion aux Pays-Bas parmi les membres des Conseils municipaux. Moins du quart d'entre eux étaient en faveur de l'introduction du référendum obligatoire (*NG Magazine*, 31 décembre 1993). Un autre sondage, mené par l'Université de Leiden établit que 36% de l'ensemble des membres des Conseils municipaux se prononçaient en faveur de l'introduction du référendum optionnel, et 52% s'exprimaient contre. Les Conseillers du VVD (Libéraux de droite) et du CDA (Démocrates Chrétiens) étaient même à 70% contre. Seuls les Verts de Gauche et le D66 (Libéraux de gauche), fournissaient une majorité en faveur du référendum optionnel (*Binnenlands Bestuur* (périodique du gouvernement domestique), 18 février 1994).

En Belgique, l'*Institut voor Plaatselijke Socialistische Actie* (Institut pour l'Action Socialiste Locale), a mené un sondage d'opinion parmi les hommes politiques socialistes locaux sur le référendum municipal. Seuls 16,7% d'entre eux furent des partisans inconditionnels du référendum obligatoire (journal *De Morgen*, 31 janvier 1998).

Des investigations menées par Kaina (2002) fournissent un aperçu intéressant sur la dynamique du soutien d'élite. Elle examina l'empressement de diverses élites allemandes à introduire la démocratie directe. Elle les répartit en élites politiques, élites syndicales et élites d'entrepreneurs, entre

autres. Sur l'ensemble des élites, 50% exprimèrent un degré « élevé » ou « très élevé » de soutien à la démocratie directe (à signaler que dans le public en général, ce degré est considérablement plus élevé, 84%). Il y a de grandes différences entre ces diverses élites, cependant. Dans l'élite syndicale, 86% exprimaient à la fois un degré « élevé » ou « très élevé » de soutien, mais dans l'élite des entrepreneurs, ce degré n'atteignait que 36% seulement. Parmi l'élite politique, nous voyons l'image des extrêmes. Chez les post-communistes PDS et les Verts, le soutien « très élevé-élevé » n'était pas moins de 100% ; chez les Démocrates Socialistes SPD, il atteignait 95%, et chez les Libéraux de la FDP 78%, mais chez la CDU/CSU, 34% seulement. (En fait une majorité du Parlement allemand a déjà approuvé un amendement à la Constitution qui introduit un système plutôt loyal de démocratie directe ; malheureusement, la majorité des deux-tiers étant requise, ce sont particulièrement les membres du CDU/CSU qui ont bloqué cet amendement). Si nous regardons les électeurs, cependant, tous les partis, sans exception, enregistrent une large majorité en faveur de la démocratie directe. La conclusion : les politiciens de la CDU ne représentent pas le peuple sur ce point et pas même leurs propres électeurs, mais il apparaît qu'ils se soumettent aux souhaits de l'élite financière.

1-3: Pouvoir politique et démocratie directe

Ce que beaucoup de politiciens pensent au sujet de savoir si les référendums sont souhaitables, et dans quelle ampleur, dépend énormément de leur propre avarice de pouvoir politique. Plus ils ont acquis de pouvoir au sein d'un système représentatif, plus ils semblent s'opposer à la démocratie directe. Voici quelques exemples.

En Suède, cinq référendums seulement furent tenus au cours du vingtième siècle. La position des partis suédois les plus importants — Le Parti Socialiste et le Parti Conservateur — a varié selon qu'ils étaient au pouvoir ou non au moment considéré. Avant la seconde Guerre Mondiale, le Parti Conservateur était strictement contre le référendum ; après la guerre, alors que le parti se retrouvait dans l'opposition pendant des décennies, il devint un avocat des référendums. Avec le Parti Socialiste, les choses évoluèrent dans une direction exactement opposée: ce parti commença à rejeter le référendum à partir du moment où il remporta la majorité absolue au « Rikstag » suédois. Ruin (1996, p.173) récapitule le phénomène de cette façon: « Des partis qui appartiennent à l'opposition ou occupent une position subordonnée, exhibent une tendance à défendre le référendum. Des partis qui sont au gouvernement, ou tiennent l'exécutif, tendent à faire preuve d'une attitude dédaigneuse. »

Dans le Bade-Wurtemberg, les Démocrates Chrétiens (CDU) retombèrent dans l'opposition après la seconde Guerre Mondiale. Lorsque la Constitution fédérale allemande était en pleine élaboration (1952-53), la CDU était en faveur de l'introduction du référendum. La majorité au pouvoir à ce moment-là, dans laquelle le SPD socialiste était le partenaire le plus important, était opposée à cette introduction. En 1972, la situation avait changé: le Bade-Wurtemberg n'était plus gouverné par une coalition de démocrates chrétiens et libéraux. Lorsque la perspective d'une modification apportée à la Constitution fut présentée, le SDP prit l'initiative d'introduire aussi des référendums. Cela créa une opposition

féroce de la part du CDU. La situation particulière émergea dans laquelle le SPD et le CDU adoptaient à présent exactement les mêmes positions qui avaient été prises par leurs opposants vingt ans avant. Il y eut en fin de compte un compromis: le référendum fut introduit en principe, mais avec un seuil de recevabilité gigantesque. De manière à contraindre au référendum, le sixième des votants du Bade-Wurtemberg doivent faire enregistrer leurs signatures dans les mairies ou bureaux municipaux dans un délai de deux semaines. Comme on pouvait le prévoir, bien sûr, pas un seul référendum n'eut lieu dans la décennie suivante. En 1994, un groupe de citoyens écrivit très poliment: « Malheureusement, à la vue de cette position à géométrie variable, on ne peut s'empêcher de penser qu'un parti était pour ou contre les référendums dans le passé essentiellement selon qu'il était en train de considérer la question dans une perspective gouvernementale ou dans une perspective d'opposition » (Mémoire de Stuttgart, 1994, p.23).

Ce n'est pas seulement la division entre partis d'opposition et de gouvernement qui joue un rôle. Dans le sondage d'opinion belge réalisé en 1998 par l' *Instituut voor Plaatselijke Socialistische Actie* mentionné plus haut, il apparut aussi que les politiciens locaux dotés du mandat exécutif (maires et échevins) regardaient même le référendum moins favorablement encore que les politiciens dotés du mandat représentatif (conseillers municipaux), sans prendre en compte le fait que ces derniers appartenaient ou non à l'opposition ou aux partis de la coalition au pouvoir (Journal *De Morgen*, 31 janvier 1998).

Soit dit en passant, l'introduction de la démocratie directe n'est pas la seule question sur laquelle les partis politiques changent régulièrement de position en fonction de leur partage du pouvoir. Le même phénomène concerne aussi la question de la limitation du nombre des renouvellements du mandat auquel un député peut prétendre. Parmi les électeurs américains, 75% d'entre eux sont partisans d'un nombre limité de mandats. Par contre, seulement 18% des parlementaires des États individuels étaient favorables au renouvellement du mandat, dont 76% se prononçaient contre toute forme de restriction. Parmi les membres professionnels des groupes de pression, pas moins de 86% étaient en faveur d'un renouvellement de mandat illimité. Ce n'est pas surprenant, parce qu'un renouvellement de mandat limité met en péril le réseau « d'anciens », qui est si essentiel à un bon membre de groupe de pression. L'un de ceux-ci a même affirmé explicitement: « Les *lobbyistes* sont d'accord pour contester les partisans du renouvellement limité du mandat: cette mesure briserait en effet les liens établis et interférerait avec le travail mené par les groupes d'intérêts » (O'Keefe 1999). En Flandres, le système du renouvellement limité du mandat faisait originellement partie de la doctrine centrale du parti vert Agalev. Le parti pensait que les titulaires de mandat ne devaient être autorisés qu'à le renouveler une fois. Au moment crucial où quelques poids lourds électoraux virent leur position menacée par cette mesure, la position du parti fut immédiatement modifiée en conséquence.

2. Qu'est-ce que la démocratie ?

La démocratie varie de pays en pays et d'époque en époque. Il y a cent ans, le seul droit de vote accordé aux hommes était contesté et le vote des femmes apparaissait impensable. Aujourd'hui, il semble inexplicable qu'il y ait eu une époque où les femmes ne fussent pas autorisées à voter et dans laquelle un homme riche eût disposé de plus de voix qu'un homme pauvre. La même chose adviendra avec le référendum. Le temps viendra où personne ne se rappellera plus qu'autrefois les gens n'étaient pas autorisés à décider directement de leur sort.

La démocratie évolue. Étant donné la diversité des formes démocratiques dans divers pays, quelle est à présent la caractéristique essentielle de la démocratie ? Qu'est-ce qui permet à une démocratie d'être distinguée d'une non-démocratie ? Un dictateur, qui se dit lui-même « démocratique », reste un dictateur. Il doit y avoir un critère objectif qui rende cette distinction possible. Nous appelons la totalité de ce critère « archétype » de la démocratie.

À la recherche de l'archétype

Démocratie signifie : « gouvernement par le peuple ». Il existe bien sûr d'autres formes de « gouvernement » ou de pouvoir d'État. Dans une « oligarchie », par exemple, une petite élite gouverne. Dans une « timocratie », les gens riches dominent. Dans une « théocratie », c'est Dieu qui est censé exercer le pouvoir (au travers d'une élite sacerdotale, ndt).

Le terme « démocratie » a reçu un accueil plus positif à partir du vingtième siècle. Presque tous les États font référence d'une manière ou d'une autre à l'idéal démocratique, même si leur régime est totalitaire. La démocratie a prévalu, au moins au niveau idéal. Les choses étaient différentes au dix-huitième siècle. « Démocrate » était souvent un terme d'injure en ces temps-là.

Parce que le pouvoir de l'État est exprimé par la législation, la « démocratie » signifie que le peuple fait les lois. Dans une démocratie, les lois tirent leur autorité du fait que le peuple les approuve d'une manière ou d'une autre. Le pouvoir législatif, dans une oligarchie compte sur l'approbation d'une minorité, et sur la bénédiction divine dans une théocratie. Dans une démocratie, il n'y a pas de plus haute autorité que le peuple.

Des lois imposent des obligations, non pas sur le peuple en tant que totalité, mais certainement sur les citoyens individuels. Les membres individuels de la société sont censés reconnaître l'autorité de la loi parce qu'ils ont aussi l'occasion d'aider à l'élaboration de cette loi en principe. Voilà comment on en arrive au concept de Jean-Jacques Rousseau du « contrat social » : une législation résulte d'un contrat social entre des citoyens égaux et responsables. *Dans la vision démocratique, une loi n'est légitime que lorsque ceux qui sont censés l'observer sont aussi capables de contribuer à son élaboration.*

Le concept de « contrat social » est au mieux approché « négativement », pour le dire ainsi – par un processus d'élimination. Si l'autorité de législation n'est pas dérivée de l'autorité de Dieu, ou de la noblesse, ou des propriétaires terriens, de l'argent ou de la connaissance, alors le contrat social est le seul qui reste possible. Les lois tirent leur autorité du fait qu'elles sont des accords volontaires établis entre les membres de la communauté légale.

Les hommes politiques se réfèrent souvent au « contrat social » comme à un accord entre le peuple et les hommes politiques. Ce contrat est ensuite renouvelé à chaque élection, pour ainsi dire. Mais le philosophe Thomas Paine avait déjà réfuté cette vision dans *Les Droits de l'Homme* (1791) : « On a pensé avoir réalisé une avancée considérable vers l'établissement des principes de liberté en déclarant que le gouvernement est un contrat entre ceux qui gouvernent et ceux qui sont gouvernés ; mais ceci ne peut être vrai, parce que cela revient à positionner l'effet avant la cause ; de même que des hommes ont dû exister avant qu'un gouvernement n'existe, il y eut nécessairement un temps où les gouvernements n'existaient pas, et conséquemment où il ne pouvait exister de gouverneur originel avec lequel établir un tel contrat. Le fait, par conséquent, doit être que les individus eux-mêmes, chacun étant personnellement dans son plein droit de souveraineté, établissent un contrat mutuel pour produire un gouvernement ; et c'est là la seule manière dans laquelle des gouvernements ont le droit de naître, et le seul principe sur lequel ils ont le droit d'exister. » (Paine, 1791, 1894, Partie 2, p.309). Un « contrat social » est donc un contrat entre des citoyens, et le système politique n'en émerge qu'au titre de résultat.

Comment les citoyens peuvent-ils entrer dans un contrat social entre eux ? Manifestement ils doivent se réunir, pour le discuter et se mettre d'accord dessus. Ceci crée la première instance spécifique de la réunion démocratique : l'assemblée publique.

Ces assemblées publiques sont aussi une réalité historique. Dans certaines petites communautés, par exemple aux États-Unis et en Suisse, l'assemblée publique continue de jouer un rôle aujourd'hui [voir 2-1]. Il est évident que l'assemblée publique en tant que telle ne peut pas fonctionner dans un État constitutionnel moderne avec des millions de citoyens. Mais en même temps, l'assemblée publique fournit encore un exemple initial pratique de l'idéal démocratique. Examinons par conséquent d'abord, les caractéristiques essentielles de l'assemblée publique démocratique.

Les principes de l'assemblée publique

Certains principes existent dans toute assemblée publique démocratique.

Le principe d'égalité

Le principe d'égalité forme la base de l'assemblée publique : tous les membres mûrs (au sens de responsables) de la communauté peuvent prendre part à l'assemblée publique et disposent d'un poids égal dans la prise de décision.

Il n'est pas facile de fonder ce principe d'égalité sur un principe positif. Il est cependant très facile d'établir le principe d'égalité d'une manière négative. Après tout, l'idéal démocratique est basé sur le principe fondamental qu'il n'y a pas d'autorité supérieure à celle du peuple. Par définition, ce principe signifie que tous se présentent comme égaux. Si certains de ceux qui sont présents ont plus de poids que d'autres dans la prise de décision, simplement en raison de qui ils sont, nous nous retrouvons dans l'oligarchie.

Donc chaque vote de personne mûre a le même poids. L'histoire de la démocratie au vingtième siècle fut largement une bataille pour ce principe, une bataille qui fut menée principalement sur trois fronts : le système du suffrage universel (dans lequel chaque personne, sans considérations de ses possessions, âge ou compétence, reçoit un droit de vote égal) ; le droit de vote des femmes ; et le droit de vote sans distinction de critères biologiques (par exemple, droits de vote pour les gens de couleur en Afrique du Sud).

Le droit d'initiative

Le droit d'initiative signifie que chaque membre de l'assemblée publique a un droit égal de soumettre une proposition. Par conséquent, l'ordre du jour de l'assemblée publique n'est pas mis en place par une élite.

Le droit d'initiative n'est rien moins qu'une application spéciale du principe d'égalité. Il ne signifie pas que la soumission de propositions ne puisse être astreinte à des règles. Par exemple, de telles règles pourraient spécifier qu'une proposition doit être soumise 14 jours avant la réunion, ou qu'une proposition doit être signée par au moins cent membres de la réunion. Ce qui est essentiel c'est que les règles sont les mêmes pour tous.

Règle majoritaire

Dans la situation idéale, il y a unanimité : chacun approuve la proposition. Cependant l'unanimité ne sera pas habituellement obtenue. C'est pourquoi la règle majoritaire est utilisée. Cela est une conséquence du principe d'égalité et provient du désir de minimiser le désordre : en appliquant la règle majoritaire, on obtient le plus petit nombre de gens non satisfaits. On pourrait aussi indiquer que toute solution autre que la règle majoritaire est accompagnée par une dénégaration du principe d'égalité. Après tout, si nous travaillons avec une majorité qualifiée (par exemple, des deux-tiers) une minorité peut refuser les souhaits d'une majorité – par exemple si 60% veulent une option A et 40% une option B.

La règle majoritaire a une dimension existentielle. En acceptant cette règle, nous reconnaissons des imperfections humaines. L'existence de la minorité montre que le processus de discussion et de formation de la perception a été incomplet. En même temps, la règle majoritaire nous rappelle le fait que la démocratie doit toujours être perçue comme un processus historique. La minorité d'aujourd'hui peut être la majorité de demain. La plupart des nouvelles idées rencontrent d'abord résistance et rejet, mais peuvent par la suite être généralement acceptées. La règle du gouvernement majoritaire ne peut à vrai dire opérer que lorsqu'elle est suffisamment comprise dans la société et dans la communauté en termes historiques. Quand une décision, qui est prise par une majorité contre une minorité, est perçue par cette majorité comme un « triomphe » absolu, en dehors de toute perspective historique, alors la qualité de la démocratie en pâtit.

La règle majoritaire cadre mal avec toutes les tendances élitistes. Les mouvements autoritaires ne reconnaissent jamais la règle majoritaire. Ils favorisent toujours l'une ou l'autre image d'une « avant-garde » ou d'une élite, qui peut imposer sa volonté à la majorité. Les léninistes ont toujours parlé du rôle de « fer de lance » du parti communiste et de la dictature du prolétariat. Les nationaux-socialistes étaient tournés vers des élites basées sur des caractéristiques raciales. Les fondamentalistes religieux rejettent toujours les droits égaux pour les femmes et les dissidents, même s'ils forment la majorité.

Sous une forme atténuée, mais toujours aussi réelle, le principe élitiste existe aussi parmi les partisans de ce qu'on appelle la démocratie représentative. Dewachter (1992) l'exprime de la manière suivante : « Selon le concept à la base de la « démocratie représentative », les décisions sont prises par une sélection de « princes-philosophes ». Disséminé sur la totalité du territoire, un échantillon de représentants du peuple est élu. Donc les membres élus eux-mêmes ne sont plus représentatifs ; ils ne sont pas une moyenne, mais ce sont les meilleurs. Le Parlement de l'Assemblée élue est le meilleur de la Nation. » (Cité par Dewachter, 2003, p.30).

L'ancien ministre de la Justice de la République Fédérale d'Allemagne, Thomas Dehler, a exprimé cela de la manière suivante : « Selon moi, c'est une méprise sur la nature de la démocratie de croire qu'un Parlement est l'exécuteur de la conviction populaire. Je pense que la nature de la démocratie représentative est quelque chose d'autre : c'est à vrai dire une aristocratie parlementaire. Les membres du Parlement ont le devoir et la possibilité d'agir à partir d'une plus grande pénétration, d'une meilleure connaissance, que le citoyen individuel ». [En allemand : « *Ich glaube, man erkennt das Wesen der Demokratie, wenn man glaubt, das Parlament sei das Exekutor der Volksüberzeugung. Ich meine, das Wesen der repräsentativen Demokratie ist ein anderes, es ist das der parlamentarischen Aristokratie. Die Parlamentarier haben die Pflicht und die Möglichkeit, aus einer grösser Einsicht, aus einem besseren Wissen zu handeln, als es der einzelne kann.* »] (Dewachter, 2003, p.30). Pour cette limpide expression de l'idée élitiste à l'arrière-plan de la démocratie purement représentative, Dehler fut applaudi non seulement par les Démocrates Chrétiens, mais aussi par les Libéraux et les Socialistes. La différence avec des systèmes totalitaires, dans ce contexte, c'est que dans un système purement parlementaire, l'élite doit obtenir une majorité formelle de la part du peuple. Ce que le système purement parlementaire et celui totalitaire ont en commun, cependant, c'est qu'ils autorisent l'exécution des lois contre la volonté de la majorité du peuple.

Le principe du mandat

Une unanimité continue n'est pas réalisable en démocratie. C'est pourquoi la règle majoritaire est une partie de « l'archétype » démocratique. Mais il y a encore un autre problème. La participation universelle dans le processus de prise de décision démocratique reste aussi non-réalisable. Il y aura toujours des membres de la communauté qui ne voudront pas participer à la décision sur certains thèmes : parce qu'ils n'ont pas le temps, parce qu'ils croient avoir une connaissance insuffisante, ou parce qu'ils ont d'autres raisons pour ne pas le faire. Donc, en plus de la règle majoritaire, la délégation de pouvoir est aussi introduite : ceux qui ne participent pas à l'assemblée publique sont considérés comme ayant donné un mandat à ceux qui y prennent part.

La règle du mandat ne peut pas être évitée en imposant un vote obligatoire ou une présence obligatoire (de plus, une telle assiduité obligatoire est indésirable ; voir encart 6-2). Même s'il est ordonné par la loi que tous les membres de la communauté doivent participer à l'assemblée publique, un arrangement doit toujours être prévu pour ceux qui n'honorent pas cette obligation. Les décisions de l'assemblée publique seront toujours obligatoires aussi bien pour les absents.

Par conséquent, le principe du mandat n'a rien à faire avec la différence entre la prise de décision représentative et la prise de décision démocratique. Le principe de délégation par mandat

est une conséquence directe du fait que, par définition, les lois s'appliquent à tous dans la communauté. En d'autres termes : je ne peux pas refuser qu'une loi s'applique à moi personnellement en utilisant l'argument que je n'ai pas pris part à la création de cette loi. Par le renoncement susdit à participer à la prise de décision sur la loi, je suis automatiquement considéré comme ayant donné mandat à ceux qui ont pris la décision en fait. Sans ce principe, chaque individu pourrait se soustraire à l'applicabilité des lois à sa propre discrétion.

Dans un processus de prise de décision en démocratie directe par voie d'assemblée publique, – à partir d'une perspective formelle – il y a toujours deux décisions à prendre par conséquent :

- d'abord une décision de mandat : chaque citoyen décide soit, qu'il ou elle, prendra personnellement part au « parlement *ad hoc* » qui prendra la décision, ou qu'il ou elle mandate des concitoyens (ce qui est fait en cas de non participation) ;
- ensuite, l'assemblée publique élabore la décision sur le sujet en discussion.

De l'assemblée publique au référendum

Jusqu'à ce point, nous avons rassemblé les éléments suivants qui sont des composantes inévitables pour le fonctionnement d'une assemblée publique et que nous pouvons considérer comme des éléments de « l'archétype de la démocratie ».

- le principe d'égalité ;
- le principe de souveraineté populaire (il n'y pas d'autorité plus élevée que celle du peuple) ;
- la règle majoritaire ;
- le principe du mandat.

L'assemblée publique n'est pas praticable dans un État démocratique moderne, sauf au niveau local. Mais ceci n'est pas un problème. L'assemblée publique, en tant que *type* de démocratie peut heureusement être remise. Ce qui est essentiel c'est que les éléments fondamentaux de l'*archétype* démocratie soient conservés. L'assemblée publique n'est qu'une des possibles manifestations de l'archétype sous-jacent.

Le modèle de l'assemblée publique a ses limitations. Au-delà d'une certaine nombre de population, la place de la ville devient trop petite. En conséquence, le débat public doit avoir lieu quelque part ailleurs : par les médias, par des réunions de quartier, etc. Le débat durera plus longtemps et sera de nature moins directe. C'est plus un avantage qu'un inconvénient. Il y a plus de temps pour la consultation, plus d'occasions de percer à jour les faux débats. En outre, nous ne devons plus voter à mains levées, mais dans « l'intimité » d'un isolement. Ce type de vote secret est indéniablement un grand bienfait : chacun(e) peut exprimer son opinion libre de toute pression sociale.

Par l'entremise de ces deux modifications, l'assemblée publique est transformée en référendum. *Un référendum est essentiellement une assemblée publique dans laquelle les participants ne se rassemblent plus physiquement.* Mais en même temps, le référendum d'initiative citoyenne conserve encore les caractéristiques essentielles de l'assemblée publique : le principe d'égalité, le droit d'initiative, la règle majoritaire et le principe du mandat.

Il est intéressant qu'en termes historiques – en particulier en Suisse – cette transition de l'assemblée publique au référendum s'est aussi produite par l'initiative publique : « Dans

un grand nombre de cantons, les outils de référendum et d'initiative ont été envisagés comme une substitution acceptable des assemblées communales et cantonales directes des « *Landsgemeinden* ». La poussée démographique avait rendu ce type d'assemblée impraticable. Dans quelques cantons, tels que Schwyz et Zug en 1848, la substitution fut immédiate et directe, avec l'introduction du référendum alors que la *Landsgemeinde* était annulée. » (Kobach, 1994, pp.100-101).

Démocratie représentative

Mais le référendum aussi a ses limites. Nous ne pouvons pas tenir un référendum sur chaque sujet : les coûts pour la société de la prise directe de décision sont simplement trop élevés. Un référendum coûte vraiment cher, mais il n'y a pas que cela. C'est surtout que tout référendum demande du temps et de l'effort aux citoyens : ils doivent employer leurs meilleures capacités pour former une opinion sur le sujet qui est en discussion, et ensuite voter.

Bien sûr, des citoyens surmenés peuvent s'abstenir de voter au référendum et, ce faisant, fournir un mandat à ceux qui votent réellement. S'il y a un trop petit nombre de gens intéressés, cependant, cette procédure est également inutilisable. Il est absurde d'organiser un référendum national sur un thème pour lequel seule une poignée de votants se manifestent finalement. Non seulement l'assemblée publique s'avère irréalisable, mais même le recours systématique au référendum devient impraticable.

Par conséquent, on doit trouver une autre solution. La question essentielle dans ce contexte, c'est : si le référendum est une méthode inappropriée pour prendre des décisions, qui prendra alors en fait ces décisions ? Avec le référendum, le problème du mandat se résout normalement lui-même : ceux habilités à voter, qui votent véritablement, reçoivent un mandat de la société. Parce que chacun est libre d'accepter ou non ce mandat, le principe d'égalité n'est pas violé. Oui, mais on donne le mandat à qui, si le référendum n'a pas lieu ?

La démocratie représentative est essentiellement une technique pour résoudre ce problème de mandat. Elle doit être mise en œuvre dès que les citoyens ont trop peu de temps ou d'intérêt pour coopérer à la décision qui doit encore être prise. Les coûts pour la société d'un référendum sur chaque question isolée sont, à un certain moment, *selon l'avis des citoyens eux-même*, trop élevés, comparés au bénéfice démocratique (accès direct à la prise décisionnelle pour chaque citoyen). C'est pourquoi, les citoyens mandatent un Parlement pour plusieurs années ; celui-ci reçoit le mandat de prendre des décisions sur tous les sujets sur lesquels les citoyens ne veulent pas décider directement. L'élection parlementaire est donc un type spécial de démocratie directe : les citoyens décident de qui décidera, et sous quelles conditions, sur les sujets pour lesquels le peuple veut déléguer le mandat.

Le mandat reçu par le Parlement est, par conséquent, une manifestation particulière du mandat donné aux votants effectifs dans la prise de décision en démocratie directe par la communauté entière. Dans la prise de décision en démocratie directe (référendum), les votants effectifs agissent comme s'ils formaient un énorme Parlement *ad hoc* qui est mandaté pour décider sur le sujet. La seule différence avec la prise de décision représentative (vote au sein du Parlement), c'est que le Parlement reçoit son mandat quelque temps avant le vote, et le mandat lui est confié pour un temps bien déterminé. Il est

évident que la séparation entre l'acte de mandater et celui de décider n'est pas fondamentale. Mais elle est essentielle pour comprendre que le Parlement et la communauté des votants dans un référendum ont la même base à la fois logiquement et officiellement.

La relation entre référendum et prise de décision parlementaire

L'introduction du Parlement représentatif soulève un nouveau problème. Comment détermine-t-on les questions à propos desquelles les citoyens souhaitent toujours trancher directement ?

Les partisans du système purement représentatif ont leur réponse toute prête. Ils affirment que le Parlement est tout-puissant et rejettent le référendum. Ceci abîme sérieusement le principe de souveraineté populaire compris dans l'archétype de la démocratie. Dans le système purement représentatif, il est une fois de plus possible de faire passer des lois qui sont voulues par une élite, mais rejetées par une majorité. Dès que le Parlement est mis en place, il peut agir librement contre la volonté de la majorité. Le droit d'initiative, qui découle directement du principe d'égalité, est annulé.

Les défenseurs du « système purement représentatif » le justifient par deux arguments principaux.

Un mandat imposé n'est pas du tout un mandat

Avant tout, les défenseurs du « système purement représentatif » déclarent que les citoyens donnent un mandat à ceux qui sont élus et que, par conséquent, ces derniers possèdent le droit de décider.

Ce faisant, ils ignorent le fait que ce type de mandat imposé crée une contradiction interne. Un mandat légitime, tout comme un cadeau légitime, ne peut être donné que volontairement. Cette bonne volonté signifie aussi que les citoyens doivent être libres de *ne pas* fournir de mandat, mais de choisir une voie de prise directe de décision par référendum. *Un mandat imposé est un mandat fictif.*

Une analogie peut éclaircir ce point. Imaginez que vous êtes braqué(e) par cinq agresseurs qui vous demandent votre portefeuille ? Cependant, ils vous laissent vraiment le choix quant à savoir auquel d'entre eux vous remettrez votre argent. Vous remettez votre argent, par simple nécessité, au moins désagréable qui, quelque temps plus tard est arrêté par la police. Puis, pendant la confrontation, l'homme vous dit : « Je n'ai absolument pas pris votre portefeuille ; vous me l'avez donné de votre plein gré. Après tout vous étiez entièrement libre de ne pas me donner votre portefeuille. » La perversité de cet argument est évidente. Vous étiez libre en effet de donner ou pas votre argent à ce scélérat *en particulier*. Mais vous étiez cependant contraint(e) (par le scélérat en question parmi d'autres) de remettre votre portefeuille de toute manière – contre votre volonté. La liberté vous était refusée de garder votre portefeuille vous-même. Remplacer les voleurs dans cette analogie par des partis politiques, et le portefeuille par votre droit de participer directement au processus de prise de décision démocratique, et vous obtenez l'argument en faveur de la prise de décision purement représentative. Tout comme votre liberté de remettre votre portefeuille était une liberté fictive, le mandat, dans un système purement représentatif, est un mandat fictif, pré-

cisément parce qu'il est imposé. Dans ce contexte, Frédéric Nietzsche écrit déjà : « Le Parlementarisme, c'est-à-dire l'officielle permission d'être autorisés à choisir parmi cinq points de vue politiques, s'insinue parmi ceux nombreux qui voudraient avoir l'air indépendants et individualistes en luttant pour que prévalent leurs vues. En fin de compte, cependant, cela ne fait aucune différence que le troupeau ait une opinion qui lui soit imposée ou que ces cinq opinions lui soient permises. » (l'original : *Der Parlamentarismus, daß heißt die öffentliche Erlaubnis, zwischen fünf politischen Grundmeinungen wählen zu dürfen, schmeichelt sich bei jeden Vielen ein, welche gerne selbständig und individuell scheinen und für ihre Meinungen kämpfen möchten. Zuletzt aber ist es gleichgültig, ob der Herde eine Meinung befohlen oder fünf Meinungen gestattet sind.* ») (Nietzsche, 1882, 1999, page 500).

La notion de « démocratie purement représentative » est une contradiction interne (comparable au terme de « quadrature du cercle »), surtout si la majorité du peuple veut une prise de décision directe. Si la majorité du peuple veut une prise de décision directe, un système purement représentatif est anti-démocratique par définition, parce que de par sa profonde nature un tel système est contraire à la volonté de la majorité (parce qu'un carré « étant carré », cela implique la présence de coins, par définition, un cercle n'est pas carré, parce que le cercle – de par sa profonde nature, n'a pas de coins).

Lancer un parti soi-même

Les partisans de la prise de décision purement représentative avancent encore un second argument. Ils disent que chacun est toujours libre de créer lui-même un parti et de briguer un siège de parlementaire.

Cependant, cette réponse ignore le principe de la souveraineté populaire. Une souveraineté populaire commence par l'opportunité du peuple à être capable de déterminer comment une décision est prise. Il est très possible que la grande majorité du peuple veuille exprimer directement son opinion sur une question spécifique, tandis qu'un très petit nombre de gens aspirent à avoir un siège au Parlement. Dans une démocratie, ce souhait devrait être respecté. Si quelqu'un décrète, contre le souhait de la majorité, que la prise de décision directe n'est pas autorisée et que l'on doit obtenir des changements en briguant un siège au Parlement, il se place lui-même au-dessus du peuple et en opposition à lui, et il viole la souveraineté du peuple. Si le peuple veut décider sur une question spécifique et que cela est rendu impossible, alors le peuple n'est clairement pas le souverain en vigueur. Quand une élite refuse à la majorité des citoyens, l'opportunité désirée de prendre directement des décisions et met en avant la mise en place d'un parti personnel comme une « alternative », alors elle est en train de traiter avec condescendance la majorité et il n'est plus question de démocratie.

Une enquête sur la motivation du comportement de vote indique sans ambages que la majorité des électeurs ne votent pas seulement parce qu'ils veulent accorder un mandat [voir 2-2]. La majorité de l'électorat vote de manière stratégique : étant donné le système existant, quels *leaders* apparaissent les moins nocifs ? Si l'on votait à vrai dire dans un esprit de remettre des mandats démocratiques, la méfiance actuelle des gens à l'égard de leur Parlement – sur laquelle les élections, au travers de toute l'Europe, mettent l'accent de manière répétitive – serait complètement inexplicable. Il n'y a pas de mandataires, dans le réel sens du terme, siégeant au Parlement ; il y a des *leaders*, cependant, qui sont élus à

la préférence d'autres par les électeurs, simplement parce que l'électorat est à présent contraint d'élire quelqu'un et se contente de voter pour la personne (ou le parti) qui est le moins susceptible de faire du tort.

Par conséquent, il y a une différence fondamentale entre des partis politiques qui soutiennent le référendum obligatoire d'initiative citoyenne et ceux qui s'opposent à l'introduction du référendum. Ces derniers doivent réellement être considérés comme directement intéressés au pouvoir. Seuls ceux des partis qui soutiennent inconditionnellement l'introduction du référendum obligatoire d'initiative populaire peuvent être considérés comme authentiquement démocratiques, au sens littéral qu'ils s'évertuent en faveur d'une forme authentique de « pouvoir du peuple ».

Parlement et référendums

Par conséquent, le système purement représentatif ne peut pas être considéré comme véritablement démocratique. Ce système nécessite, a priori, la désignation d'une élite de prise décisionnelle et offre la possibilité d'introduire des lois qui sont contraires à la volonté du peuple.

Néanmoins, le système représentatif peut agir raisonnablement bien dans une situation particulière. Lorsque la grande majorité des votants approuvent un système purement représentatif et si, de plus, la majorité des citoyens s'identifient avec l'un des partis politiques existants, le système purement représentatif est alors légitime (parce qu'il est désiré par les citoyens). Cette situation a existé dans une mesure plus ou moins grande, peut-être, dans beaucoup de pays occidentaux jusque dans les années 60 environ.

Mais les temps ont changé. La majorité des citoyens veulent absolument des référendums et la plupart des gens ne s'identifient plus clairement avec un parti politique ou un autre (voir l'insertion 1-1). Le système de la prise de décision politique reste inchangé, mais le déficit démocratique continue de s'accroître de manière drastique, parce que dans ce système, l'aptitude des gens à exprimer leurs convictions sociales continue d'être érodée.

Cela ne peut être résolu que par l'introduction du référendum obligatoire d'initiative citoyenne. Conjointement avec le système représentatif, le référendum obligatoire d'initiative citoyenne peut fournir un système qui, d'une part, renferme les caractéristiques essentielles de l'assemblée publique (égalité, droit d'initiative, règle majoritaire, principe du mandat) et, d'autre part, est encore utilisable dans une société moderne. Cependant, nous devons ensuite introduire quelques principes nouveaux qui déterminent comment interagissent les prises de décision représentative et de démocratie directe l'une avec l'autre. En particulier, si nous voulons conserver l'avantage essentiel de la démocratie représentative (pas de vote populaire sur chaque question), on doit exiger des citoyens qu'ils manifestent un intérêt actif dans la prise décisionnelle directe. Le Parlement ou le corps représentatif, serait considéré comme possédant un mandat pour toutes les questions sur lesquelles les citoyens ne font pas activement connaître leur désir de prise directe de décision.

Si un groupe de citoyens veut obtenir un référendum sur un certain sujet, pour cette raison, ils doivent prouver qu'un désir manifeste de prise directe de décision existe bien, en fait, parmi les gens. En pratique, cette preuve est fournie par la

collecte de signatures demandant un référendum. En Suisse, par exemple, un référendum est tenu au niveau fédéral si 2% de l'électorat le requiert.

Hierarchie des lois

Une loi qui est approuvée par référendum doit se situer plus haut dans la hiérarchie légale que des lois passées au Parlement. Il y a la clause additionnelle qu'une loi directement approuvée par le peuple ne peut plus ultérieurement être abandonnée par le Parlement. Après tout, si l'on tient un référendum, cela veut dire que le peuple veut exprimer ses propres opinions sur les sujets concernés. Avec le référendum, par conséquent, le mandat démocratique est placé entre les mains des votants et pas dans celles des membres du Parlement.

En Suisse, cette supériorité de la loi du peuple est réglée au niveau fédéral en incluant la loi du peuple comme une partie de la Constitution. Comme la Constitution suisse ne peut être modifiée que par référendum, cela signifie qu'une décision du peuple ne peut être abolie que par une autre décision du peuple. Le désavantage, cependant, c'est que la Constitution suisse s'est développée en un étrange mélange de dispositions générales (telles que celles qui apparaissent habituellement dans une constitution) et de stipulations très spécifiques (qui sont normalement régulées par des lois ordinaires).

Qu'un problème sérieux puisse surgir sur ce point, c'est ce que révèle l'exemple de l'Oregon. Le référendum obligatoire d'initiative populaire existe dans les États américains mais, par majorité simple, le Parlement de l'État peut abolir des lois qui ont été votées par référendum. C'est effectivement arrivé. Par exemple en 1988, une initiative populaire fut soutenue qui prévoyait des condamnations à la prison plus longues pour des criminels violents. Cette loi fut ultérieurement repoussée par les chambres législatives.

Une initiative populaire fut lancée par la suite (*Measure 33*) pour tenter d'empêcher ce type d'événement. Elle proposait ce qui suit :

- Des lois créées sur la base d'initiative populaire ne peuvent être modifiées dans les cinq années à venir que par une autre initiative populaire ;
- Après cinq ans, une modification ne peut être accomplie que si elle obtient au moins 60% des voix aux deux chambres législatives (Sénat et Chambre des Représentants).

Cependant, la proposition fut rejetée, d'une étroite marge seulement, en novembre 1996.

Quorums de participation

Étant donné le principe du mandat, il est absurde d'introduire des quorums participatifs pour la prise décisionnelle directe. Les citoyens qui ne participent pas au vote, sont considérés comme ayant donné un mandat à ceux qui y prennent part. Si l'on introduit des quorums de participation, on ouvre la porte à des actions de *boycott* par les minorités. Supposons, par exemple, qu'il y ait un seuil participatif de 40% et que 60% de l'électorat veuillent voter. Au sein du groupe enthousiaste pour voter, 55% soutiennent la proposition soumise au vote et 45% s'y opposent. Les opposants ne peuvent remporter le vote s'ils prennent part au référendum. Mais s'ils res-

tent chez eux, cependant, ils peuvent « gagner » parce que le seuil de 40% ne pourra pas être réalisé ensuite et la proposition sera rejetée, contre la volonté de la majorité [voir 2-3].

Nous avons vu que le mandat parlementaire n'est qu'une forme dérivée du mandat que les votants effectifs reçoivent dans la prise de décision en démocratie directe. Un Parlement ne regroupe en moyenne que 0,003% de la population et pourtant il peut encore prendre des décisions. Aussi est-ce un non-sens que d'introduire des quorums participatifs de 20% ou 40% pour le Parlement *ad hoc* qui est formé par un référendum. L'erreur qui est faite avec les quorums de participation, c'est que les gens qui restent chez eux sont comptés soit comme des partisans soit comme des opposants (cela dépend du référendum). En réalité, ils ont choisi de *ne pas* exprimer leur opinion par un vote. Ce qui doit être respecté.

Finalement, nous pouvons aussi remarquer que le taux de participation à un référendum ne doit pas être comparé avec celui des élections. Dans les élections, toutes sortes de sujets sont à l'ordre du jour ou sont manifestes dans les partis : ceux qui sont actuels et tous les nouveaux thèmes qui se présenteront d'eux-mêmes dans les quatre ou cinq ans à venir. Un référendum n'a qu'une seule question spécifique à l'ordre du jour, il est donc logique que le taux de participation y soit plus bas que pour des élections.

Des arguments sont parfois avancés pour instaurer un quorum bas, afin précisément d'éviter tout *boycott* possible. Cependant ce point de vue est illogique. Soit un seuil est si bas qu'il sera atteint : alors on sera sûr que le *boycott* est exclu – mais en même temps, le seuil lui-même devient inutile. Soit le seuil est si élevé qu'il est improbable qu'il soit jamais atteint : alors le *boycott* est possible. Il n'y a pas de troisième possibilité.

Il faut aussi rappeler que les quorums de participation sont au fond impossibles pour des élections parlementaires ou municipales. Après tout, si de tels quorums n'étaient pas atteints, le système législatif et administratif s'enliserait complètement. Il n'y a donc pas de bonnes raisons pour ne pas avoir un quorum pour ce type d'élection, tout en insistant pour en avoir un pour les référendums. Si l'on requiert du groupe qui prend la décision par référendum d'être « suffisamment représentatif », alors la même exigence doit être demandée *a fortiori* (peut-être même plus rigoureusement encore) pour les élections parlementaires. Supposons qu'un quorum participatif de 25% soit mis en place pour un référendum et qu'en même temps, il n'y ait pas de quorum pour des élections parlementaires. Un référendum, dans lequel votent les 20% de l'électorat, sera déclaré non valable. Mais un Parlement qui n'est élu que par 5% de l'électorat, pourra encore prendre des décisions « légitimes » – décisions fondées sur une participation citoyenne indirecte de 5% – alors que le résultat rejeté du référendum peut se vanter d'une participation citoyenne directe de 20%. Ceci est illogique. De plus, le mandat qui est donné au Parlement est d'une beaucoup plus grande portée que le mandat donné aux votants dans un référendum par ceux qui restent chez eux. Après tout, on ne peut rien dire de certain sur la portée de décisions qui seront prises par tous les membres du Parlement. Au cours d'une session parlementaire, de nouveaux sujets et projets législatifs, qui ne pouvaient pas être prévus, sont constamment mis à l'ordre du jour.

En fin de compte, certains partisans du quorum participatif font référence au danger désigné comme le « compartimentage ». Ils veulent dire par là que les citoyens ne voteraient que pour les questions pour lesquelles leur propre groupe se

trouve concerné. Par exemple, dans un référendum sur un projet d'action pour traiter le fumier de ferme, seule voterait une petite part de la population, comme celle des fermiers éleveurs de bétail.

Cette objection reste sur la fausse prémisse que les gens ne votent que pour défendre leurs propres intérêts de groupe. La réalité est différente (voir chapitre 6). Dans les pays ou États sans quorums participatifs, telles la Suisse et la Californie, il n'y a pas d'évidence de « compartimentage ». Le progrès pratique des votes de démocratie directe, rend improbable *a priori* tout effet de « compartimentage ». Par exemple, lors d'un journée de vote par référendum en Suisse, il y a presque toujours plusieurs questions soumises au vote référendaire en même temps. Ces référendums portent sur les sujets les plus variés et ne concernent pas seulement les niveaux fédéral et cantonal, mais aussi le niveau municipal. Par conséquent, les gens ne sont pas généralement appelés aux urnes par égard pour une question spécialisée unique.

Au contraire, c'est le système parlementaire qui est hautement exposé à la tentation du compartimentage. D'intéressants exemples en sont, précisément, le projet d'action sur le fumier de ferme ou la prohibition de la publicité pour le tabac en Belgique. Des groupes d'intérêts économiques, via leurs contacts avec un petit groupe de membres « spécialisés » du Parlement, exercent une pression sans précédent sur la prise de décision. La prise de décision en démocratie directe rendrait plus difficile ce jeu de main gagnante pour de tels groupes d'intérêts.

Le quorum au Parlement

Parfois, le quorum de participation aux référendums est défendu en le comparant au quorum qu'on applique dans beaucoup de Parlements. Les votes au Parlement ne sont souvent valables que s'ils recueillent au moins 50% des suffrages des membres. Par analogie, un vote populaire ne pourrait être valable que si 50% des gens votent.

Cependant, l'analogie est fausse. Nous avons vu que le Parlement est logiquement équivalent à ceux qui votent au sein d'un référendum, et non avec la totalité des gens habilités à voter. Un Membre du Parlement a un contrat en cours avec les citoyens : il ou elle, est engagé(e) dans ce contrat pour une période déterminée afin d'entreprendre la prise de décision sociale dans la mesure où les citoyens ne veulent pas décider eux-mêmes. Le Membre du Parlement (MP) doit théoriquement toujours être présent(e) aux votes au sein du parlement, par conséquent. Si, il ou elle, n'est pas intentionnellement présent(e), c'est une rupture de contrat avec les électeurs. Le quorum de 50% au Parlement est un faible reflet de cette obligation. Ce n'est pas un arrangement heureux, parce qu'il agit en faveur d'une polarisation entre majorité et minorité au sein du Parlement. Dans sa tournure, cette polarisation est irréconciliable avec le contrat qui existe entre des membres de la minorité du Parlement et leurs électeurs. Si ces membres du Parlement issus de la minorité font partie de la minorité, ils peuvent revendiquer à juste titre que leur présence au Parlement est inutile : ils ne peuvent jamais affecter les décisions. Ces membres du Parlement sont par conséquent incapables d'honorer leurs contrats avec les électeurs, ce qui n'est pas de leur propre faute, mais un résultat du blocage par leurs collègues de la majorité. On ferait mieux de remplacer le quorum de 50% au Parlement par une règle selon laquelle l'absence d'un membre du Parlement serait sanctionnée par destitution et remplacement par un candidat non élu d'un autre parti.

Le domaine d'autorité du référendum

Il doit être possible de tenir un référendum sur toutes les questions pour lesquelles une décision représentative est aussi possible. Dénier aux citoyens le droit de prise de décision directe sur certaines questions, c'est entrer en conflit avec le droit d'initiative. Cependant, la prise de décision directe doit être soumise aux restrictions qui s'appliquent également à la prise de décision représentative.

Trois points sont particulièrement importants dans ce contexte :

- La prise de décision doit se trouver au niveau qui lui revient. Par exemple, on ne peut pas réformer la Sécurité sociale au niveau de la province, ou abolir la génération de puissance nucléaire au niveau municipal.
- Les propositions soumises au vote doivent être en accord avec les droits fondamentaux et les libertés tels qu'ils sont établis dans la Constitution et dans les Traités internationaux concernant les Droits de l'Homme.
- Cependant, les gens doivent avoir le droit de modifier la Constitution par référendum et on doit aussi leur donner un droit de contrôle démocratique sur l'adhésion aux Traités. Ceux-ci doivent toujours avoir une échéance de validité et d'achèvement. Dans tout autre cas, la souveraineté du peuple serait restreinte d'une manière inacceptable.

L'élite politique a une forte tendance, suscitée par la méfiance, à exclure la prise de décision par démocratie directe sur certains sujets. On ne rencontre pas seulement cette attitude parmi les *leaders* politiques, mais aussi parmi les universitaires et professeurs. Un exemple est fourni par les « Recommandations du Comité scientifique pour la Commission du renouveau politique » (2000) pour le Comité parlementaire réunissant les membres belges concernés par ce renouveau politique. On peut y lire : « Les questions d'impôt sont exclues du vote populaire dans la plupart des pays ; la raison est fondée sur la crainte justifiée que, par référendum ou consensus populaire, les gens choisiront toujours une diminution des dépenses qu'ils supportent, alors que dans le même temps, ils exigent que le gouvernement fournisse des services identi-

ques, voire meilleurs. ». Conformément à cela, les professeurs sont partisans d'exclure les questions concernant exclusivement ou principalement l'impôt ou les thèmes budgétaires. Leur argument n'est pas seulement anti-démocratique ; il est également faux dans la mesure où ils ne mentionnent pas l'exemple manifestement contradictoire de la Suisse. Là-bas, il n'y a aucune restriction sur les référendums portant sur des questions d'impôts, sans que pour autant cela affecte défavorablement le budget national (voir aussi les chapitres 5 et 6).

Droit de pétition

De petits groupes de citoyens (à savoir 0,1% de l'électorat, avec environ 45 000 signatures en Grande Bretagne) doit être en mesure de soumettre quelque chose à l'ordre du jour du Parlement (droit de pétition), même si un nombre insuffisant de signatures étaient collectées pour obtenir un référendum. C'est un résultat direct de la nature du Parlement lui-même : c'est l'institution où des décisions sont prises sur des questions socialement pertinentes sur lesquelles les citoyens eux-mêmes ne veulent pas décider. Le fait que plusieurs milliers soumettent une pétition fait déjà de ce sujet une question socialement pertinente.

Le droit de pétition et le référendum d'initiative citoyenne sont liés dans une procédure de démocratie directe à plusieurs étapes. Une initiative citoyenne démarre en tant que groupe de pétition. Si, par exemple, 43 800 signatures sont recueillies, la proposition des citoyens entre au Parlement comme une pétition. Si le Parlement l'adopte, l'initiative prend fin. Dans l'autre cas, l'initiative des citoyens peut contraindre au référendum, si elle a un nombre plus élevé de signatures (par ex. 2% de l'électorat, soit à peu près 900 000 personnes en Grande Bretagne). Les électeurs doivent alors être informés des recommandations ou considérations du Parlement, ce qui fournira une part significative du débat social. Le Parlement peut aussi avoir le droit de soumettre une proposition alternative en plus de celle du peuple. Ensuite, lors du référendum, les électeurs ont le choix entre trois alternatives : le *statu quo*, la proposition du peuple, ou l'alternative parlementaire (ce type de système existe en Suisse et en Bavière). Cette forme de règle peut garantir l'existence d'un lien étroit entre le Parlement et le peuple (voir aussi le chapitre 6).

2-1 : L'assemblée publique

L'assemblée publique est la plus ancienne et la plus simple manifestation de démocratie.

Dans l'Athènes de Périclès (450 à 430 av. J.-C.), l'assemblée publique (*ekklesia*) était l'autorité suprême, approuvant les lois et prenant les décisions sur la guerre et la paix. L'assemblée publique athénienne ne permettait aucune représentation qui eût repris son rôle ou son autorité. Le principe d'égalité n'était pas encore apparu. Seuls les « citoyens » (au sens du mot de cette époque) étaient admis à l'assemblée publique ; les esclaves étaient exclus. À l'époque de Périclès, il y avait environ 30 000 citoyens, et en comparaison entre 100 000 et 250 000 esclaves. Les citoyens ne disposaient pas de votes égaux : les possessions jouaient un rôle majeur.

Des assemblées publiques similaires apparaissent en maints endroits de l'Europe à la fin du Moyen-Âge. Lecomte (1995, 2003), décrit par exemple les pratiques démocratiques dans la petite ville belge de Fosses-la-Ville, alors qu'elle appartenait au diocèse de la principauté de Liège. Nous connaissons l'organisation exacte de l'administration locale de Fosses-la-Ville grâce à une charte du 11 décembre 1447. La gestion quotidienne de la ville était assurée par un conseil élu une fois par an.

Les chefs de familles de la ville se réunissaient à cette fin dans la tour basse de l'entrée de Fosses et désignaient les membres du Conseil municipal par un vote à majorité simple. Après le quinzième siècle, ces assemblées publiques furent tenues dans chaque quartier, mais le système lui-même resta inchangé. Non seulement y prenaient part aux votes les citoyens de la ville elle-même, mais également les « bourgeois-forains » (non résidents qui ne jouissaient aucunement des droits de citoyenneté) qui venaient de la campagne environnante.

Les réunions des assemblées de citoyens furent appelées « Généralités ». Ces « Généralités » ne désignaient pas seulement le Conseil municipal, mais elles avaient aussi le pouvoir de traiter de toutes les questions importantes. Le Conseil municipal ne pouvait pas prendre lui-même des décisions, mais on exigeait qu'il convoquât une assemblée publique. Lecomte récapitule les pouvoirs suivants, qui relevaient des prérogatives inhérentes à la « Généralité » :

- faire paraître les nouveaux règlements et statuts ;
- vendre ou hypothéquer propriétés et biens municipaux ;
- décider des travaux publics importants ;
- approuver les comptes annuels ;
- décider des impôts.

Le travail le plus important consistait à convoquer la « Généralité », à chaque fois qu'une décision était nécessaire dans l'un de ces domaines. Le travail du Conseil municipal était pour l'essentiel d'ordre exécutif : il était responsable de l'examen des affaires courantes, mais pour ce qui concernait les nouveaux principes et décisions importantes, ceux-ci nécessitaient toujours d'être approuvés directement par les citoyens. Lecomte souligne, à juste titre, la différence qualitative entre le régime de démocratie directe de Fosses, et le système courant, dans lequel ce ne sont plus les citoyens, mais plutôt les conseillers municipaux qui prennent les décisions importantes : « ...entre le conseil communal de Fosses au moyen âge et le même conseil d'aujourd'hui, il existe une différence essentielle. De nos jours, le conseil édicte des règlements urbains et vote des impôts communaux. Rien de tel n'existait au XIV^e siècle. Le pouvoir législatif communal appartenait essentiellement à la « Généralité », c'est-à-dire à l'assemblée générale des bourgeois invités à se prononcer sur toutes les affaires qui, en dehors de l'administration courante, mettaient en cause les intérêts de la communauté urbaine. » (Lecomte 2003, p.154).

Au moins 85% des municipalités suisses sont, de nos jours encore, administrées par l'assemblée publique (Kriesi 1992, p.113). Au niveau cantonal, l'assemblée publique (*Landesgemeinde*) n'existe plus que dans l'Appenzell et le Glarus. Ces assemblées datent du Moyen-Âge tardif (le plus vieux document renfermant des décisions adoptées par la *Landesgemeinde* date de 1294) et sont éventuellement reliées avec la tradition du « Thing » des Anciens Germains ou Scandinaves.

La *Landesgemeinde* du canton de l'Appenzell Innerrhoden se réunit une fois par an sur la place du marché, au centre d'Appenzell, le dernier dimanche d'Avril. En général, 25 à 30% des citoyens viennent voter, ce qui représente quelques 3000 personnes. S'il y a des questions controversées à l'ordre du jour, ce nombre augmente d'ordinaire. On vote à main levée, des votes pour lesquels « *abmehren* » (la vérification de qui obtient la majorité) rencontre parfois des problèmes.

En plus de l'élection de la *Standeskommission* (Conseil d'état civil), du *Landamann* (une sorte de président du Conseil) et du *Kantongericht* (Tribunal cantonal), les questions obligatoires à l'ordre du jour de la *Landesgemeinde* sont les suivantes :

- un changement éventuel de la Constitution cantonale ;
- toutes les lois et amendements aux statuts qui ont été préparés par le *Großer Rat* ;
- toutes les propositions de dépenses publiques dépassant les 500 000 Francs suisses, ou de dépenses d'au moins

100 000 Francs suisses reconduites sur une période d'au moins cinq ans (*Finanzreferendum*, depuis 1976) ;

- lois et amendements à la Constitution cantonale proposés par les citoyens, pour lesquels une signature suffit.
- si au moins un citoyen le demande : toute décision de dépenser au moins 250 000 Francs suisses ou au moins 50 000 Francs suisses à l'année sur une période de cinq ans au moins.

Par conséquent, aucune loi ne peut s'imposer de force en Appenzell Innerrhoden sans avoir été d'abord approuvée par l'assemblée publique. Chaque citoyen a le droit de parole lors de l'assemblée publique. Il n'y a pas de restriction du nombre d'orateurs ou du temps de parole. En pratique cela ne provoque pas de difficultés parce que les intervenants sont brefs et en viennent vite au fait, sans se répéter l'un l'autre. (Hutter, 2001 ; Carlen, 1996)

Dans divers États du Nord Est des États-Unis, une tradition administrative existe aussi qui est fondée sur ce qu'on appelle « Open Town Meetings » (OTMs) [Assemblées Ouvertes de la Ville, ndt], que l'on peut faire remonter directement aux *Pilgrim Fathers* [(Pères) pèlerins, ndt] (Zimmerman, 1999). Le corps administratif le plus élevé, dans la communauté n'est pas un Conseil municipal élu, mais une assemblée publique ouverte (OTM). L'OTM se réunit une fois l'an. Tous les électeurs inscrits de la communauté peuvent prendre la parole et voter à l'assemblée. L'assemblée est convoquée par le « *Board of Selectmen* ». C'est un comité dont les membres ont été désignés à la réunion précédente de l'OTM, et qui agit comme une sorte de conseil exécutif de l'OTM.

Un citoyen peut faire mettre des questions à l'ordre du jour de l'OTM. Cela requiert : soit une centaine de signatures de soutien des électeurs inscrits, ou bien (dans les petites municipalités) les signatures d'un dixième des électeurs inscrits. Les *Selectmen* peuvent eux-mêmes inscrire des questions à l'ordre du jour et inclure des sujets qui sont soumis par l'administration de la ville et d'autres comités et conseils.

Les participants aux OTM sont pourvus de plusieurs recommandations. Dans certaines municipalités, l'OTM réelle est également précédée d'une réunion préparatoire d'information, lors de laquelle les citoyens peuvent s'informer des diverses recommandations provenant de divers comités sur la plupart des sujets qui seront soumis au vote. Le « *town counsel* », un avocat spécialisé sur la législation municipale, joue un rôle de conseiller important à l'OTM elle-même.

On vote à main levée, ou en se levant, mais pour certaines questions délicates, il y a recours au bulletin secret. Un problème du bulletin secret, c'est que cela consomme du temps (typiquement trois quarts d'heure pour voter et dépouiller). Néanmoins, le recours au scrutin secret est essentiel pour éviter une pression sociale sur des questions controversées.

Les décisions de l'OTM peuvent toujours être abrogées par voie référendaire. Au Massachusetts, les signatures de 300 électeurs inscrits sont requises, et la décision de l'OTM ne sera annulée que si une majorité d'au moins 20% des électeurs inscrits choisissent de la faire. Dans certaines circonstances particulières, on peut réunir des OTMs supplémentaires.

Combien de citoyens participent-ils à ce *Town meeting* ? Aux USA, on doit se faire inscrire sur les listes électorales. Les pourcentages indiqués concernent quatre États avec des OTMs à part entière : Maine : 28,17% ; Vermont : 26,03% ; New Hampshire : 22,60% ; Massachusetts : 11,89%. En fait ces pourcentages devraient être augmentés d'environ 10%, parce qu'un dixième des noms sur les listes électorales sont ceux d'électeurs qui ont déménagé dans l'intervalle. Selon l'étude de Zimmerman (1999), le taux de présence semble dépendre fortement de la grandeur de la communauté. Dans les communautés de moins de 500 habitants, plus du tiers d'entre eux sont habituellement présents. Dans les villes du Connecticut, avec plus de 20 000 résidents, le taux de participation est de 1% (Zimmerman, p.165 ; chiffres de 1996). Des taux de présence sérieusement faibles ont été enregistrés dans des communautés où les pouvoirs de l'OTM sont limités.

Zimmerman (pp.173-174) a interrogé les fonctionnaires municipaux sur la qualité du débat au sein de l'OTM. Au Massachusetts, 82% considèrent cette qualité comme « excellente » ou « bonne », 16% comme « raisonnable » et 2% comme « douteuse ». Zimmerman leur a aussi demandé de juger de la qualité décisionnelle. Au Massachusetts, 86% des fonctionnaires considèrent que les décisions sont « excellentes » ou « bonnes », 14% qu'elles sont « raisonnables » et 1% « douteuses ». Les chiffres sont similaires à ceux d'autres États.

Dans la ville de Porto Alegre, au Sud du Brésil, un nouveau système, en vue de la préparation du budget municipal par démocratie directe, a été mis en place au moyen d'assemblées publiques depuis 1989 (Abers, 2000). Ce système fut introduit par le parti de gauche *Partido dos trabalhadores*, qui remporta une victoire électorale importante en 1988. Aux assemblées publiques, les résidents du voisinage décident de leurs priorités pour l'investissement en service public et élisent ensuite des représentants qui, à un niveau plus élevé – quartier et ville – organisent et suivent les décisions prises par les services municipaux. En plus des assemblées publiques locales, il y a aussi des réunions thématiques, par exemple, sur « l'enseignement », ou « l'économie et les impôts ».

Les assemblées publiques engendrent une forme très vivante de démocratie directe, et sont certainement très praticables au niveau local. Néanmoins, l'assemblée publique présente également quelques désavantages comparée au référendum. L'absence du vote secret est l'objection fondamentale la plus importante. En outre, l'assemblée publique requiert un effort qui est réalisé à un moment très précis et cela exclut plus facilement certains électeurs de la participation.

2-2 Boycott avec seuils participatifs

Les référendums municipaux en Allemagne illustrent d'abondance l'œuvre destructrice des quorums participatifs imposés.

Dans le Bade-Wurtemberg, le référendum municipal fut introduit dès 1956 (il ne le fut pas dans les autres États allemands avant les années 1990). Cependant, la législation du Bade est très restrictive. L'une des restrictions les plus graves, c'est la règle du quorum : 30% au moins de l'électorat doit voter en faveur de la proposition citoyenne, autrement elle est annulée.

Cette règle donne plus de poids aux votes des opposants à l'initiative citoyenne qu'aux votes de ceux qui la soutiennent, parce que les « votes non » issus des abstentions sont additionnés aux « votes non » de ceux qui sont opposés à l'initiative.

Le référendum de Reutlingen (1986), sur la construction d'un abri antiaérien, illustre fortement cet effet. Le 20 mars 1986, le Conseil municipal (majorité CDU) décida de construire un *bunker* pour la protection civile. Une initiative citoyenne contre ceci fut rapidement montée, avec des partisans incluant les Verts et le SPD, et le 18 avril suivant, les signatures nécessaires furent soumises en vue de la tenue d'un référendum sur la question.

Le Conseil municipal et la CDU montèrent un *boycott* délibéré contre cette initiative. Toute participation aux discussions en soirée et autres, fut systématiquement refusée. Dans la toute dernière semaine précédant le vote, la CDU rompt brutalement son silence par une annonce et un pamphlet, distribué sous forme de supplément éditorial de journal, signé par le maire, entre autres. Celui-ci renfermait un encouragement éhonté au *boycott* de l'élection : « les professionnels et les têtes froides doivent à présent agir judicieusement – non pas émotionnellement, mais par un comportement électoral astucieux. Ainsi vous pouvez tout juste rester chez vous dimanche qui vient ; après tout, on vous demande seulement de voter contre la construction du *bunker*. Même si vous ne votez pas, vous aurez exprimé votre approbation de la décision prise par le Conseil municipal. Vous avez largement placé votre confiance en la CDU depuis de nombreuses années. Vous pouvez également nous faire confiance sur cette question. »

Le résultat fut que seulement 16 784 électeurs sur les 69 932 inscrits prirent part au vote ; 2 126 seulement votèrent en faveur du *bunker*. L'initiative citoyenne échoua sur le seuil des 30%, en dépit du fait que 3,4% seulement des électeurs approuvaient le *bunker*. La règle du quorum avait en définitive permis à une petite minorité des gens de savoir s'y prendre contre une large majorité. Diverses autres municipalités au Bade-Wurtemberg tinrent des référendums municipaux sur des projets similaires d'abris. Partout il y eut une large majorité contre la construction de tels équipements, que les gens considéraient comme non-nécessaires. (Un sondage d'opinion indiqua que 70% des habitants du Bade-Wurtemberg s'opposaient au *bunkers*). À Nürtingen, une municipalité proche de Reutlingen, il y eut aussi une initiative citoyenne contre un pareil *bunker*. La CDU locale n'y appela pas au *boycott*. Le résultat fut que 57% de l'électorat prit part au référendum et que 90% des électeurs rejetèrent la construction du *bunker*. Dans ce cas, l'initiative citoyenne fut couronnée de succès. Dans une autre municipalité, Schramberg, l'initiative citoyenne contre le projet de *bunker* fut aussi couronnée de succès, malgré l'appel au *boycott* de la CDU. Le texte de l'appel au *boycott* de la CDU fut divulgué prématurément dans ce cas et les opposants au *bunker* eurent encore le temps de répondre et de contrer la manœuvre. Les journaux locaux publièrent également des critiques à l'appel de *boycott* de la CDU. À la fin, 49,25% de l'électorat de Schramberg prit part au référendum : 88,5% des électeurs votèrent contre le *bunker*, si bien que le quorum minimum de 30% fut atteint.

Un *boycott* peut aussi être mené selon des directives organisationnelles. Un exemple bien connu nous vient de la ville de Neuss, où le premier référendum municipal dans la Westphalie du Nord fut tenue le 3 septembre 1995. Le sujet portait sur la construction d'un hôtel près de la ville qui aurait détruit quelque peu la ceinture de verdure de la ville. La majorité CDU parvint à faire échouer le vote public à cause du seuil de participation imposé à 25%. On sait généralement que lorsque des référendums dans de grandes villes concernent des projets de construction dans un seul quartier spécifique, relativement peu de gens votent, parce qu'ils ne se sentent pas concernés par la question ou qu'ils ont l'impression qu'un manque de connaissance sur la situation locale les empêche de juger correctement (un référendum à Anvers, sur le projet du square municipal à Ekeren, par exemple, attirera très peu d'électeurs des autres quartiers tels que le Sud et Hoboken, dont la majorité des résidents ne se sont jamais rendus en personne à Ekeren). Le Conseil municipal de Neuss mit en oeuvre une série de mesures pour décourager les électeurs.

Le vote par correspondance ne fut pas autorisé (quoique pour l'élection du Conseil, 15% des votes parvinrent par la poste). Au lieu des cent bureaux de vote mis à disposition pour l'élection du conseil, seuls 30 furent ouverts pour le référendum. Résultat : seulement 18,5% de l'électorat prit part au référendum. De ceux-ci, il est vrai que 80% étaient contre le projet d'hôtel du conseil municipal, mais à cause du seuil non atteint, l'initiative citoyenne échoua.

En Belgique, le 10 avril 1995, une loi fut appliquée qui pourvoyait aux référendums non-obligatoires et non-imposés au niveau municipal. Un quorum participatif fut fixé à 40% de l'électorat ; Si moins de 40% des électeurs participent au référendum, les votes doivent être détruits sans dépouillement.

Bien que les référendums ne fussent ni imposés, ni obligatoires et, qu'en outre, un haut seuil de signatures fût imposé à 10%, cela conduisit à des initiatives dans nombre de villes. En 1996, dans les municipalités de Gand et As dans le Limbourg, les citoyens requièrent un référendum sur la construction d'un complexe commercial sur le site d'une mine désaffectée. Dans la municipalité de As, le Conseil municipal décida de refuser le référendum, mais un vote eut lieu à Gand le 13 octobre 1996. Seuls 37,47% des électeurs prirent part au vote, et, au nom de la démocratie belge, les bulletins ne furent pas comptés mais furent détruits. Les organisations de classe moyenne et un parti d'extrême gauche avaient appelé les gens à ne pas voter. Le premier référendum qui se tint sous les auspices de la nouvelle loi fut immédiatement victime d'un appel au *boycott* couronné de succès.

À Gand, le 14 décembre 1997, un référendum d'initiative citoyenne fut tenu sur un projet, soutenu par le Conseil municipal, de construction d'un garage pour stationnement de véhicules au centre de la ville du nom de « Belfort ». Le Conseil municipal avait décidé d'avance qu'il considérerait le résultat comme obligatoire, mais le SP et le VLD, qui forment la coalition majoritaire à Gand, appelèrent les électeurs à *boycotter* le scrutin. En cette occasion, le *boycott* échoua d'une faible marge, parce que 41,12% de l'électorat furent présents et votèrent à 95% contre le projet de *parking*.

À Sint-Niklaas, le 28 juin 1998, un référendum fut organisé sur la construction d'un *parking* sous-terrain. Comme à

Gand, le seuil fut tout juste atteint : 40,28% de participation de l'électorat. Parmi celui-ci 92%, votèrent contre le *parking*. Le vote fut à deux doigts d'échouer parce que le plus grand parti de Sint-Niklaas, les Chrétiens-Démocrates CVP et le parti local NCMV (organisation de négociants), avaient appelé les électeurs à ne pas voter. « Le référendum est une mauvaise formule. Quiconque vote « oui » ne fait qu'assurer que ceux qui votent « non » atteignent les 40% requis. Le votant « oui » ferait mieux de rester chez lui », selon le chef local du CVP Julien Vergeylen (Journal *Gazet van Antwerpen*, 17 juin 1998). Le leader socialiste, Freddy Willockx, a déclaré : « Le problème c'est que du fait de l'appel au *boycott* du CVP, nous n'avons pas une image objective de ce que les gens veulent vraiment. Il y avait probablement quelque 70 à 80% des électeurs de Sint-Niklaas à être effectivement opposés au *parking*, mais nous ne saurons jamais cela avec certitude » (*Gazet van Antwerpen*, 29 juin 1998).

Bien que le quorum participatif fût ultérieurement abaissé (et le seuil du nombre de signatures relevé), après ces expériences douteuses et d'autres, il n'y a eu que très peu d'initiatives depuis.

L'Italie a fourni les plus récents exemples pervers. Le 18 avril 1999, on y tint un référendum national pour réformer le système électoral. La réforme était soutenue par la plupart des partis politiques ; 49,6% de l'électorat y prit part et 91% approuvèrent la réforme. Mais les électeurs se sont donnés beaucoup de mal pour rien, étant donné que le quorum de participation de 50% ne fut pas atteint, la réforme fut stoppée. Un fait intéressant : dans le Sud de l'Italie, la *mafia* a activement appelé au *boycott* et les 40% de participation à Naples étaient bien inférieurs à la moyenne nationale. La *mafia* décida que ses candidats seraient plus facilement élus en gardant le système électoral actuel, et elle manipula le quorum participatif de façon à gagner contre une majorité publique de plus de 90%.

Malheureusement, de telles campagnes de *boycott* arrivent régulièrement en Italie. Le dernier exemple, c'est le référendum des 12 et 13 juin 2005, dans lequel quatre propositions pour la libéralisation de la loi hautement restrictive sur la procréation assistée furent proposées au vote. Avec l'appui du Pape Benoît XVI, le président de la conférence épiscopale, le Cardinal Ruini, heureusement nommé dans ce cas, appela activement au *boycott*. « Le Cardinal Ruini trouva que de ne pas voter, c'était le meilleur moyen de rejeter les propositions. Après tout, un référendum n'est valable que si au moins la moitié des électeurs votent. Étant donné le fait qu'il était déjà établi que ceux qui voteraient « oui » seraient clairement dans la majorité, en votant « non », les Catholiques ne feraient que contribuer à atteindre le quorum et donc renforceraient involontairement le camp du « oui » ; tel fut son raisonnement », comme le rapporte le nouveau site Internet : *KatholiekNederland.nl* (www.katholieknederland.nl/actualiteit/2005/5/nieuws_568842.html). Et la stratégie de Ruini a payé : la participation fut moindre que le quorum requis et donc le référendum échoua.

Ces genres d'exemples mènent à une conclusion simple : les quorums participatifs sont foncièrement mauvais. Ils donnent un poids inégal entre votes des partisans et ceux des opposants à une initiative, ils provoquent l'appel au *boycott* et nient le rôle du mandat dans la prise décisionnelle directe.

2-3 Frans van den Enden

Pendant longtemps, le philosophe hollandais Spinoza fut considéré comme le premier à avoir établi les fondements philosophiques pour la démocratie – la souveraineté populaire et une radicale liberté de parole. Cela fit de lui le représentant typique de ce que l'historien Jonathan Israel (2002) appela « les Lumières radicales ». Quelques gens célèbres qui sont considérés comme les représentants classiques de l'Âge de la Raison – Newton, Locke et Montesquieu, par exemple – sont en fait représentatifs de l'Âge modéré de la Raison. Les croyances de Locke sont représentatives de cet Âge modéré de la Raison. Il argumenta en faveur de la tolérance et de la liberté de la croyance religieuse pour toutes les sortes de convictions chrétiennes, mais pas pour les athées – parce que cela voulait dire rejeter les bases de la moralité – et pas non plus pour les Catholiques, parce qu'ils reconnaissent une autorité extérieure, le Pape. Les partisans de l'Âge modéré de la Raison luttèrent contre ceux des « Lumières radicales » et ces derniers eurent souvent à agir en secret.

En 1990, cependant, Wim Klever, un spécialiste de Spinoza, découvrit que celui-ci avait en fait emprunté ses idées à son tuteur, Franciscus van den Enden (1602-1674). Van den Enden était originaire d'Anvers, mais il se réfugia à Amsterdam, où il fonda une petite école privée où il instruisit Spinoza. Klever découvrit que Van den Enden était l'auteur de deux ouvrages révolutionnaires, publiés de manière anonyme : « *Kort Verhael Van Nieuw Nederlandts* » (« *Bref compte de la Nouvelle Hollande* », 1662) et « *Vrije politieke stellingen* » (« *Propositions de libre politique* », 1665) republiés par Klever en 1992).

Van den Enden fut le premier à argumenter en faveur de l'égalité politique « entre gens plus et moins intelligents, plus et moins dans l'aisance, le genre masculin et féminin, souverains et sujets, etc. ». Van den Enden déclara explicitement que l'égalité politique ne voulait pas dire « faire entrer en ligne de compte ». Il fit valoir que chaque être humain est un individu unique avec des talents et des caractéristiques spécifiques, et que l'égalité politique ne doit en rien les altérer. L'égalité entretient la paix. Les lois doivent fournir à chacun un espace de développement, de parole et de pensée d'une manière équitable – pour lequel Van den Enden utilisa le terme de « liberté équitable ». Il formula le principe de souveraineté populaire dans le sens le plus fort des termes. Il mit en garde – à juste titre comme nous pouvons le voir maintenant – contre la création d'une classe politique qui ne servirait que ses propres intérêts. Van den Enden argumenta sur le fait que le peuple est le mieux à même de prendre lui-même les décisions politiques, et il croyait que les assemblées publiques seraient les meilleurs systèmes pour y parvenir. Van den Enden remarqua que tel un résultat de la délibération et de la prise de décision communes dans de telles assemblées, la connaissance et l'habileté politiques

du peuple augmenteraient ainsi considérablement. Il avait vraiment un concept limité du « peuple » dans ce contexte : seuls les hommes qui assuraient eux-mêmes leur subsistance étaient habilités à voter. Les hommes qui n'y parvenaient pas, et les femmes, ne devaient pas être autorisés à prendre part à l'assemblée publique (dans cette mesure, sa théorie d'égalité était inconsistante). À la première assemblée publique, avançait-il, les citoyens devraient faire une manifestation en brûlant tous les règlements et lois existantes qui garantissaient des pouvoirs spéciaux ou des privilèges à la noblesse et au clergé. Il croyait que de telles communautés de démocratie directe authentique (et même des villes) pouvaient entrer dans des liens fédératifs entre elles. Tout cela fit de lui le tout premier théoricien en démocratie directe. Van den Enden argumenta aussi en faveur du libre port d'armes par les citoyens, de sorte que d'autres souverains ne fussent plus en état de les flouer de leurs droits démocratiques.

Van den Enden considérait que la démocratie était inextricablement liée à une libre vie culturelle. « La chose la plus pitoyable dans un État c'est qu'aucune liberté ne soit laissée au peuple pour lui permettre de proclamer toute chose qu'il considère au mieux de l'intérêt public... ». Aucun obstacle ne doit être placé sur le chemin de quiconque, pas même des étrangers, là où des opinions personnelles et religieuses sont concernées. Van den Enden argumenta aussi en faveur du principe de solidarité mutuelle en relation avec les besoins physiques du peuple. Central, était dans ses croyances le droit au travail. L'État impose l'appartenance à l'État *de facto*, à tous ceux qui sont nés à l'intérieur de ses frontières ; cela n'est justifié que si l'État fournit également des niveaux égaux de bénéfice à tous ses membres. Il argumenta aussi en faveur de l'introduction des équipements médicaux et sociaux et rejeta catégoriquement « l'humiliante attribution des aumônes » des riches et de l'Église.

À peu près 125 ans avant la Révolution Française, Frans van den Enden avait déjà épousé son célèbre idéal triple : liberté, égalité et fraternité. Mais, alors que les révolutionnaires français lançaient ce cri de ralliement sous une forme totalement indifférenciée, Van den Enden, lui, y apportait beaucoup plus de discernement : il mettait en relation la liberté avec la vie culturelle (liberté de parole et de religion), l'égalité avec les systèmes politique et juridique, et la solidarité avec les nécessités matériels du peuple (voir aussi le chapitre 3).

Van den Enden se rendit par la suite à Paris, où il fut arrêté pour avoir été impliqué dans un complot contre Louis XV. Le 27 novembre 1674, il fut exécuté par pendaison sur la place de la Bastille. Si l'on compare maintenant les contenus de ses « *Libres Propositions Politiques* » avec la situation d'aujourd'hui, il est clair que la plupart des objectifs formulés par Van den Enden, voici presque trois cent cinquante ans, sont encore en attente de réalisation.

3. Fédéralisme, subsidiarité et capital social

Église et démocratie – le principe de subsidiarité

L'Église catholique n'avait pas d'affection pour la démocratie. Jusque bien avant dans le vingtième siècle, le Chef de l'Église catholique défendait la conception que l'Église, en vertu de son statut divin, doit co-déterminer l'action politique. On attendait avant tout des hommes politiques chrétiens-démocrates qu'ils suivissent les directives de Rome. Ainsi, Pie X écrivit (dans sa *Fin dalla prima nostra enciclica* [Depuis notre première encyclique]) : « En remplissant sa tâche, la démocratie chrétienne a l'obligation décisive de se subordonner à la puissance ecclésiastique et doit obéissance et parfaite soumission aux évêques ainsi qu'à leurs représentants. Même si l'on accomplit de bonnes et belles choses, cela ne témoigne cependant pas d'un zèle digne d'éloges ou d'une piété sincère, si cela n'a pas été autorisé par les prêtres dont il est question. »

Mais l'Église exigeait aussi l'obéissance à la société dans son ensemble. Dans l'encyclique « *Immortale Dei* » (1885) le Pape Léon XIII mettait l'accent sur le fait qu'il n'était pas permis de placer juridiquement au même niveau différents services divins. L'Église s'en est toujours tenue à cette position par la suite. En tant que gardienne auto-éclairée de la vérité absolue, rien d'autre n'était possible finalement pour elle. Les expériences en Pologne, Irlande et Italie, montrent que l'Église tente également de transcrire ses positions sur la puissance souveraine à la totalité de la société, quand elle se voit en état de le faire. Ce n'est que depuis l'encyclique « *Già per la Sesta Volta* » [Pour la Sixième Fois déjà] du Pape Pie XII, de l'année 1944, que l'Église défend par principe une position en faveur de la démocratie (Woldring, 1996). L'aversion de l'Église à l'égard des idéaux démocratiques rend compréhensible la raison pour laquelle les hommes politiques catholiques se sont positionnés aussi fortement contre l'introduction du droit de vote universel (à l'occasion de quoi, par ailleurs, ils mirent en avant des arguments qui sont utilisés à présent contre la démocratie directe).

Nous devrions cependant être prudents lorsque nous entendons dire que l'Église catholique a conçu une science politique, dans laquelle le concept de subsidiarité joue un rôle central. Dans l'encyclique « *Quadragesimo anno* » (1931) cela est formulé de la manière suivante : « On ne saurait ni changer ni ébranler ce principe de philosophie sociale [principe qui sera appelé ultérieurement principe de subsidiarité] : de même qu'on ne peut enlever aux particuliers, pour les transférer à la communauté, les attributions dont ils sont capables de s'acquitter de leur seule initiative et par leurs propres moyens, ainsi ce serait commettre une injustice, en même temps que troubler d'une manière très dommageable l'ordre social, que de retirer aux groupements d'ordre inférieur, pour les confier à une collectivité plus vaste et d'un rang plus élevé, les fonctions qu'ils sont en mesure de remplir eux-mêmes. Que l'autorité publique abandonne donc aux groupements de rang inférieur le soin des affaires de moindre importance où se disperserait à l'excès son effort; elle pourra dès lors assurer plus librement, plus puissamment, plus efficacement, les fonctions qui n'appartiennent qu'à elle, parce qu'elle seule peut les remplir; diriger, surveiller, stimuler, contenir, selon que le comportent les circonstances ou l'exige la nécessité. Que les gouvernements en soient donc persuadés : plus parfaitement sera réalisé l'ordre hiérarchique des divers groupements, selon ce principe

de la fonction supplétive de toute collectivité, plus grandes seront l'autorité et la puissance sociale, plus heureux et plus prospère l'état des affaires publiques. »

La « subsidiarité », dans l'idéologie de démocratie chrétienne, est un concept-clef. Son idée fondamentale consiste à ce que les niveaux supérieurs délèguent le plus de tâches possibles aux niveaux inférieurs, afin qu'ils soient déchargés des travaux les moins importants lesquels, par-dessus le marché, pourraient être menés d'une manière plus efficace par ces niveaux inférieurs. On part en outre du principe qu'aux niveaux inférieurs il existe – jusqu'à celui de la personne individuelle – un renoncement face à l'injustice de la délégation. *L'initiative de la délégation des tâches se produit à vrai dire du haut vers le bas*. Le sommet détermine combien d'espace de liberté conservent les niveaux inférieurs et s'il faut, et à quel moment il faut, annuler de nouveau cet espace de liberté. Cela s'exprime aussi par le concept même de « subsidiarius » qui caractérise toute personne qui appartient à la « troupe de réserve » – les niveaux inférieurs sont véritablement les troupes de réserve des niveaux supérieurs.

Subsidiarité et fédéralisme

Le « fédéralisme » est l'opposé de la « subsidiarité ». Dans une société fédéraliste, l'acte de délégation part de l'individu particulier. Le fédéraliste affirme aussi qu'il y a une injustice lorsque les tâches ne sont pas déléguées. Car l'homme est effectivement un être social et ne peut exister que dans la communauté. Toutefois, la subsidiarité se distingue fondamentalement du principe du fédéralisme. Le fédéralisme part d'un individu, puisque aussi bien la conscience, que la force de jugement moral, ainsi que les expériences d'amour et de souffrance, se trouvent chez les individus. Par contre les groupes n'éprouvent aucune souffrance et ont d'autant moins de conscience morale. À l'opposé de cela, la subsidiarité part d'une puissance qui se trouve au-dessus des hommes individuels et qui, de son propre gré, crée un espace de mouvement pour les actions des niveaux inférieurs aussi bien que pour les individus.

L'élan fédéraliste se laisse relier sans plus à l'idéal démocratique. Plus encore : la démocratie directe et le fédéralisme sont les deux revers inséparables de la même médaille démocratique qui les englobe. Le concept de subsidiarité, au contraire, ne se laisse pas unir à la démocratie globale, puisqu'on part dans celui-ci d'une puissance existante, parce que donnée d'emblée. Avec la théorie de la subsidiarité, le modèle hiérarchiquement édifié de l'Église a été transposé dans l'État laïc. Dans le concept fédéraliste, l'être humain forme le niveau supérieur, car finalement ce sont les individus qui déterminent ce qui doit être délégué et à quel niveau cela doit l'être. Pour les partisans du principe de subsidiarité, le droit de décision repose dans l'État (qui est subordonné à vrai dire encore dans une perspective ecclésiastique à la puissance « divine »), tandis que les individus particuliers se situent au niveau le plus bas.

L'Église catholique n'a peut-être pas découvert le concept de « subsidiarité » – mais elle l'a pris en charge et l'a diffusé avec beaucoup de succès. Par exemple, l'idéologie de subsidiarité s'est fortement enracinée dans les cercles de l'UE. Dans ces mi-

lieux, on parle souvent d'une manière parfaitement ambiguë des directions bien précises (de l'individu vers la communauté et de la communauté vers l'individu), dans lesquelles s'effectuent les délégations des tâches, si bien qu'il en a résulté une interpénétration lourde de conséquences des deux concepts de « fédéralisme » et de « subsidiarité ». Le mot « subsidiarité » est actuellement employé par beaucoup de gens qui rêvent de l'idéal fédéraliste. Mais même pour les fédéralistes éclairés, la confusion des concepts a fréquemment des conséquences importantes. Souvent, ils oublient qu'une structure fédéraliste commence de manière logique à l'individu. Chez eux, l'argumentation en faveur du principe fédéraliste commence à l'un des niveaux sensiblement plus élevés, comme ceux des communautés ou de la société dans son ensemble. Pour les niveaux qui se trouvent en dessous, ou pour l'individu lui-même, ils reprennent sans y penser le vieux concept de subsidiarité du Pape et de l'Église. De cette manière, l'argumentation en faveur du fédéralisme perd beaucoup de son attractivité et de sa consistance intérieure et la jonction logique du fédéralisme et de la démocratie directe est perdue.

Fédéralisme et démocratie directe

Pour le fédéraliste conséquent, l'individu représente le niveau le plus élevé. Nous avons mentionné deux raisons à une telle interprétation.

D'un côté, le but de la politique consiste à limiter dans une mesure maximale la souffrance et l'antipathie qui proviennent des circonstances sociales. Comme la peine, en tant qu'expérience, ne concerne que les individus particuliers, et non des groupes ou des peuples entiers, il en résulte logiquement que l'individu se présente donc comme la plus haute autorité politique.

De l'autre, les décisions politiques sont toujours, au plus profond d'elles-mêmes, des décisions morales, ou selon le cas, des jugements de valeur. Seuls les individus possèdent une conscience morale et des facultés de jugement morales. Des groupes et la totalité du peuple, au contraire, ne connaissent aucune conscience morale. Même sous ce point de vue, la revendication est logique que l'individu doit être la plus haute autorité se manifestant.

Néanmoins, le fédéraliste n'est pas un égocentrique. Il est conscient que l'individu ne peut exister qu'au sein des réseaux sociaux, réellement humains et par conséquent être un individu réel. L'être humain se relie à d'autres êtres humains justement du fait qu'il est un être social.

Les hommes isolés ne constituent pas de communautés de droit, au sein desquelles diverses affaires peuvent être réglementées démocratiquement. Des problèmes déterminés ne se laissent pas décanter, il est vrai, au niveau d'un village, d'une ville, d'une vallée ou d'une région. C'est alors que les petites communautés peuvent s'unir pour en former une nouvelle, plus grande, qui devient alors compétente et qualifiée pour ces problèmes. Ce processus d'association (de mise en fédération) peut éventuellement se répéter jusqu'à ce que les affaires complètes soient traitées au niveau approprié.

On définit comme fédéralisme la structure qui résulte, lorsque des communautés plus petites s'associent réciproquement pour certaines affaires déterminées, afin de former une communauté plus grande, à laquelle est déléguée la compétence déterminée. Comme le transfert des tâches se

produit du plus petit au plus grand niveau et que le niveau le plus petit est toujours libre de prendre la décision d'un transfert vers le niveau le plus global, cet acte de délégation pourrait être désavoué en principe à tout moment. Car le plus petit échelon est en même temps l'échelon le plus élevé. Et de cette façon, l'individu est à la fois le plan le plus petit et le plus élevé. En cela, les références au « haut » et au « bas » ne devraient plus être comprises au sens de hiérarchie administrative. Lorsque les communautés transfèrent une compétence à l'échelon de la province, celui-ci se situe « au-dessus » des communautés par sa compétence au sens technique de l'administration. Néanmoins, les communautés restent encore, selon le cas, l'échelon le plus élevé des citoyens, qui ont transféré leur compétence à la province et qui, en principe, peuvent la reprendre à tout moment.

Si l'on pense conséquemment à fond le concept fédéraliste, on en arrive donc à l'individu autonome, en tant que communauté à la fois la plus restreinte et la plus fondamentale. L'homme individuel est donc, en fin de compte, l'instance délégante. C'est concevable dans la mesure où une décision positive se distingue toujours d'une décision négative par une union dynamique de souffrance et d'antipathie qui – comme nous l'avons vu – ne peuvent être vécues purement et simplement qu'au niveau de l'individu et jamais, cependant, par des communautés entières. Le fait que l'individu est l'instance supérieure, doit se refléter logiquement à tous les échelons d'une prise de décision en démocratie directe.

Fédéralisme décentralisé

La démocratie veut dire que les êtres humains peuvent s'organiser eux-mêmes dans leur communauté au moyen d'un accord mutuel. Les hommes doivent maintenir la possibilité de trouver de manière autonome des formes optimales de travail ensemble. Seul un fédéralisme conséquent leur offre cet espace. C'est pour cette raison que la démocratie et le fédéralisme s'appartiennent inséparablement. Ce sont deux aspects du même idéal: celui de la démocratie *forte* ou *approfondie* (Barber, 1984).

Combien la libre formation de communautés est importante, c'est ce qu'on peut voir avec l'exemple de la Suisse. Celle-ci n'est pas seulement le pays doté du système démocratique le plus approfondi au monde. La Suisse est aussi un pays pourvu d'une structure fédéraliste véritablement et fortement développée. Aux niveaux administratifs, tels que ceux des cantons et des communautés [*Gemeinden*], il y a souvent en Suisse des pouvoirs consistants (par exemple au niveau fiscal, voir le paragraphe 4-3 et le chapitre 5).

En 1847, eut lieu en Suisse une sorte de guerre de sécession, qu'on a appelé la « guerre séparatiste », au cours de laquelle l'alliance des cantons catholiques séparatistes, qui voulaient se séparer de l'État fédéral, fut battue. De nos jours, de tels conflits se laissent régler paisiblement par la concertation sur la base de la démocratie directe et des structures fédéralistes. C'est ainsi qu'en 1978, la région du Jura décida la formation de son propre canton. Cela se réalisa en ayant recours au référendum au plan national, par lequel fut décidée la nouvelle structure fédérale (avec un canton additionnel). En 1993, certaines communautés du *Laufental* décidèrent de passer du canton de Berne au canton de Bâle. Cette modification de frontière fut paisiblement menée – également par un référendum.

Frey et Eichenberger (1996 et 1999) plaident en faveur d'un fédéralisme radical, par lequel des unités politiques inférieures peuvent se fédérer à leur gré. Les citoyens doivent avoir le droit de décider, à l'appui d'un référendum, quelles alliances fédérales réaliser. Une communauté devrait par exemple pouvoir décider de passer d'une province déterminée à une autre, dans laquelle règne, selon l'avis des habitants, une meilleure administration.

Les alliances fédérales ne sont pas faites pour l'éternité. Un cadre fixé, ou selon le cas des alliances établies, qui ne peuvent se rompre que par l'accord de chacun des partenaires, sont à estimer comme négatives. Une alliance fédérale se laisse comparer à un mariage et ne peut être conclue et maintenue qu'à la condition que les deux partenaires soient d'accord. Si l'un des deux veut se séparer, alors que l'autre partenaire est intéressé au maintien de la relation, le mariage doit être dissous. Si l'accord des deux partis était requis pour mettre fin à l'alliance, l'un des deux pourrait contraindre l'autre contre sa volonté.

Dans ce contexte, chaque génération doit avoir en plus l'occasion de mettre à l'essai ces petites et grandes alliances et interdépendances décisives pour la vie. Nous avons appris à accepter, dans les décennies passées, que les hommes qui vivent aujourd'hui aient des obligations écologiques à l'égard des générations futures. De la même façon, s'impose de plus en plus le fait qu'une génération ne doit pas laisser à ses successeurs une montagne de dettes publiques. Celui qui impose des conditions qui étrangleront les générations futures, se livre à une exploitation forcée de l'avenir. Il résout les problèmes actuels au prix de la liberté des générations ultérieures. Les alliances fédérales se laissent au mieux décrire comme des traités renouvelables à échéance déterminée.

Dans cette aptitude à la décentralisation, le fédéralisme se distingue donc fondamentalement de la subsidiarité. Celle-ci part d'une haute autorité, donnée d'emblée, qui délègue des tâches vers le bas. Le résultat en est inévitablement l'État unitaire monolithique. Si les citoyens de leur plein gré peuvent se regrouper de manière fédérale, des possibilités surgissent dans divers domaines de vie pour former des associations ou groupements différenciés, qui au besoin se chevauchent. Les domaines de vie particuliers seront de cette façon « décentralisés ». Cette décentralisation peut résulter de diverses raisons:

- La collaboration territoriale peut se différencier dans divers domaines. L'organisme juridique par exemple, a toujours à faire avec l'aspect du langage, puisque au sein d'une communauté juridique donnée, les lois en vigueur sont formulées dans une langue déterminée, une langue qui est supposée connue, comprise et utilisée. Des associations fédérales du domaine exclusivement juridique se retrouvent donc plus ou moins liées à une région linguistique. Les diverses associations de coopération économique peuvent, quant à elles au contraire, présenter un autre modèle. La ville hollandaise de Maastricht et la ville allemande d'Aix-la-Chapelle, qui se trouvent à proximité l'une de l'autre, de part et d'autre de la frontière, peuvent sans plus appartenir à la même région économique, et simultanément aussi à deux régions juridiquement distinctes. Une communauté dans le domaine de la sécurité et de la lutte contre l'incendie située en Alsace, d'expression française peut s'associer à des communautés d'expression allemande de l'autre côté du Rhin et sur le thème de l'enseignement, continuer de coopérer avec d'autres administrations françaises (Frey et Bohnet, 1995).

- Divers domaines de vie requièrent selon les circonstances d'autres types de gestion. Le domaine juridique (l'État juridique au sens propre) engendre des lois qui valent pour tout le monde et à la formation desquelles, conformément à cela, tout le monde devrait collaborer. Dans le domaine de l'économie il n'en va pas de même. Les besoins se différencient et il n'existe aucune raison de s'occuper des détails des processus de production et de consommation, avec lesquels on n'a directement rien à faire. Les réglementations économiques résultent donc sur la base de concertations entre participants – principalement les consommateurs et les producteurs (mais il y en a d'autres, par exemples les distributeurs, ndt). Il est vrai que des lois sont requises, ne serait-ce, par exemple, que pour jalonner les droits des employés (voir le chapitre 7) ou garantir la protection de l'environnement. Quant aux processus économiques à l'œuvre à l'intérieur de ce cadre juridique, on n'a pas besoin de les réglementer selon une voie démocratique. Au contraire, dans un domaine comme celui de l'enseignement, il est particulièrement important que les hommes se connaissent bien entre eux. Pierre entre dans la classe de CE2. Ses parents sont séparés et il présente des troubles de la lecture. Pierre s'entend bien avec Jean, mais il est sans cesse agacé par les autres élèves. À l'appui des réglementations centrales, il ne serait globalement pas possible de prendre les mesures appropriées pour Pierre, voire selon le cas, pour sa classe. La législation pour les domaines économique et éducatif ne peut véritablement jouer qu'un rôle extérieur – dans le cas de l'activité économique, son rôle est fixé par des limites écologiques et dans le cas de Pierre, la législation lui garantit une salle de classe en ordre de fonctionnement et un minimum de contenus pédagogiques bien déterminés. Dans ces domaines, l'État de droit ne doit pas intervenir au plan de la gestion. Un jugement sur ce qui doit arriver dans ces domaines, ne relève plus des politiciens ni de l'opinion publique, mais exclusivement des personnes qui ont à faire avec ces domaines. Pour cette raison, il vaut mieux, décentraliser de l'État de droit proprement dit, des domaines comme l'économie et l'éducation-formation – avec leur manière de vivre appropriée respective – voire même les en détacher partiellement.

- Une décentralisation par des structures fédérales ne peut assurément pas réussir à partir du haut, en raison même déjà du principe fédéral fondamental. Cette tâche, les hommes doivent eux-mêmes l'accomplir et la démocratie directe est un moyen indispensable pour cela. D'un autre côté, une telle démocratie fonctionnera d'autant mieux si les domaines de vie, dans lesquels la démocratie est chez elle, sont plus nettement séparés de ceux dans lesquels une prise de décision démocratique n'est ni requise, ni souhaitable. Le fédéralisme décentralisé et la démocratie directe peuvent ainsi se renforcer mutuellement. Une démocratie qui fonctionne est une société dans laquelle ce processus de revalorisation réciproque de la démocratie et des associations fédérales s'est installé avec succès.

Capital social, démocratie et fédéralisme

Dans la première moitié du dix-neuvième siècle, l'historien et homme politique français Alexis de Tocqueville, entreprit un voyage aux États-Unis. Son récit de voyage parut en deux parties dans les années 1835 et 1840. Tocqueville est encore cité par les hommes politiques américains de premier plan lorsqu'ils veulent exprimer la nature même du « rêve américain ».

Tocqueville formula dans ses ouvrages deux aspects de la société américaine, qui apparaissent contradictoires au premier

coup d'œil. C'est d'abord l'évidente autonomie des citoyens américains qui le frappe: « Ceux-ci ne sont redevables de personne, ils n'attendent pour ainsi dire rien de personne; ils s'habituent à rester toujours séparés les uns des autres, ils se forment volontiers eux-mêmes, tout leur destin repose dans leurs mains. » (p.114 et suiv.). Mais il est frappé en même temps par la vie associative qui, dans ces jeunes Etats-Unis, est en train de s'organiser de manière intense: « Dans les villes on ne peut tout simplement pas empêcher les hommes de se réunir et de plonger dans de fougueuses discussions. Ces villes ressemblent à de grands rassemblements populaires, dont les membres sont les habitants eux-mêmes. La population exerce au travers de ses assemblées une influence décisive sur les administrations civiles et celles-ci traduisent directement les volontés de la population. (...) Des Américains de tout âge, de toute inclination et de tout talent, ne cessent de créer de nouvelles associations. (...) Manifestement l'art de se réunir est le père de tous les autres arts – tout progrès ultérieur en dépend. »

Alexis de Tocqueville ne décrit en cela rien d'autre que la démocratie directe vivante qui fait cause commune avec le fédéralisme spontané. Cette situation, dans laquelle s'associent librement des êtres humains autonomes pour prendre des résolutions communes, produit un surplus social, pour lequel on a forgé par la suite le terme de « capital social ».

La création de « capital social » – le « père de tous les autres arts » – a fait l'objet de beaucoup d'attention particulière ces dernières années. Dans ce sens, le livre de Putnam « *Making Democracy work* » (1993) représente une pierre milliaire. Dans cet ouvrage, on récapitule le résultat de vingt ans de travail sociologique en Italie. Le but originel du groupe réuni autour de Putnam consistait à étudier les conséquences de la régionalisation italienne. Car au commencement des années soixante-dix, on initia un processus de décentralisation en Italie, lors duquel d'importantes compétences furent transférées aux régions. Au fil des ans, les scientifiques accumulèrent une impressionnante quantité de données. Ils étudièrent à fond des situations en les décrivant de manière approfondie, menèrent des centaines d'enquêtes et analysèrent une quantité énorme de données statistiques.

Putnam y constata un contraste manifeste et consistant entre les régions du Nord et du Sud de l'Italie. Dans une perspective économique, les régions du Nord sont essentiellement plus à l'aise et disposent d'une administration beaucoup plus efficace. Le groupe de Putnam a aussi tenté une expérience. On interrogea les administrations supérieures de diverses régions en leur posant trois questions avec des demandes d'explications. Les plus rapides à réagir furent les administrations de l'Émilie-Romagne et de la Vallée d'Aoste, qui fournirent aux chercheurs des réponses complètes dans un délai de deux semaines. Les administrations de la Calabre et de la Sardaigne, au contraire, n'ont absolument pas répondu complètement – malgré des pressions réitérées de la part du groupe des chercheurs.

Putnam vérifia l'hypothèse que ce contraste entre le Nord et le Sud repose sur un « sens civique » différent. Le sens civique dont il s'agit se laisse ici définir, avec Tocqueville, comme une « évaluation de l'intérêt porté au contexte social ». L'intérêt égoïste n'a pas été mis de côté ou repoussé, mais il doit converger à la longue avec l'intérêt général. Le contraire du « sens civique », c'est le « familiarisme amoral », ou bien encore le centralisme familial amoral. Des personnes qui sont dans une telle disposition d'esprit dirigent leur attention ex-

clusivement sur les intérêts à court terme du cercle familial étroit. Une société dans laquelle domine le centralisme familial à court terme, est atomisée. L'intérêt social est abandonné aux potentats et des relations avant tout opportunistes s'installent (structures du clientélisme).

Pour mesurer le sens civique, Putnam utilise un index à l'appui des indicateurs suivants:

- Participation aux votes par des suffrages qui ne vont pas au candidat en tête de liste; (dans une société où domine le centralisme amoral, il existe une grande participation de ces voix (celles du clientélisme électoral).
- Participation aux référendums; étant donné que lors d'un référendum, aucune structure de clientélisme directe ne s'active, la participation à la prise de décision en démocratie directe est un bon indicateur pour le sens civique.
- Participation des lecteurs de journaux; la lecture des journaux signale en effet l'intérêt porté à la société dans son ensemble.
- Participation à la vie associative; la part prise dans la vie associative élargit en effet l'horizon au-delà du cercle étroit de la famille.

Putnam caractérise le contraste qu'il a observé en Italie entre les deux types de sociétés, de la manière suivante: « Dans une région qu'imprègne le sens civique de ses habitants, quand on rencontre deux citoyens dans la rue, tous deux ont vraisemblablement lu le journal, alors que dans une région dont les habitants ont un moindre sens civique, aucun des deux n'a jeté un coup d'œil au journal. Plus de la moitié des citoyens d'une région marquée par le sens civique ont toujours voté pour les candidats en tête de liste – et donc pour les partis – et pour aucun autre candidat des listes. Plus de la moitié des citoyens de l'autre groupe a toujours voté en faveur des candidats des listes qu'ils préféraient personnellement et non pour les candidats numéro un uniquement. Les membres des associations sportives, politiques ou de délassement, selon le cas, au sein d'organisations à buts sociaux sont deux fois plus élevés dans les régions imprégnées d'un sens civique approfondi. »

Il existe manifestement une relation directe entre le sens civique, la productivité économique et la gestion administrative efficace. Dans les régions où règne un sens civique plus grand, l'économie prospère et les administrations travaillent plus efficacement. Putnam a exploré pour cela diverses autres possibilités d'explication mais il les a finalement systématiquement éliminées et est donc parvenu à la conclusion que le sens civique (et donc la *Civiness*) joue un rôle primordial.

Putnam expose également que cette opposition des cultures citoyennes dans le Nord et le Sud de l'Italie est très ancienne et qu'elle se laisse même suivre en remontant éventuellement jusqu'au onzième siècle. À cette époque, une monarchie féodale s'était instaurée dans le Sud, issue des Normands. Alors qu'au quinzième siècle, il existait déjà des villes-états républicaines dans le Nord de l'Italie, offrant un espace d'initiative personnelle et de participation politique à relativement beaucoup de citoyens, le féodalisme perdurait dans le Sud avec les structures hiérarchiques correspondantes et il offrit par la suite un terrain nourricier accueillant pour la criminalité organisée.

Bien sûr, on ne peut pas affirmer que le sens civique reste absolument constant dans le cours de l'histoire. Le sens civique peut fortement décroître dans certaines circonstances, par exemple sous l'influence de facteurs économiques. L'an-

thropologue Turnbull en fournit un exemple drastique dans son ouvrage sur les Ik (1972, 1994), un petit peuple de l'Est de l'Ouganda. Au cours d'un déplacement forcé dans une réserve naturelle, les Ik furent chassés de leur pays d'origine. Leurs formes traditionnelles d'existence et leurs structures d'organisation sociale en furent détruites. Par exemple, la chasse collective, qu'ils pratiquaient, ne fut plus possible. Ne s'offrit pour eux alors qu'une possibilité de vagabonder et de braconner pour des personnes isolées. Les Ik sont un exemple extrême de dispersion sociale et d'atomisation, pour la méfiance réciproque entre membres d'un même peuple, ainsi que pour la perte profonde de toute forme de capital social.

Helliwell et Putnam (1995) ont analysé, dans une étude ultérieure la manière dont fonctionne cet enchaînement causal : sens civique (capital social) > administration efficace > satisfaction sociale. Dans l'Italie des années quatre-vingts, les régions obtinrent des attributions importantes dans le domaine économique. Des mesures économiques furent prises, non plus à partir de l'administration centrale, mais par celles régionales. Dans les années soixante et soixante-dix, la chute de bien-être entre le Nord et le Sud s'était réduite, puisque d'une part, l'État central engageait des transferts de paiement volumineux du Nord vers le Sud et que, d'autre part, les régions du Nord n'étaient pas encore en mesure d'avoir une économie et une administration efficaces (car la politique économique émanait encore du gouvernement central). À partir du moment où les régions purent agir de manière autonome, le surplus en capital social se laissa manifester aussi convertir en bien-être croissant. Dans les régions du Nord, les moyens furent utilisés plus efficacement, si bien que la chute de bien-être entre le Nord et le Sud se remit à croître de nouveau à partir de 1983, en dépit des transferts de productivité continus en direction du Sud.

L'enchaînement causal de Helliwell et Putnam se laisse encore approfondir. En partant d'études comparées dans de nombreux pays, il mirent en évidence que ce n'est pas la culture citoyenne qui détermine la substance démocratique, mais la relation causale qui s'exerce dans la direction opposée : « La confiance entre les êtres humains est manifestement plutôt une conséquence de la démocratie que la cause de celle-ci. » (Muller et Seligson, 1994). La démocratie engendre la confiance entre les hommes et, par-dessus le marché, entre les citoyens et les institutions officielles.

Dans une autre étude, Putnam (1996, a,b) a exploré la régression du « capital social » aux États-Unis. La fréquentation des églises, l'engagement pour un parti politique, ainsi que l'adhésion aux associations et confédérations les plus diverses, tout cela y a drastiquement reculé ces dernières décennies. Simultanément, la confiance à l'égard de ses semblables et des institutions officielles (« *Social trust* ») régressait fortement. Après avoir exclu toute une série d'explications possibles, Putnam semble avoir découvert dans la télévision l'élément principalement responsable de cette situation. La télévision connut dans les années cinquante une pénétration fracassante dans la société américaine – alors qu'en 1950, 10% seulement des ménages avaient la télé, ils furent déjà 90% en 1960. C'est exactement à cette date que débuta la chute du capital social aux États-Unis.

Un citoyen US regarde la télé en moyenne durant quatre heures par jour. Des investigations montrent que les gens, qui tendent à une participation nettement moindre à la vie sociale dans tous ses aspects, développent une image négative de leurs semblables (les consommateurs de télévision longue

durée surestiment fortement, par exemple, les conséquences de la criminalité pour la société). La télévision, en tant que média de masse, est une exception de ce point de vue; les lecteurs des journaux ont par exemple une propension supérieure à la moyenne à prendre part à la vie de la communauté.

La méfiance mutuelle entre les gens s'est mise à croître en même temps. En 1960, 58% des Américains pensaient encore que l'on pouvait faire confiance à la plupart des gens. En 1993, ce pourcentage était tombé à 37%. Miller et Ratner (1998) attirent l'attention sur le fait qu'il existe une forte base idéologique à ce type de méfiance réciproque : « la biologie évolutive, les théories scientifiques néoclassiques, les théories du comportement (*behaviorisme*) et les théories psychanalytiques, partent toutes ensemble du présupposé malveillant que les êtres humains suivent activement et uniquement leurs propres intérêts. (...) Mais les données empiriques dévoilent de plus en plus une autre réalité. Nous savons, par exemple, que les hommes considèrent la convenance de leurs démarches, qui valent pour eux dans des situations déterminées, comme plus importante que les résultats de celles-ci. Ils se préoccupent plutôt souvent des intérêts collectifs du groupe que de leurs propres intérêts – et leurs points de vue sont plus solidement marqués par leurs jugements de valeur ou convictions que par les conséquences immédiates, d'un point de vue déterminé, pour leur vie personnelle. »

Les hommes sont donc bien moins fixés sur leurs propres intérêts que les théories ne l'affirment. Mais en même temps, ces théories, de leur côté, font oeuvre de force sociale. En conséquence, la plupart des gens s'estiment eux-mêmes plus altruistes que leurs semblables. Dans une expérience de Miller et Ratner, il s'agissait de jauger la disponibilité à donner son sang, et en plus avec ou sans indemnisation financière. (voir 3-2). Soixante-trois pour cent des personnes analysées étaient prêtes à donner leur sang, sans obtenir pour cela une indemnisation financière. Si une incitation financière de 15 dollars était proposée, le pourcentage s'élevait à 73%. Les effets des incitations financières ne sont manifestement pas significatifs, mais plutôt faibles. On interrogea aussi en tout cas les personnes soumises à l'analyse pour connaître l'intensité de leur volonté de donner de sang avec ou sans attrait financier. Les personnes interrogées pensaient qu'avec une rétribution, 62% deviendraient donneurs de sang alors que, sans rétribution, 33% encore le resteraient. Les interrogés surestiment donc nettement le rôle de l'argent en tant que motivation pour leurs semblables.

Lors d'une autre investigation, il s'agissait de l'introduction de mesures contre l'acte de fumer. Le non-fumeur penche pour une attitude plus sévère que celle du fumeur. C'est ainsi que 100% des non-fumeurs et 85% des fumeurs, se prononcent contre les restrictions à fumer dans les avions. En même temps, les interrogés admettent que 93% des non-fumeurs et 35% des fumeurs recommanderaient ces mesures. Le rôle de l'intérêt égoïste des fumeurs, lors de la détermination de leur point de vue a donc été nettement surestimé. Selon Miller et Ratner, au moins 80% des fumeurs ont une position positive à l'égard de l'interdiction de fumer dans des endroits à haut risque pour les fumeurs passifs (restaurants, lieux de travail, bus, trains et avions). Au contraire, l'opinion publique était d'avis que seulement 25 à 35% des fumeurs approuveraient ce genre de mesures.

Ce manque de confiance général des gens entre eux, qui culmine avec la défiance à l'égard des instances politiques, est en relation directe avec le problème de l'émiettement du

capital social. La confiance entre les hommes c'est du capital social. L'atomisation de la société empêche en cela les hommes de percevoir leurs motivations morales mutuelles. Dans une mesure croissante, les hommes se perçoivent comme des automates fixés sur leur propre intérêt immédiat ce qu'ils ne sont effectivement pas. Avec la diffusion de l'idéologie de l'être humain comme *Homo oeconomicus* (l'être humain en tant qu'égoïste intrinsèque) les hommes interprètent eux-mêmes, qui plus est, leur propre comportement renforcé de leur notion d'intérêt égoïste. Des hommes qui s'engagent socialement à partir d'une participation sincère, explique cela préférentiellement par des interprétations égoïstes (« Avec cela, j'ai une occupation. », « J'ai tout d'abord rencontré d'autres engagés avant moi », « Avec cela, je vis au moins au milieu des autres hommes » – voir Wuthnow, 1991). L'affirmation selon laquelle les gens seraient « déterminés par leur porte-monnaie », ne se laisse pas confirmer par les comportements de vote, mais bien par une investigation de la justification des gens pour leur comportement de vote (Feldman, 1984 ; Stein, 1990).

Chez les Américains du début du dix-neuvième siècle, De Tocqueville rencontre aussi bien une forte inclination à l'autonomie qu'une intense vie associative. Putnam se voit confronté avec la polarité entre sens civique (« Civicness ») et « centralisme familial amoral ». Cela indique qu'il existe deux sortes différentes « d'individualisme ». Nous devons rencontrer une nette différence entre l'individualisme solidaire du citoyen autonome, qui, justement au moyen de son autonomie, peut participer à la création de capital social et participe volontiers aux consultations populaires, et le pseudo-individualisme des hommes soumis, qui n'ont en vue, purement et simplement, que les intérêts de leur propre noyau familial et qui abandonnent les parties restantes de la société aux instances du pouvoir. Il s'agit là d'une différenciation fondamentale, étant donné que les instances du pouvoir prônent naturellement les structures du clientélisme en tant que « fédération sociale », tandis qu'elles se présentent elles-mêmes comme « centres » servant d'intermédiaire entre la clientèle impuissante et la puissance gouvernante.

Ce genre de centre n'a rien à faire avec la vie associative initiée par le peuple lui-même, que De Tocqueville a décrite. Un capital social authentique prend naissance dès que les hommes associés entre eux se comprennent indépendamment de tout niveau comme les artisans primordiaux et les co-organisateurs de leurs associations – et cela certainement depuis le club de *Mini-Skat* jusqu'au large état fédéral. Il en naît une structure décentralisée à partir de fédérations d'individus autonomes, au sein desquelles les hommes font preuve d'impulsion et d'engagement et peuvent se renforcer mutuellement. Le contraire de cela sont les piliers du centre, dans lequel s'enchevêtrent en une mêlée les domaines de vie les plus variés, permettant un accès au pouvoir qui n'est conforme qu'à l'élite, alors que les membres pour l'essentiel sont réduits au rôle de la clientèle. Un centre bienveillant au pouvoir de cette sorte ne possède aucune structure fédérale, mais se soumet plutôt au principe de subsidiarité.

Dans une société fédérale largement démocratique, un centre prend pareillement naissance. Mais ce centre possède une qualité complètement autre. Il ne fait pas pression sur l'homme individuel pour l'amener à la situation d'une minorité politique persistante, qui n'est autorisée, tout au plus tous les deux ans, qu'à donner sa voix sans signification pour un mandat. Le centre fédéral, qui doit peu à peu se construire au vingt-et-unième siècle, est une expression de l'effort des hommes à édifier la vie sociale en partant des individus auto-

nomes. Les écoles, dans un tel centre fédéral, ne dépendant plus d'une instance dirigeante centralisée du pouvoir, qui se positionne comme une araignée au centre de la toile de son « réseau éducatif ». L'école de l'avenir sera forgée par la communauté concrète des enfants, des enseignants et des parents. Une telle école sera financée par un bon scolaire, sur lequel chaque élève scolarisable aura un droit légitime et que les parents donneront à l'école de leur choix. Dans une société fédérale, le droit à l'école sera purement et simplement inscrit – il n'y aura pas de politique du contenu éducatif qui aille au-delà de cela. Une telle école n'est pas cartellisée par des usines, des établissements de soins, des banques ou des fédérations agricoles en un pilier. Elle est le résultat des aspirations des enseignants et des parents, qui font de leur mieux sur place pour leurs enfants. Et elle est reliée à d'autres écoles et certainement pas dans une structure centralisatrice et hiérarchique, mais dans un réseau horizontal d'échanges intensifs de conseils, d'entretiens et de collaborations pédagogiques.

Les écoles ne sont que l'un des domaines, qui doit adopter une solide forme démocratique. D'abord, il faut établir le cadre de démocratie directe dans lequel sera possible la vie sociale du lieu. Un tel cadre démocratique ne doit pas en tout cas se restreindre au niveau local, mais son édification doit se poursuivre jusqu'au niveau européen. Car des décisions aux vastes conséquences sur le plan local sont fréquemment prises à des niveaux politiques supérieurs.

Entre la marteau et l'enclume : la destruction du capital social

Pour quelle raison en arrive-t-on à l'émiettement du capital social ? Dans son récent livre très discuté, « *Jihad versus McWorld* » Benjamin Barber décrit la lutte de ces deux forces opposées qui menacent toutes deux et à leur propre façon, l'État de droit et la démocratie. Barber caractérise ces deux forces par les concepts de *Djihad* et de *MacWorld*. Elles forment le marteau et l'enclume entre lesquels le capital social est broyé.

Djihad

Pour l'une des forces, il s'agit du particularisme local, pour autant qu'il aspire à la puissance d'état, particulière et monolithique. Des groupes éthiques et religieux, selon le cas des familles, combattent pour la domination au sein d'un état particulier. Barber élargit donc le sens originel du concept de « *Djihad* » (la « guerre sainte » des Musulmans) à la caractérisation d'un phénomène qui surgit dans toutes les régions de la Terre. En Occident, le *Djihad* peut se relier aux aspirations à l'identité régionale (Irlande, Pays Basque, Corse). Il ne s'agit donc pas du combat culturel pour des conceptions du monde ou pour une identité religieuse, lequel est caractéristique du *Djihad*. Mais dans la mesure où un tel combat se dirige contre l'État unitaire, monolithique et hégémonique, il doit être jugé comme positif. Mais le *Djihad* proprement dit se présente lui justement en faveur de l'introduction d'un État unitaire monolithique. Il aspire à la suprématie d'une conception culturelle du monde sur l'État et combat les États nationaux citoyens existants, dans lesquels cette suprématie souhaitée ne s'exprime pas. Le *Djihad* aspire à faire voler en éclats ces États au profit de blocs culturellement (et religieusement, ndt) homogènes organisés selon le principe de subsidiarité. Le *Djihad* vit de la lutte contre le *Djihad*.

Le Québec français illustre exemplairement l'absence de limite d'une désintégration sociale causée par le *Djihad* : « la

logique du Djihad ne s'arrête pas nécessairement aux premières étapes de la fragmentation. Si le Québec se détachait du Canada, des citoyens francophones situés en dehors de cette province, par exemple au New Brunswick, pourraient perdre la garantie de leur droit. Et si le Québec abandonne le Canada – pourquoi les Indiens Cree de leur côté ne se sépareraient-ils pas du Québec ? Et pourquoi les villages anglophones du Québec ou de la nation Cree, qui s'en sont séparés, ne feraient-ils pas eux aussi bande à part ? Et que devrait-il se passer alors pour les minorités francophones dans les villages anglophones qui se trouvent à l'extérieur de la région des Cree ? » (original, Barber, 1995, p.179).

En Bosnie, au Sri Lanka, en Ossétie et au Rwanda, le Djihad a atteint sa logique ultime. Comme la fragmentation peut être poursuivie sans fin, on finit par prendre les armes pour la « purification ethnique » et le génocide. Le Djihad ne reconnaît pas l'individu libre en l'homme, mais uniquement celui qui appartient au groupe religieux ou ethnique. Et comme l'être humain est réduit au membre d'une lignée, il s'agit donc, avec le Djihad, de tribalisme. Pour le Djihad, le peuple n'est pas une forme vivante, qui est conférée par une communauté d'hommes libres. Pour le Djihad, le peuple est une construction mythique, à laquelle les individus se soumettent. Il va sans dire que le Djihad ne s'intéresse pas à la démocratie, étant donné qu'il place la lignée, le peuple, selon le cas la religion, au-dessus de l'individu. Le Djihad n'aspire donc pas à la libération, mais à la momification du peuple. De surcroît, il ne porte aucun intérêt aux Droits de l'Homme.

McWorld

Avec l'autre force, il s'agit du marché mondial. Cette force s'exerce en uniformisant. Elle réduit l'individu au consommateur. Barber la caractérise comme le *McWorld*.

Le *McWorld* s'oppose au particularisme du Djihad, mais il s'insurge aussi contre l'État national. La poussée de globalisation à laquelle s'efforce le *McWorld* n'est pas pour la Société civile, mais pour le gain. *McWorld* est une force économique. À vrai dire, pas une force économique traditionnelle. Barber a décrit à grands traits la manière donc les marchandises tendent à adopter un caractère de plus en plus international. Qu'est-ce qui caractérise une voiture « américaine » d'une voiture « japonaise », quand on est conscients que, par exemple, une Toyota Camry a été dessinée par un concepteur américain et montée dans l'usine Toyota de Georgetown, située dans l'État fédéral américain du Kentucky, à partir de composants provenant avant tout des USA ? De fait, *McWorld* ne se laisse pas uniquement définir par le capital, mais par la relation optimale entre capital, travail et matières premières. « *McWorld* est une sorte de réalité virtuelle, créée par des réseaux d'informations de haute technologie, invisibles mais puissants, et de marchés économiques transnationaux mouvants. Avec le concept « d'entreprise virtuelle », il s'agit donc bien plus que d'une simple caractérisation provocante. » (Original : Barber, 1995, p.26).

Une déclaration fondamentale de Barber affirme que le point essentiel de l'engagement de *McWorld* se transfère peu à peu vers les branches immatérielles – des marchandises vers les services et du *hardware* vers le *software*. Au sommet, on y trouve le monde de l'imagerie électronique. *McWorld* devient de plus en plus virtuel et les Etats-Unis sont toujours les mêmes meneurs dans cette évolution. Dans l'instant où les USA furent rattrapés par le Japon et l'Europe pour la production de marchandises traditionnelles, ils acquièrent dans les nouvelles branches une suprématie énorme, par exemple pour la fabri-

cation des transistors. Et au moment, où l'on en arriva à l'extérieur des USA à une évolution de la production similaire pour le *hardware*, la production du *software* y commença aussitôt. Au bout, il y a le monde de la publicité, la production d'images, le cosmos parfaitement virtuel, qui ne peut absolument plus être entrepris par les seuls USA proprement dit, parce qu'il est déjà si profondément anglophone. Le poids croissant du commerce des productions virtuelles se laisse montrer par l'évolution des dépenses publicitaires qui, dans le laps de temps de 1950 à 1990, se sont élevées trois fois plus rapidement que la production mondiale. La suprématie américaine en matière d'info-spectacle se révèle aussi dans le bilan commercial des Etats-Unis : En 1992, ce bilan commercial exhibait un déficit de 40 milliards de dollars, composé en un excédent commercial de 56 milliards de dollars dans le domaine des services et d'un déficit en marchandises de 96 milliards de dollars. Les USA contrôlent 80% du marché cinématographique européen – au contraire, l'Europe contrôle seulement 2% du marché cinématographique américain. Les produits de l'audiovisuel (3,7 milliards de dollars exportés vers l'Europe seulement) se trouvaient en 1992 à la seconde place de la liste des produits exportés par les USA, immédiatement derrière les exportations de l'aéronautique et de l'industrie spatiale.

Un autre symptôme de ce poids croissant du commerce des produits virtuels, qui est si caractéristique du *McWorld*, consiste dans le fait que les noms de marque acquièrent de plus en plus d'importance vis-à-vis du véritable produit. Barber y décrit de manière relativement détaillée l'offensive de *Coca-Cola*. Ce qui est acheté ici, ce n'est plus une boisson au sens d'un produit matériel, mais plutôt une image, un parc virtuel d'attractions *Coca-Cola* englobant le monde entier, qui s'étend constamment par de nouveaux aspects. *Coca-Cola* a été relié aux Jeux Olympiques, avec la chute du Mur de Berlin, mais aussi avec la renommée de l'Université *Rutgers* (*Coca-Cola* ne possède pas seulement le monopole de la vente sur les terrains de l'Université, dont le concurrent *Pepsi* est banni. *Coca-Cola* a aussi le droit de faire de la publicité avec *Rutgers* – Barber travaille à *Rutgers*). Sur les nouveaux marchés, *Coca-Cola* mène des campagnes agressives, pour y refouler la culture locale. Barber mentionne le rapport d'activité de l'entreprise en 1992, dans lequel on annonce que l'Indonésie serait « culturellement prête » [« *culturally ripe* »] à l'introduction massive de *Coca-Cola*. Fait aussi partie de cette préparation culturelle, entre autres, la consommation du thé qui a dûment été refoulée.

McWorld n'est donc pas seulement une puissance purement économique, qui émerge à côté de la culture existante. *McWorld* prend aussi en charge cette culture existante et la transforme de manière à la faire correspondre à ses propres intérêts économiques. « Même si des entreprises multinationales affirment que leur intérêt est purement et simplement fondé sur les caractéristiques de la production et de la consommation, elles ne peuvent stimuler la croissance de ces caractéristiques que si elles s'immiscent activement dans les domaines sociaux, culturels et politiques, dont elles ne se préoccupent pas du tout. Leur engagement politique n'est pas politiquement motivé, en tout cas, et leur engagement culturel ne naît pas d'un enthousiasme pour la culture. Cela ne fait que rendre l'engagement dans ces domaines autant irresponsable que culturellement subversif » (Original : Barber, 1995, p.71).

Djihad et McWorld contre la Démocratie

Malgré leur caractère opposé, hostile, Djihad et *McWorld* ont aussi un élément commun important. Tous les deux manquent « d'un contrôle humain conscient et collectif qui

s'exerce dans le cadre juridique de la démocratie (...) Djihad et *McWorld* ont en commun de combattre tous deux l'État national souverain, et de miner ainsi ses institutions démocratiques. Elles le privent de la communauté citoyenne et méprisent la Société civile démocratique. Elles n'aspirent pas à des formes alternatives de la démocratie. L'indifférence à l'égard des libertés citoyennes les caractérise ensemble. » (Original : Barber, 1995, pp.5-6). Et plus loin: « Pour autant qu'ils soient antagonistes, par leur nature particulière respective, Djihad et *McWorld* se conjurent cependant pour miner nos libertés citoyennes acquises – et encore celles-ci ne le sont-elles que partiellement – et pour exclure ainsi toute possibilité d'un avenir démocratique mondial » (*Ibid*, p.19).

Selon Barber, prétendre que la démocratie et le marché libre s'appartiennent et soient même inséparables, c'est là en réalité un mythe. On entend fréquemment cette affirmation, en particulier depuis la chute du communisme. De fait, le marché libre révèle une capacité d'adaptation et il fleurit en tant que système même dans des États despotiques comme le Chili, la Corée du Sud, le Panama ou Singapour. La Chine est en ce moment l'un des pays les moins démocratiques, et d'un autre côté cependant, celui qui connaît la croissance la plus rapide. En réalité le *McWorld* recherche la stabilité pour son propre développement et non la démocratie. *McWorld* n'a aucun intérêt pour les questions collectives, par exemple pour l'emploi et l'environnement. Il n'est propulsé au contraire que par le principe du profit (« *McWorld* n'est rien s'il n'est pas un marché », p.29) et il exporte ses problèmes directement sur la communauté. En 2005, sous les applaudissements nourris des analystes, *General Motor* a licencié 20 000 employés. Les gains privés sont restés intacts et l'entreprise retrouva, – comme il sied – une structure svelte (elle vient de recommencer en ce début de 2006, ndt). Le coût des licenciements furent au contraire portés à la charge de la communauté et des administrations publiques de l'endroit. *McWorld* veut des consommateurs, qui ont accès au marché, et pour cela, la stabilité politique est indispensable. Dans le monde de *McWorld*, la pulsion de consommation, le relativisme et la corruption, sont des alternatives au traditionalisme du Djihad.

Barber contredit les partisans de Milton Friedman, dans leur conception que le marché représente une sorte de démocratie, car il autorise le « vote » par de l'argent (les consommateurs achètent ce qui leur plaît) : « Les décisions économiques sont choses privées et expriment des besoins et des désirs individuels. Avec les décisions politiques, il s'agit au contraire d'affaires publiques. Elles portent donc un caractère public. Je peux sans plus acheter une voiture qui roule à 250 km/h, en tant que consommateur, et pourtant, en tant que citoyen, je peux me prononcer pour la limitation de la vitesse, parce que j'accorde de la valeur aux aspects de sécurité et d'environnement. Il n'y a pas de contradiction. » (Original : Barber, 1995, pp.296-297).

Barber effleure ici le problème du mauvais goût. Il s'agit avec cela d'un phénomène connu : journaux, chaînes de télévision, etc., qui veulent atteindre beaucoup de lecteurs ou de spectateurs, selon le cas, sont en général contraints au mauvais goût et aux platitudes. Cela pour une raison très simple : le bon goût est individuel, mais le mauvais goût est collectif. Le mauvais goût est caractérisé par le manque d'une qualité individuelle, ou selon le cas d'une énergie de structuration. Le bon goût renferme a priori des éléments créateurs, liés au particularisme de l'individu qui exprime ce bon goût. Le bon goût n'est donc jamais un produit de masse et il est donc inintéressant dans une perspective économique.

Il n'importe pas ici de déclarer la guerre au mauvais goût. Aussi longtemps qu'il y a une demande de mauvais goût, l'économie peut y répondre absolument et parfaitement. Mais quand l'économie commence à dominer certainement la totalité de la société, il n'existe plus d'espace de développement pour la sphère du bon goût, dans laquelle l'élément individuel s'exprime : « Le problème avec *Disney* ou *McDonald's* ne se situe pas au plan esthétique, et des critiques du goût des masses comme Horkheimer, Adorno (et aussi moi-même), ne veulent en aucun cas intervenir dans la sphère privée du goût, mais ils sont beaucoup plus attentifs à empêcher la formation d'un monopole de l'information de manière à ce que la coopération en bonne intelligence des télévisions, de la publicité et du divertissement, ne mène pas à une restriction de la liberté du choix. » (Original : Barber, 1995, p.297). Des sphères comme la démocratie – mais la science aussi par exemple – tombent alors dans la gêne, étant donné qu'elles ne formulent pas directement des qualités communes à tous les hommes en tant que membres de la même espèce biologique, mais elles manifestent plutôt les idées particulières, individuelles ou leurs productions artistiques, selon le cas.

La démocratie commence toujours par faire valoir des idées et concepts individuels, qui sont ensuite confrontés entre eux au plan idéal. Vu de l'économie, c'est là un processus inintéressant ; pour la vie démocratique au contraire, la production d'idées sans entraves et leur confrontation est de toute première nécessité. Il faudra donc un domaine indépendant dans lequel on peut en arriver à une libre confrontation politique des idées. Si l'on veut agir contre les tendances antidémocratiques du *McWorld*, on doit créer un espace de liberté dans lequel la confrontation des idées et la formation des représentations – détachées des puissances économiques – puissent se produire avec succès. Dans un tel espace de liberté, un organisme de radio ou de télévision authentiquement ouvert peut par exemple y jouer un rôle important. L'existence duquel serait de plus en plus nécessaire pour la survie, et dans une mesure plus grande encore, pour la configuration ultérieure de la démocratie (voir le chapitre 5, Californie).

Selon Barber, un nouveau type de capitalisme est apparu avec *McWorld*. Ce nouveau capitalisme exige les mêmes principes du « laisser-faire » et agit également à l'encontre des efforts de l'État – et certes de la même façon que l'ancien capitalisme. Son nouvel aspect consiste dans le fait que *McWorld* opère au plan global et non national et qu'au plan global, il ne s'oppose à aucun État qui pourrait préserver le droit face aux conséquences et effets du marché, dans une ampleur qui jamais ne se produit dans une économie nationale. C'est ainsi que *McWorld* entretient vis-à-vis des États nationaux une suprématie immense. L'idéologie du marché libre est le moyen par lequel *McWorld* démolit les remparts des États de droit nationaux organisés. « L'injustice (...) telle est manifestement la caractéristique essentielle du *McWorld*. » (Original : Barber, 1995, p.42). Il est exemplaire dans ce contexte que le commerce international des matières premières mène à de puissantes inégalités. Cela fait du monde, pour un groupe, un parc de distractions et pour les autres, un cimetière.

Que *McWorld*, d'un côté, accélère la globalisation, mais que cette globalisation, d'un autre côté, aboutisse sans légitimation et au plan international à une violation grossière du principe d'égalité, alors c'est de cette façon que *McWorld* ouvre la porte au Djihad. La production de pétrole est à cet égard un bon exemple. Les trois pays les plus riches du monde – les États-Unis, le Japon et l'Allemagne – représentent la moitié de la production mondiale, mais ils importent aussi ensemble plus

de la moitié de son énergie. Le pétrole provient pour une part essentielle des pays du Proche Orient qui sont extrêmement fragiles au Jihad. Dans ces pays des conflits peuvent naître sans plus pour des motifs ethniques ou religieux. « Plus des trois cinquièmes de la production de pétrole actuelle (et presque 93% des réserves de production) se situent dans des pays, dont l'intégration au *McWorld* demeure très invraisemblable, mais chez lesquels il existe cependant un gros risque d'en venir à des instabilités politiques, sociales, et, par conséquent, économiques. » (Original : Barber, 1995, p.48).

L'autonomie du centre démocratique

McWorld menace le monde d'une domination économique et parfaitement non-démocratique. Il vise à un monde dans lequel domine l'idéologie Hollywood et qui ne connaît aucun principe d'État de droit. L'alternative de Barber n'est pas une société dominée par un État monolithique, mais un monde décentralisé avec divers domaines de vie autonomes : « Nous obtenons le meilleur gouvernement et la meilleure administration en vivant dans des domaines différents, chacun d'eux étant doté de règles et d'avantages propres, sans qu'aucun de ces domaines ne soit dominé par un autre. D'une part, la politique devrait être totalement déterminée, souveraine, ce qui peut seulement signifier qu'elle réglemente les divers domaines de la société libre et pluraliste d'une manière telle qu'elle en garantisse l'autonomie à chacun d'eux. La domination croissante du *McWorld* a transféré la souveraineté au domaine des entreprises et du marché mondiales et menace ainsi l'autonomie de la société citoyenne – et aussi bien le domaine culturel que ceux du spirituel et de la politique. L'alternative (...) n'est pas une société dominée par l'État. L'alternative consiste en une société décentralisée, dans laquelle l'autonomie des domaines particuliers – et parmi eux également le marché et l'économie – est garantie par l'État démocratique. Seule une politique démocratique ressent un intérêt dans le maintien de l'autonomie des divers domaines particuliers et détient la possibilité de le faire. Dès que l'État domine les domaines religieux et économiques, il en ressort une structure totalitaire – de domination théocratique comme au Moyen-Âge, et de domination économique en cette époque du *McWorld*. » (Original : Barber, 1995, p.296).

Selon Barber, nous devrions nous efforcer à cette société décentralisée, pour laquelle le premier pas dans cette direction consiste à la création d'un domaine autonome, politique et démocratique, parce que seul un tel domaine peut, de par sa propre nature, avoir en vue l'organisation de la totalité.

La question c'est de savoir ensuite quel pas on peut entreprendre dans la direction d'un tel domaine autonome, politiquement et démocratiquement. Il s'agit là d'une exigence énorme, puisque face au caractère global de *McWorld*, il ne se trouve aucun État global, et encore moins d'État global démocratique. Dans ce contexte, Barber part du fait que la démocratie n'est pas une institution, mais une manière de vivre qui repose sur la responsabilité individuelle et sur le sens civique : « Un peuple corrompu par le tribalisme et blasé par *McWorld* ne peut entreprendre aucune constitution démocratique pré-élaborée. De même, un peuple qui a derrière lui une longue histoire de despotisme et de tyrannie, n'est pas non plus en situation de le faire. On ne peut faire cadeau de la démocratie à quelqu'un qui ne possède pas de pouvoir. Les sans-pouvoirs doivent donc s'emparer de la démocratie, parce qu'ils se refusent à vivre sans être libres et veulent le droit pour tous. Pour que s'ouvre le chemin vers la démocratie – par exemple dans des pays en état de transition, ou selon le

cas au niveau global – il doit d'abord y avoir des citoyens qui exigent la démocratie. Dans la société citoyenne et dans sa culture sociale, un fondement doit exister. Car la démocratie n'est pas une prescription universelle pour une forme déterminée de gouvernement. La démocratie est la stimulation à vivre d'une manière déterminée : en étant responsable, autonome et en vivant au plan communautaire, au sein de communautés autonomes, certes, mais aussi ouvertes, tolérantes, pratiquant le respect mutuel, et marquées d'une conscience autonome pour sa propre valeur. John Dewey a caractérisé la démocratie comme une forme de vie. Selon lui, elle n'est pas une forme de gouvernement, mais c'est l'idée d'une communauté. La démocratie est l'art et la manière de vivre dans une société pour les citoyens. Une démocratie globale, qui serait capable d'arrêter les tendances démocratiques du Jihad et du *McWorld*, ne peut pas s'installer sur la base d'une copie abstraite de projets constitutionnels nationaux déterminés. La société civile – locale ou globale – se tient au commencement. » (Original : Barber, 1995, p.279).

La question décisive c'est naturellement de savoir comment une telle société civile peut renaître. Comment se fait-il que dans les Etats-Unis visités par De Tocqueville, il existait un tel entrelacs, socialement si intense, que le capital social de l'époque en était imprégné ? Il y avait deux raisons à cela.

D'abord, l'État national, sur lequel les citoyens pouvaient à peine se reporter, n'avait alors qu'une importance limitée. Fondamentalement, la vie politique était fédéralement structurée : « Le gouvernement n'avait – en particulier au niveau des États fédéraux – qu'une mince influence (eu égard à ces devoirs, cette influence était peut-être même trop faible), puisque la constitution d'autonomies complètes, qui ne se reportaient pas spécialement sur le gouvernement, laissaient libres les États fédéraux et le peuple. » (Original : Barber, 1995, p.282). Une forme fédérale d'État est tout à fait essentielle à la formation et à la conservation du capital social, puisque l'individu, ici, est considérée comme l'unité fondamentale (l'acte de déléguer vers les niveaux plus élevés de la communauté procède en effet de l'individu lui-même) et que l'intuition morale et l'engagement ne peuvent être suscités d'emblée qu'à partir de ces individus.

Une second raison consiste dans le fait que le marché n'avait à l'époque qu'une faible extension et agissait donc moins sur la société : « Les marchés avaient également une faible influence. Ils étaient d'abord régionaux et dominés par des relations mutuelles et des accords d'individus à individus. » (Original : Barber, 1995, p.282).

Sur la base de cela, les citoyens des Etats-Unis du temps de De Tocqueville organisaient de fait eux-mêmes leur société. Ils décidaient eux-mêmes, en commun, de l'aspect que devait prendre leur communauté. Cet état des choses engendrait une attraction essentielle pour des ententes efficaces. Le réseau de la confiance mutuelle, ainsi que le sentiment de responsabilité sociale pour la « *res publica* » [« chose publique », ndt] qui naissaient de cette manière, constituaient du capital social.

C'est à partir de deux côtés que ce capital social – foncièrement démocratique et essentiellement décentralisé et structuré au niveau local – fut ensuite menacé.

D'un côté, le marché exerça sa pression. Les citoyens se virent devenir de plus en plus des consommateurs, l'engagement libre fut de plus en plus refoulé par le marché. Aux Etats-Unis, la liberté de donner son sang, refoulée par des services commer-

ciaux (lors desquels, les donneurs sont payés) est un exemple classique de cette évolution des choses [voir 3-2]. D'un autre côté, le gouvernement s'immisça de plus en plus fortement dans la vie sociale. Sur la base du rôle croissant du marché, de fortes interventions furent requises de la part de l'État. La communauté locale ne fut plus en mesure de contrôler le marché, et l'État dut intervenir dans le sens d'une protection des intérêts publics. Simultanément, il reprenait ainsi en charge des domaines essentiels de la responsabilité sociale des citoyens.

« Ce n'est qu'à partir du moment où les individus, qui se considéraient eux-mêmes citoyens, commencèrent à se sentir consommateurs, et que des groupes qui oeuvraient à titre honorifique, furent repoussés par les entreprises, qui en tant que « personnes juridiques » reçurent légitimation pour ce faire, ce n'est qu'à partir de ce moment, donc, que les forces du marché pénétrèrent dans la société civile et l'anéantirent à partir de leur domaine privé. À cette invasion radicale du marché, le gouvernement répondit par des mesures énergiques afin de protéger le bien commun contre les nouveaux monopoles mais, ce faisant, il ruina la société civile d'une façon non intentionnelle à partir cette fois de l'État lui-même. Étranglée entre ces domaines d'influence croissante en pleine expansion de deux partis qui se combattaient mutuellement, la société civile perdit sa situation prééminente au sein de la société américaine. À l'époque des deux Roosevelt, elle était pratiquement disparue et ses membres durent se soumettre à la tutelle de l'État fort, ou selon le cas, de l'économie privée, où écoles, églises, ateliers, fondations et autres associations, ne pouvaient plus que prendre purement et simplement la forme d'entreprises qui se présentaient comme représentantes des intérêts particuliers de leurs membres. Il ne s'agissait même plus, en premier lieu, de savoir si ces intérêts concernaient le gain ou la protection de l'environnement, puisque ces associations privées n'avaient elles-mêmes que des buts privés. Les écoles devinrent plutôt des groupes d'intérêts pour les êtres humains avec enfants (des parents) que des lieux où se formerait durablement une société libre. Les églises furent remises aux groupes d'intérêts confessionnels et ne furent plus la source de la force morale si avantageuse pour la société (comme le perçut encore De Tocqueville en son temps). Des associations à titre honorifique devinrent plutôt des sortes de *lobbies* privés et ne furent plus des espaces de liberté, dans lesquels femmes et hommes suivaient l'école de la liberté. » (Original : Barber, 1995, pp.282-283).

D'où s'ensuit la seconde thèse : Les citoyens doivent reprendre leur destinée en mains propres. Barber plaide en effet (dans son livre le plus récent « *Forte démocratie* ») pour une série de mesures, parmi lesquelles, à titre d'exemple, l'introduction d'un référendum national aux États-Unis, un instrument de démocratie directe qui y est parfaitement inconnu là-bas. On pourrait dire qu'un fédéralisme radical forme le biotope naturel dans lequel peut naître du capital social. Les observations de De Tocqueville, tout comme un grand nombre d'autres études anthropologiques et psychologiques, mettent en évidence que l'être humain possède absolument un potentiel de création du capital social. Mais il faut remplir deux conditions pour cela. Premièrement, le fédéralisme doit conséquemment partir de l'individu – les conditions préalables doivent être créées pour que l'homme puisse effectivement prendre sa destinée en mains. Une démocratie purement représentative (Barber la désigne comme la « *thin democracy* » [à peu près : « *démocratie médiocre* », ndt] qui force les hommes à déléguer leurs tâches, et donc à remettre leur destinée à quelqu'un d'autre, n'est pas appropriée pour cela.

Et deuxièmement, au sein de cette structure démocratique et fédérale, il faut encore se préparer à être en mesure de repousser le *McWorld* et le *Djihad*. Il en résultera alors une culture démocratique, qui méritera cette dénomination. Et cela ne va pas de soi. L'ancien capital social, à l'égard duquel De Tocqueville exprimait son admiration, était né en ce temps-là – dans des conditions favorables – spontanément et inconsciemment. Mais à cause de ce manque de conscience, il ne fut pas en mesure de résister par la suite, dans des circonstances devenues cette fois défavorables, et il dut se déconstruire. Les conditions préalables pour une restauration d'un nouveau capital social doivent à l'avenir être spécialement créées et maintenues.

Les domaines du *Djihad* et de *McWorld*

Barber n'accomplit pas ce dernier pas dans son argumentation, à vrai dire pas complètement. Et ici se révèle la faiblesse de son livre, par ailleurs excellent. Barber conclut du tableau esquissé ici que l'on devrait abandonner la pensée bipolaire des concepts « État contre économie privée » et y mettre à la place une structure triplement articulée, dans laquelle la Société civile peut de nouveau retrouver sa place entre l'État et l'économie privée.

Avec cette conclusion, Barber ne mène pas jusqu'au bout, de manière conséquente, son analyse des conséquences antidémocratiques du *Djihad* et du *McWorld*. En effet : Pourquoi le capital social des États-Unis fut-il broyé entre le marché et l'État ? Parce que *McWorld*, provenant du marché, commence à étendre ses tentacules sur l'État de droit et se met à agir de manière destructrice sur la culture. Mais aussi, et ce point est naturellement plus subtil, parce que le *Djihad* aspire de son côté à assujettir l'État à une culture particulière ou à une confession. Le noyau du *Djihad*, c'est la tutelle idéologique, la suppression de l'autonomie des citoyens et la réduction des citoyens à la situation de sujets d'un État, qui veille à leur bien-être intérieur. Le *Djihad* refuse la séparation de l'État et des idéologies. L'amalgame de la religion et de l'État, comme en Iran, par exemple, ou en Arabie Saoudite, n'est que la forme la plus extérieure d'une telle alliance entre *Djihad* et État. La « dictature du prolétariat », à laquelle aspiraient les régimes communistes, en était un autre exemple extrême.

Beaucoup plus frappant, en revanche, et d'autant plus pleinement actif, c'est l'amalgame de l'État avec l'idéologie du marché libre, en liaison avec la mise sous tutelle de la population sous l'étendard de la « démocratie représentative », comme cela apparaît dans les démocraties occidentales. *McWorld* n'a aucun intérêt pour l'État national, mais le *Djihad*, lui, en a. *Djihad* et *McWorld* travaillent donc ensemble dans un domaine où ils sont d'accord : la répression de la démocratie. Le *Djihad* occupe l'État et partage idéologiquement la suprématie de *McWorld* en liaison avec les formes les plus diverses du tribalisme. Le nationalisme et la défense de *McWorld* – c'est la manière la plus parfaitement efficace du *Djihad*, avec l'aide de l'État de droit, pour agir sur la population. Cela mène à ces circonstances extrêmement particulières, comme en Arabie Saoudite, où la coopération économique intense avec l'Occident, s'accompagne, à l'intérieur du pays, d'une terreur des plus réactionnaires contre les femmes et les non-musulmans. Ici *McWorld* et *Djihad* coopèrent main dans la main.

Barber a raison pour ce qui est que la Société civile doit reconquérir l'espace au centre de la société. Mais ce centre est à domicilier d'une manière qui manque de précisions chez lui. Dans une société démocratique, le gouvernement ne

peut pas constituer de pouvoir autonome contre les citoyens, puisqu'il ne doit être rien d'autre que l'expression démocratique de la volonté populaire. Effectivement, l'installation d'une société civile authentique éliminerait le Djihad du gouvernement et le refoulerait dans le domaine dans lequel il a sa justification. Ce domaine, c'est celui de la culture dans tous ses aspects, la formation démocratique des représentations, tout comme la libre confrontation des idées, par lesquelles on peut et on doit mener des guerres saintes. Et *McWorld* doit aussi être refoulé dans son domaine originaire

de l'économie. Comme Barber le remarque dans la postface de son ouvrage, en eux-mêmes Djihad et *McWorld* ne sont pas mauvais. Ce n'est pas eux qu'il faut combattre, en tant que tels, mais leur tendance à envahir à la manière d'herbes folles la société civile. On doit donc en venir à une décartélisation fondamentale du Djihad (le monde de la culture et la caractéristique culturelle), du *McWorld* (le monde de l'économie) et de l'État démocratique (voir aussi Steiner 1919, 1976). Et ce n'est possible qu'au moyen du fédéralisme démocratique radical.

3-1 : Le principe de Saint-Florian ou société civile et démocratie

Les problèmes qui découlent du principe de Saint-Florian sont constamment à l'ordre du jour. La plupart des gens conçoivent absolument la nécessité des aéroports, des accueils pour les demandeurs d'asile ou des lieux de stockage de produits radioactifs. Mais personne ne veut avoir de telles installations devant sa porte ou près de chez lui. Une infrastructure que les hommes veulent, mais qui n'est tolérée par personne à proximité de chez soi, c'est ce qui est à la base du principe de Saint-Florian.

En règle général, le lieu d'implantation d'une telle infrastructure est imposé de force par les autorités à une communauté locale – dans les circonstances d'une compensation financière ou autres. En Suisse, il existe la situation intéressante que les communautés locales disposent d'un droit de veto pour la fixation du lieu d'implantation d'une infrastructure (par décision citoyenne au niveau de la communauté en question, ou bien par un référendum au sein de la communauté). En 1993, on demanda aux habitants de quatre villages quelle serait leur attitude si, dans leur communauté, on installait un lieu de stockage de matières radioactives. Ces quatre villages étaient jugés par les services géologiques suisses comme ayant été choisis parce que situés sur des terrains géologiquement appropriés pour l'opération envisagée. Les réponses des personnes interrogées n'étaient pas facultatives, puisque la décision était ouverte et le résultat du sondage devait être connu avant la prise de décision.

Il se révéla que 50,8% des interrogés se déclarèrent d'accord pour l'installation, 44,9% se prononcèrent contre. D'une manière assez particulière, cette majorité s'effondra dans l'instant où l'on proposa un dédommagement financier. Avec une compensation financière annuelle allant de quelques 1500 à 4500 €, l'acceptation pour l'installation de stockage de déchets nucléaires s'effondra de 50,8% à 24,6%. Ce dernier pourcentage ne se modifia plus, même à la suite d'une proposition d'un dédommagement plus important.

Après enquête, il s'avéra que la légitimité du procédé de décision joua effectivement un rôle décisif dans l'acceptation du site. Celui pour qui la prise de décision paraissait acceptable, pouvait accepter d'en partager le résultat avec les autres. Par un dédommagement financier, on a aussi modifié de manière décisive la manière de prendre la décision. Lors d'une procédure décisionnelle de démocratie directe, comportant un droit de veto local, les électeurs sont directement renvoyés à leur sens de la communauté et à leur jugement objectif. Si cela vient maintenant à se trouver relié à des compensations financières, le soupçon s'impose alors aux électeurs qu'ils doivent être subornés. Alors, on

ne s'adresse plus à leur propre sens civique, mais on leur envoie le message implicite qu'on les tient pour des « gens plutôt centrés sur des cercles familiaux amoraux », devant être convaincus par le recours à des moyens extérieurs (financiers). Ce transfert de la motivation intrinsèque sur des stimulations extérieures mène à une perte considérable et grave de capital social (Oberholzer-Gee e.a., 1995).

3-2 : Don du sang – payé et non payé

Du capital social existe donc quand les hommes, à partir de motivations profondes, ou selon le cas intrinsèques, s'engagent à quelque chose. Quand les hommes rendent leur action dépendante de facteurs extérieurs, par exemple, parce qu'on les paye, cela influence donc leur motivation intrinsèque. La volonté intérieure de faire quelque chose, s'affaiblit et on perd du capital social. C'est donc que le commerce refoule le capital social [voir aussi 3-1].

Le chercheur néerlandais en sciences économiques, Arjo Klamer (1995) décrit la situation de la manière suivante : « Alors que, voici quelques années, je reçus la garde de mes deux enfants (de 5 et 7 ans), je décidai de faire usage de mes cours en sciences économiques et de récompenser ou de punir, respectivement de bonnes et de mauvaises actions par un certain prix. Cinquante centimes pour une aide à débarrasser la table, 25 centimes pour aller promener le chien sans râler, 1 Euro en cas de manigances de bagarres, 30 centimes pour un désordre inutile etc.. Tout se déroulait après une entretien avec les enfants. Au contraire de mon épouse, j'étais convaincu de ma propre évaluation. Dans ce système économique, je ne devais plus, tout au moins pas continuellement, jouer le rôle du râleur, et la responsabilité était transférée aux enfants. Exactement comme cela se devait. »

Au début, la méthode fonctionna avec succès. Les bagarres se réduisirent et les enfants devinrent serviables. Mais Klamer fut rapidement confronté à une autre perte inattendue. Ses enfants répondirent bientôt dans une moindre mesure à la prise de considération d'ordre moral. « Alors qu'au plus jeune, je lui faisais part de la plainte de son professeur, selon lequel il hurlait fréquemment en classe, il réagit parfaitement en accord avec mon système d'évaluation économique et proposa un marché. Deux Euro pour avoir le droit de crier en classe! Tout à fait à l'opposé de mes principes énoncés, je m'entendis lui communiquer ma propre réaction : « En aucun cas ! Je veux tout simplement que tu ne le fasses plus. Et si tu le fais encore une fois, tu auras à faire à moi. » L'évaluation économique avait échoué.

En 1970, parut l'ouvrage « la relation empoisonnée », dans lequel Titmuss décrit les conséquences d'une rémunération

du don du sang. Dans les années soixante, un système de don du sang commercial s'était développé aux Etats-Unis (entre 1965 et 1967, le sang y provenait pour 80% de donateurs payés), tandis qu'en Grande Bretagne, le système du don bénévole du sang était maintenu. Titmuss constata que le système volontaire était essentiellement plus favorable en terme de coûts et apportait en outre avec lui un moindre risque de contamination.

Il interrogea les donateurs bénévoles sur leur motivation et en vint à la conclusion que la plupart des donateurs n'étaient pas en situation d'exprimer leur motivation, sans en référer d'une manière ou d'une autre à des concepts moraux. Effectivement, le don gratuit du sang ne se laisse expliquer que par le propre sens civique citoyen, ou selon le cas, de la communauté de ceux qui y prennent part. Des phénomènes comme le don du sang révèlent que les « citoyens », au contraire de maintes affirmations, existent absolument.

L'investigation de Titmuss fournit une série de résultats plus curieux. D'abord il semble que l'introduction du don commercial de sang a influencé négativement le don gratuit et libre d'une manière prononcée. Un préjudice fut manifestement portée à la motivation des libres donateurs, car on payait au sein de la société pour une prestation que eux offraient librement. Ce phénomène est aussi caractérisé par « l'effet de retombée » (*spillover effect*). Quand on comprend qu'une autre personne est payée pour son engagement, sa propre stimulation s'effondre d'offrir gratuitement cet engagement.

Dans le système commercial, la qualité du sang donné fut en outre mise en danger, parce qu'en particulier des personnes provenant des groupes à risques les plus variés y prirent part contre paiement. Par la suite, le système commercial de don du sang aux Etats-Unis fit marche arrière. Dans les années 1971-1980, la quantité de sang payé se réduisit de 76%. Dans le même laps de temps, la quantité de sang par don gratuit augmentait de 39%. La disponibilité à donner quelque chose par motivation intrinsèque, se laissa donc restaurée. Cependant cette restauration nécessite un certain temps.

Nous croyons avoir compris entre temps ce qui n'allait pas dans la pédagogie de l'essai de Arjo Klammer. Et nous comprenons éventuellement aussi pourquoi le don du sang, au mieux, ne devrait pas être rémunéré. Mais ne se pourrait-il pas, que nous nous trouvions ainsi, à beaucoup d'égard, dans une situation qui ressemble furieusement à celle dans laquelle les enfants de Klammer seraient tombés, si celui-ci avait mené à fond son projet pédagogique malsain ? Car on ne peut en aucun cas concevoir que ce qui vaut pour le don du sang ne vaille pas non plus pour la disponibilité à fournir du travail et de l'engagement pour l'ensemble de la communauté.

3-3 : Au sujet du village néerlandais Jorwerd

D'innombrables ouvrages ont été rédigés sur la transformation de la vie au village. Mais la manière dont « les forces du marché commencèrent à pénétrer dans la société civile et réduisirent à néant le domaine privé » (Barber) n'a peut être jamais décrite d'une manière aussi saisissante que dans l'ouvrage de Geert Mak, « *Comment Dieu disparut de Jorwerd* » (1996, traduit en allemand en 1999) un ouvrage entre temps devenu un classique.

Jorwerd est un petit village agricole de la province de la Frise, dans le Nord des Pays-Bas. Jusqu'à il y a quarante, cinquante ans, les fermiers contrôlaient le domaine central de l'économie, même si cette économie montrait une faible productivité. Cela commençait déjà au niveau de la famille : « Les familles nombreuses classiques de paysans n'avaient pas la vie facile, mais elles avaient un gros avantage par rapport aux familles en ville : elles disposaient habituellement de leurs propres légumes produits sur place, de leur propre viande, de leur propre lait, beurre, fromage, œufs, pommes de terre, et pouvaient donc ainsi subvenir elles-mêmes à leurs besoins vitaux. » (p.23).

Ce qui devait être acheté en surplus (par exemple le café, le thé, le sucre, le savon) ne représentait pas une grosse dépense. Mais surtout, l'achat se décidait à partir du besoin bien déterminé. Et pourtant cela se modifia : « Jusque dans les années soixante, beaucoup de fermiers n'entraient jamais eux-mêmes dans un magasin. La situation de classe moyenne était chez elle. » Lors d'un entretien avec des villageoises plus âgées, celles-ci déclaraient : « Nous inscrivions dans un petit livre de comptes, ce dont nous avions besoin, mais pas plus. Le café, le thé, le savon qu'il fallait. Pour toute la famille, je n'achetais alors jamais plus que pour vingt marks par semaine. » (p.24). Ce système disparut irrémédiablement dans les années soixante-dix. Les gens devinrent mobiles, la classe moyenne disparut à Jorwerd, la publicité et les bas prix des supermarchés dans la ville – désormais accessibles en voiture – modifièrent complètement les comportements d'achat.

Cela se produisit du côté de la consommation. Mais aussi, eu égard à la production, le contrôle s'en déplaça également vers l'extérieur. Car le progrès technique fit son entrée dans la ferme agricole. D'abord, surgirent les machines à traire et le tracteur remplaça le cheval. Ces investissements n'étaient pas encore de gros obstacles pour le fermier. Mais dans les années soixante-dix, cela aussi changea. Le réservoir à lait devint par exemple un standard : « les fermiers durent s'offrir de gros réservoirs à lait. Avant cela, on travaillait avec les bidons de lait démodés, qui étaient déposés le matin et le soir au bord de la route, afin que le camion de lait puisse facilement les prendre, une opération accompagnée du bruit et du claquement caractéristiques, pour les emporter vers les innombrables petites laiteries. » (p.94).

Le contrôle sur les circuits économiques se déplaça bien loin de la communauté locale. Des facteurs en provenance de l'extérieur, en particulier des découvertes techniques, jouaient désormais un rôle décisif. En outre, le fermier tombait dans la dépendance vis-à-vis des banques. Chez les fermiers de Jorwerd, l'acceptation du crédit amena dans les années soixante un changement de mentalité : « Pour beaucoup, les visites à la banque commencèrent déjà avec le premier tracteur, vers la fin des années cinquante. La plupart des fermiers ne pouvaient absolument pas payer comptant cet engin. Mais on eut besoin de plus en plus d'argent : pour des machines, des étables, pour des installations toujours nouvelles. Et lorsque, à partir de 1975, environ, l'argent de la laiterie, par l'intermédiaire du transporteur de lait, n'arriva plus sur la table de la cuisine (...) la banque prit une grande ampleur dans la vie des fermiers. » (p.95).

Les habitants de Jorwerd s'en remettaient de moins en moins les uns aux autres, mais de plus en plus à des gens

extérieurs au village. Ce fut par exemple le cas du forgeron. Le forgeron de Jorwerd était, comme les nombreux forgerons de village, un généraliste authentique. Il ferrait les chevaux, réparait les gouttières, posait les poêles, et même les réparations générales du tracteur ne lui posaient pas de difficultés particulières. Sur maintes voies ferrées de la Frise, circulaient encore par-ci par-là des Renault 4 réformées, qu'il avait astucieusement transformées en balayeuses des voies. Même sa *Harley Davidson* transformée en moto-balayeuse fut l'un de ses succès les plus exemplaires. Il aimait la technique de sa propre initiative, et cependant la technique se détacha finalement de lui. » (p.161 et suiv.). « Chaque forgeron de village pouvait réparer sans problème les outils agraires les plus importants d'une ferme de 1970 : tracteurs, moissonneuses, outillages de traite, épandeurs à fumier et beaucoup d'autres encore. Pour les tracteurs et machines à traire qui apparurent sur le marché après 1970, cela ne valait plus. Elles étaient tellement bourrées d'électronique et de technologies, que seules des personnes jeunes pouvaient encore s'en sortir avec elles. Un forgeron ordinaire de l'ancienne trempe ne pouvait plus s'en tirer. Là aussi, les fermiers se retrouvèrent dans une dépendance toujours plus intense des forces économiques du monde extérieur. » (p.163). « Ainsi disparut à Jorwerd quelque chose qui, pendant des centaines d'années, avait fait corps d'une manière décisive à l'existence du fermier : sa propre économie à lui, à l'intérieur d'une plus grande. Les frontières entre les deux s'évanouirent, la digue de fidélités et de traditions se rompit de plus en plus, et tout d'un coup, le village fut entraîné et balayé comme s'il n'avait jamais existé. » (p.164).

Au moyen d'un contrôle modérateur sur l'économie, aussi bien sur le marché comme sur la production, l'État intervint en régulant – exactement comme le décrit Barber. Pour les fermiers de Jorwerd et ailleurs, l'introduction des contingents de lait fut une intervention extraordinairement couronnée de succès. En 1984, les ministres de l'agriculture européens décidèrent de limiter la production de lait. Chaque fermier ne fut plus autorisé qu'à produire une quantité déterminée. Chaque litre de lait, qui dépassait cette quantité, devait être sanctionné par une amende considérable. Il en ressortit des affaires de spéculation sur les quotas de lait. Un fermier, à qui était permis une production de 250 000 litres de lait, obtenait de ce fait un droit de production d'un montant de 450 000 €, qu'il pouvait revendre. Par la suite, il y eut des quotas sur le fumier d'étable. Les éleveurs ne furent plus autorisés à dépasser une certaine quantité de fumier. Le marché spéculatif s'agrandit. Les éleveurs de cochons furent prêts à payer pour avoir le droit d'épandre leur excédent de fumier sur le terrain d'une autre ferme (p.105). Pour l'ensemble des relations sociales, il est très important dans ce contexte, qu'il s'agisse d'interventions qui n'ont pas la moindre influence sur le fermier particulier, mais qui agissent d'une manière décisive sur sa vie et en font de plus en plus une réalité virtuelle. Un fermier a récapitulé les effets des ces manœuvres de la manière suivante : « On n'est plus fermiers, on est producteurs. »

Cette perte, dans le contrôle de sa propre vie, ne fut pas compensée par plus de démocratie. La volonté de la population, de configurer sa propre communauté de vie, ne fut ni reconnue ni honorée. « L'État » veut une tutelle, même si cela est vraiment plus cher : « Alors que les journaux et la politique débordaient d'histoires « d'autonomie » et « d'entraide », la communauté utilisait d'une manière particulièrement rare,

les possibilités, que le sens social villageois offrait encore dans la pratique. La plupart des grands changements à Jorwerd – le remblayage du port, la reconstruction – remontaient presque toutes à des suggestions des habitants eux-mêmes. Par la suite, c'est à peine si de telles initiatives se manifestèrent. Ainsi la route vers le champ « *Kaat* » n'était qu'un gros bournier, mais un jour, Willem Osinga proposa de la remettre en ordre avec quelques volontaires en une paire de samedis après-midi – il y avait encore quelques pavés disponibles, et la communauté n'eût besoin que de livrer un charrette de sable —, mais cela ne se fit pas de cette façon. Plus tard, la communauté s'en est elle-même acquittée. Coût : trente mille Florins. « Avec cet argent, on aurait pu faire une foule de choses dans le village », bougonna Osinga. » (p.225 et suiv.).

3-4 L'Union Européenne

Ces dernières décennies, l'Europe s'est elle-même élargie dans toutes les directions. Elle a gagné plus de pouvoirs pour elle-même avec chaque amendement au Traité, et presque chaque gouvernement en Europe s'est prononcé en faveur de l'accession, que les citoyens soient d'accord ou pas. Dans la plupart des cas, la décision sur l'accession a été prise sans référendum.

Aujourd'hui, 50% de la législation vient de Bruxelles. Cette législation de Bruxelles se monte actuellement à quelques 100 000 pages. Le budget européen de plus de 100 milliards € par an est plus important que celui de maints États membres. « Les institutions européennes exercent effectivement plus de pouvoir quotidien que ne le fait chacun des États membres séparément pour son propre compte », telle est l'opinion du juge constitutionnel allemand Udo di Fabio. En même temps, l'UE est si peu démocratique que le Commissaire européen responsable de l'élargissement, Günther Verheugen, remarqua un jour : « Si l'Union elle-même demandait à adhérer au Traité, nous aurions à lui objecter une « déficience démocratique ». » (Oldag et Tillack, 2003, pp.17-19) ; voir aussi Booker et North, 2005).

Pour un observateur superficiel, l'UE semble avoir résolu beaucoup de problèmes modernes. Selon ses partisans, après deux guerres mondiales, on peut créditer l'UE d'en avoir évité une troisième. Mais c'est ignorer complètement comment la première et la seconde Guerres mondiales ont survécu. Elles furent provoquées par des élites qui gouvernaient d'une manière non-démocratique, développaient leurs projets en secret et initiaient habituellement des guerres à l'encontre de la volonté de la majorité, comme le montrent les études historiques réalisées de nos jours. Ce que l'UE a fait, c'est de placer une élite disposant d'un pouvoir encore plus élevé au-dessus de ces anciennes élites de pouvoir et elle doit maintenant essayer de les maintenir sous contrôle.

L'exemple de la Suisse montre une approche entièrement différente : depuis qu'elle devint une Fédération au milieu du dix-neuvième siècle, en incorporant dès le départ des éléments de démocratie directe, la Suisse a été quasiment le seul État en Europe à ne plus entrer en guerre (seule la Suède a disposé d'une paix plus longue). La raison est simple : les gens ordinaires veulent rarement la guerre. Les démocraties disposent de meilleures méthodes que la violence pour résoudre des conflits. Autrement dit : si les États se démocratisent intérieurement, ils deviendront plus pacifiques.

Il y a déjà eu un consensus depuis longtemps parmi les intellectuels pour reconnaître que les démocraties (terme par lequel ils entendent des États disposant d'élections libres et du respect des Droits de l'Homme) ne se font pas la guerre entre elles. D'un autre côté, cependant, les intellectuels ont fréquemment observé que des démocraties sont tout aussi belliqueuses que d'autres États autoritaires. Rummel (1995) montre, toutefois, que cette dernière affirmation est basée sur des statistiques de conflits qui ne font pas de distinction entre des conflits relativement limités, dans lesquels il y eut mille morts, et une guerre faisant un million de morts. Si le nombre des morts est pris en considération, cependant, il y a un lien très évident : plus un État est démocratique, moins il provoque de morts dans des conflits.

En bref : si vous voulez la paix, vous pouvez faire votre possible pour garder des problèmes de force sous contrôle en plaçant un pouvoir supérieur au-dessus d'eux (comme le fait l'idéologie politique en vigueur dans l'UE) ; mais une paix permanente est bien mieux assurée en démantelant ces forces de l'intérieur. Ce serait donc une étape bien plus logique d'introduire la démocratie directe dans les États actuels, au lieu de mettre en place des super-États transnationaux dans lesquels les États nationaux doivent être absorbés. Il n'y a aucune garantie que ces super-États transnationaux n'en reviennent pas à des luttes d'influences régionales qui leur fourniraient une raison de s'attaquer mutuellement. Si l'on poursuit cette logique, on a donc besoin d'un État encore plus grand qui doit maintenir tous les super-États en dehors de toute menace réciproque. On finirait alors par avoir un seul État mondial autoritaire – une perspective pas très attrayante.

Le tristement célèbre « déficit démocratique » de l'Union Européenne existe parce que les gouvernements nationaux (sans autorisation de leurs citoyens) ont cédé leur pouvoir aux institutions européennes de faire des lois qui prévalent désormais sur les lois nationales et les Constitutions. Les Parlements nationaux n'ont plus de contrôle là-dessus. Les chefs de gouvernement nationaux et les ministres (à travers leur participation aux Conseil Européen) contrôlent quelques clefs de la législation européenne, mais du fait que ces derniers se rencontrent à huis-clos, les Parlements nationaux ne savent jamais comment leur chef de gouvernement ou ministres ont voté à Bruxelles. Si les ministres prétendent qu'ils ont exactement fait ce que leurs Parlements nationaux attendaient d'eux, les Parlements ne disposent d'aucun moyen pour s'y opposer. Le Parlement Européen ne peut pas combler ce vide, parce que c'est tout juste s'il a quelques pouvoirs. Il n'a aucun droit de décision sur les questions les plus importantes et il est incapable

de destituer les membres individuels de la Commission Européenne (le presque gouvernement de l'UE). L'ancien Président de la Commission Européenne, Jacques Delors, appela un jour l'UE un « discret tyran » (Oldag et Tillack, 2003, p.35). En fait, cela implique une double crise : à un moment où les gens ne sont plus satisfaits de leur système représentatif (voir 1-1), même le très restreint « mot à dire » que les citoyens disposent encore avec leur système représentatif a été une fois de plus sapé de tous les côtés.

La soi-disant Constitution Européenne, qui fut préparée à Bruxelles mais fut rejetée en mai et juin 2005 par les électeurs des référendums de France et des Pays-Bas, aurait fait peu de chose pour résoudre ces problèmes. Le Parlement Européen n'aurait obtenu que plus de pouvoir de prise décisionnelle, mais aurait continué à ne pas avoir de droit d'initiative et à ne pas pouvoir destituer les membres individuels de la Commission. La Constitution Européenne fournit en vérité plus d'ouverture au sein du Conseil des Ministres, mais cette ouverture reste encore limitée et, plus significativement même, elle ne s'appliquerait pas aux Chefs de gouvernement au sein du Conseil Européen. C'est précisément là que les décisions les plus importantes sont prises, telles que : traités européens (qui renferment les accords les plus importants), le budget de l'UE et le déploiement des forces européennes à l'extérieur de l'UE.

Un autre problème-clef, c'est le centralisme, qui est en outre renforcé par le projet de Constitution Européenne. Les lois de l'UE sont déjà pleinement valables dans *tous* les États membres, ou elles ne sont valables *nulle part*. Cela crée en pratique beaucoup de discussions agitées et à mi-voix, parce que les circonstances dans chaque État membre sont diverses et chaque gouvernement a différentes exigences. Souvent personne n'est content du compromis, parce que tous les États membres (actuellement 25) doivent être satisfaits. Une solution simple – en faveur de laquelle, parmi d'autres, Frey argumente – serait que les États membres européens stipulent toujours pour chaque sujet avec quel autre État membre ils veulent introduire une législation conjointe, qui entraînerait la création de « juridictions de recouvrement » (« *Overlapping jurisdictions* », *ndt*). Dans chaque cas, les autres États pourraient toujours décider ensuite quelle juridiction ils souhaiteraient rejoindre. En outre, Frey suggère que les citoyens puissent décider en démocratie directe au sein de ses juridictions, ce qui arrive déjà en Suisse, comme on l'a décrit ci-dessus. Cette proposition de Frey contient exactement un mélange entre fédéralisme et démocratie directe qui, comme nous l'avons vu dans ce chapitre, s'avèrera crucial pour une coexistence authentiquement paisible et productive au vingt-et-unième siècle.

4. L'être humain démocrate

Démocratie et motivation

Un système purement parlementaire, avec prise décisionnelle à la majorité des voix, n'est pas un système démocratique. Au sein d'un tel système, la population ne peut pas empêcher l'introduction d'une loi non voulue. Dans une démocratie authentique, le peuple a toujours le dernier mot en cas de doute.

Pourtant, les opposants à la démocratie directe ne se laissent pas convaincre par un principe fondamental aussi simple. Leur opposition à la démocratie directe ne se fonde pas seulement sur des motifs rationnels. Leur réserve vis-à-vis d'une souveraineté globale du peuple vient aussi des tripes et s'enracine dans une méfiance délibérée à l'égard de l'être humain. L'introduction du suffrage universel, ou selon le cas, du droit de vote des femmes, se heurta aussi, en son temps, à une semblable opposition irrationnelle.

Les opposants à la démocratie directe sont d'avis que les êtres humains se laissent déterminer dans leur comportement électoral, pour l'essentiel, par des motifs égocentriques ou d'ordre privé. Selon cette conception, les minorités seraient impitoyablement repoussées par les majorités. On n'aspire-rait en aucun cas, dans une démocratie directe, à des objectifs élevés, ou selon le cas, d'intérêt généralement humain. Une démocratie représentative crée au contraire la condition préalable pour qu'une élite morale ait la parole. On attend ensuite de cette élite qu'elle reconnaisse les intérêts généraux et qu'elle les serve.

Les opposants à la démocratie directe ont donc une conception bien déterminée des êtres humains et de la société. Ils considèrent la société dans son essence comme un jungle, comme un nid de serpents [ou « panier de crabes », éventuellement, ndt], dans lequel s'affrontent des intérêts particuliers. Les opposants utilisent donc une théorie déterminée de la motivation, selon laquelle l'intérêt égoïste constitue le mobile principal de décision. Ils ne se laissent pas simplement convaincre par des arguments logiques en faveur de la démocratie directe ni par les pratiques en oeuvre dans les pays où existent déjà depuis longtemps des structures de démocratie directe. Car ils considèrent l'être humain moyen, au plus profond de sa nature, comme maladroit et incapable.

Dans les exposés qui suivent, nous voulons pour cette raison jeter un coup d'œil précis sur le phénomène de la motivation humaine. Les lecteurs pressés peuvent à vrai dire sauter ce chapitre et passer immédiatement au chapitre 5.

Bien et mal en tant que concepts politiques fondamentaux

Dans le monde de la matière, on cherche en vain l'élément moral. Les lois de la physique ne donnent aucune indication sur l'existence d'une conscience (Searle, 1992 ; Penrose, 1994). La conscience ne joue aucun rôle en physique, car elle ne décrit absolument aucune relation causale dans laquelle le phénomène « conscience » émerge. On doit beaucoup plus partir du fait que la conscience est une condition pour la description des relations et des lois physiques. La conscience n'est pas contenue dans la physique, même si elle forme une condition préalable pour les connaissances de la physique.

Étant donné que les décisions présupposent en tout cas la conscience, la physique n'offre aucun fondement pour faire une distinction éventuelle entre ce qui est « moralement bien » et « moralement mal ». La politique, de son côté, ne peut agir par contre qu'en faisant constamment appel au bien et au mal, car elle doit décider entre diverses mesures. Si une mesure ne pouvait être jugée, d'une manière fondamentale ou d'une autre, comme « moralement meilleure », la politique n'aurait aucun sens. C'est justement l'existence de cette distinction morale qui doit servir de point de départ à l'engagement politique. Comme les aspects moraux – qui n'existent pas dans le domaine des sciences naturelles – forment la base de la politique, la politique se trouve donc fondamentalement autonome vis-à-vis des sciences naturelles. Ce n'est pas là un point de vue non-scientifique ou anti-scientifique. Il s'agit purement et simplement de la confirmation du fait que les sciences naturelles – à cause de leur restriction à la matière – ne peuvent décrire complètement la réalité humaine.

La source originelle de la morale est fréquemment expliquée par la sélection darwinienne (De Waal, 1996 ; Ridley, 1996). On y affirme, par exemple, que les tribus dotées d'un « instinct » moral marqué font preuve d'une cohésion interne plus forte et sont donc supérieures, de ce fait, à une tribu à l'instinct moral moins développé. Une tribu, dont les membres se combattent constamment sur la base d'un instinct moral défaillant, s'affaiblit elle-même et ne s'en tire pas à son avantage par rapport à une autre dont les membres s'entraident et se soutiennent mutuellement. Darwin a expliqué de cette manière la source originelle de « l'instinct moral » chez l'être humain. Cette façon de voir s'est entre temps largement répandue. Cette esquisse d'explication soulève néanmoins des problèmes fondamentaux. La sélection darwinienne ne peut pas expliquer le phénomène de la conscience. Qu'une antilope ressente la présence d'un lion et s'enfuit aussitôt, cela se laisse parfaitement expliquer, selon la manière mécanique et causale de voir les choses, par une série de mécanismes purement physiques. La lumière touche la rétine de l'antilope, le nerf optique transmet un signal au cerveau où il est transformé en réaction motrice sous l'effet de processus déterminés. Le comportement de fuite de l'antilope et l'avantage évolutif qui lui est associé, résultent pleinement et exclusivement de l'organisme matériel de l'antilope. Le contenu de conscience de l'animal, sa peur et son agression ne jouent principalement aucun rôle et n'offrent également, pour cette raison, aucun avantage évolutif.

Chez l'antilope, la manière de voir mécanique et causale ne rend donc pas justice à la réalité sous deux aspects. D'un côté, les lois de la physique ne fournissent principalement aucune indication sur le phénomène conscience. De l'autre, cette manière d'observer n'offre aucun point de repère selon lequel la conscience signifierait un avantage évolutif.

Le sentiment de peur de l'antilope n'est donc pas explicable physiquement et n'apporte à l'antilope aucun avantage dans la lutte pour l'existence.

Ce qui vaut pour le sentiment de peur de l'antilope, se confirme aussi de manière analogue pour le jugement moral de l'être humain. Lors de ce jugement moral, il s'agit aussi d'un contenu de conscience qui ne se laisse pas expliquer de manière physique et qui n'offre aucun avantage évolutif.

Si – comme le pense l'écrivain néerlandais W.F. Hermans – l'être humain n'est « qu'un processus chimique comme tous les autres », l'avantage évolutif résultant de la coopération des individus prend naissance sans qu'une conscience ou un jugement moral ne joue de rôle. Si la conscience et le jugement moral ne jouent aucun rôle dans la formation de l'avantage évolutif, ils ne se laissent donc pas expliquer par un processus de sélection darwinienne.

La vision mécaniste projetée sur la réalité provoque en outre une sorte de court-circuit logique. Si notre penser était déterminé entièrement, quant à son contenu, par des processus physico-chimiques du cerveau, notre aspiration à la vérité et à la connaissance serait une illusion. Nous ne pourrions jamais découvrir ensuite si une connaissance, qui nous apparaît logique et juste, est effectivement vraie. Nous ne pourrions pas exclure son bien-fondé, mais il pourrait également se produire que l'apparence de l'exactitude logique fût fausse et ne fût purement et simplement que le jouet de processus chimiques et physiques dans notre cerveau. Si nous acceptons que notre penser soit entièrement déterminé par de tels processus physico-chimiques, nous devons alors en inférer que toute impression d'exactitude logique ne pourrait être qu'une illusion, en réalité, une illusion que des processus matériels produisent comme par magie dans notre cerveau. Cette incertitude vaut aussi pour tout l'ensemble de nos idées, y compris pour notre conviction que le penser est entièrement reconductible à des phénomènes physico-chimiques. Cette manière de voir mécaniste sur l'origine primordiale du penser, comme le remarque à bon droit Popper (1982), est donc autodestructrice.

La perception nous enseigne que le fonctionnement incontestable du cerveau est en tout cas une condition nécessaire pour que des idées et des jugements moraux puissent avoir lieu dans la vie humaine comme dans l'action humaine. Mais cela ne signifie pas du tout que la pensée serait, quant à son contenu, reconductible à des processus entièrement matériels du cerveau. Pour écouter un programme de radio, il me faut un appareil récepteur en bon état de fonctionnement. Mais cela n'implique pas que le programme, quant à son contenu, soit reconductible au fonctionnement de la radio.

Bien au contraire : si nous suivons par exemple par la pensée une démonstration mathématique, ce sont exclusivement de purs contenus de réflexions mathématiques qui nous permettent de progresser, d'une étape à la suivante de la démonstration. De tels contenus de réflexion, en tant que tels, ne se laissent jamais reconduire à un système purement matériel. Par exemple, la signification d'un panneau de signalisation ne se laisse pas déduire de ses caractéristiques matérielles. Et le sens d'un mot écrit au tableau ne se laisse pas reconduire à la forme et à la disposition d'ensemble des traits de craie. Car le panneau de signalisation et les traits de craie peuvent être d'emblée reliés à un nombre infini de significations. Considérés en tant que tels, ils ne mènent pas encore l'observateur à une interprétation déterminée ou à un contenu de pensée déterminé. Un habitant de Mars ne pourrait jamais inférer le sens d'un panneau de signalisation à partir de l'analyse physique et chimique de celui-ci (une plaque de métal, peinte en blanc avec une bordure rouge). De la même façon, l'aspect de contenu d'une réflexion ou d'une idée ne peut jamais être ramené à un système matériel entièrement analysé au sein du cerveau. Notre habitant de Mars ne pourrait pas non plus reconstruire, à partir de l'analyse physique et chimique d'un système cérébral, les contenus du penser que le porteur de ce cerveau a devant les yeux au même instant en tant que contenu de sa conscience. Sous ce rapport, il n'existe aucune différence

de principe entre le panneau de signalisation et le cerveau.

Nous ne pouvons donc pas nous empêcher de considérer les contenus du penser comme des réalités autonomes, qui ne sont pas reconductibles à des processus matériels. Qui souhaite démontrer la justesse d'une démonstration mathématique, n'a pas besoin d'observer au microscope les processus du cerveau du mathématicien qui présente la démonstration. Il doit bien plutôt – à l'aide de sa propre faculté de jugement en tant qu'organe perceptif – entrer dans l'argumentation mathématique elle-même.

Si nous voulons développer des concepts d'action politique et sociale sur une base rationnelle, nous devons donc partir de la distinction entre bien et mal de la même façon que d'une hypothèse fondamentale non reconductible à autre chose. Les questions politiques et sociales sont foncièrement des questions éthiques, et les réponses politiques sont toujours des réponses éthiques. Et en éthique, il s'agit – qu'on le retourne comme on veut – toujours de la distinction entre bien et mal. Le concept du « bien moral » se trouve constamment au centre de la discussion politique. Étant donné que les jugements moraux – tout comme les contenus de conscience en général – ne se ramènent pas à des processus physico-chimiques, et que les jugements moraux constituent le fond de l'action politique générale, l'action politique n'est pas, par principe, reconductible à des processus physico-chimiques. Et la science politique se laisse donc d'autant moins réduire à de la physique ou à de la chimie.

Benjamin Barber (1984) accorde une grande importance à ce caractère de non-réductibilité de la science politique et de l'action politique. La politique est plus que la recherche pragmatique d'une solution optimale à une situation de départ déterminée. Dans la politique est contenu un moment créateur, un moment de libre choix moral. La décision, pour savoir s'il s'agit d'une bonne solution, ne résulte pas simplement de circonstances déterminées. La solution convenable résulte du fait que les êtres humains ajoutent quelque chose de parfaitement nouveau aux circonstances déterminées. Les sciences politiques sont autonomes vis-à-vis des sciences de la nature, puisqu'elles traitent des questions éthiques (qui ne rencontrent aucune attention dans les sciences naturelles) et une solution éthique renferme toujours un élément créateur. L'action politique se distingue de l'action d'un ingénieur qui recherche, par exemple, une solution à un problème technique. L'ingénieur a uniquement recours à des lois naturelles pour régler la situation correspondante. D'un point de vue technique, les meilleurs ponts résultent sans équivoque des conditions matérielles. L'homme politiquement actif ajoute, par contre, à la situation de départ ses propres idées morales. C'est une différence de principe.

Trois façons de voir l'être humain et la démocratie

La question fondamentale – la question de fond de la politique – c'est de savoir ce qu'est le « bien moral ». Et cette question conduit à un paradoxe extraordinairement intéressant.

Le concept de « bien moral » n'est significatif que si nous acceptons que le bien dépasse le bon plaisir de l'individu. Nous ne pouvons pas décider arbitrairement et simplement de ce que nous caractérisons comme relevant du bien ou pas. Dans le concept « moral » se dissimule un élément qui surpasse l'arbitraire individuel.

À vrai dire, la liberté individuelle est un aspect très essentiel du concept de « bien moral ». La liberté implique la possibilité de choisir. Une action ou une décision ne peut donc être caractérisée comme « moralement bonne » que si elle s'enracine, en fin de compte, dans la libre possibilité de choix de l'individu. Qu'une action remonte, en ultime instance, à une contrainte extérieure – aussi subtile que soit également la tournure de cette contrainte – alors, on ne peut plus utiliser les catégories du « bien » et du « mal ».

L'élément moral a donc deux aspects. Il dépasse essentiellement l'arbitraire individuel. C'est l'aspect *supra-individuel* de l'élément moral. Et celui-ci ne peut résulter que de la liberté de l'individu agissant, et de rien d'autre. C'est donc l'aspect *individuel* de l'élément moral. Ces deux aspects ont un comportement paradoxal entre eux. En effet, comment l'élément moral peut-il être à la fois individuel et supra-individuel ?

À ce point, on en arrive essentiellement à la distinction entre *liberté* et *bon plaisir*. La liberté se distingue de l'arbitraire par la *solidarité*.

Nous renvoyons à notre propre individualité par le mot « Je ». Sans Je, il n'y a pas de liberté morale, aucune distinction entre bien et mal et aussi aucune politique. Mais qu'est-ce qu'en vérité cette individualité, sur laquelle nous renvoyons habituellement par le mot Je ? Le Je doit en toute occasion être distingué de sa possession. J'ai un corps, un sexe, une langue maternelle. Je ressens du plaisir et de la douleur. Je possède des souvenirs et de l'ambition. Mais le mot Je exprime justement que je ne suis rien de tout cela, mais que je peux me placer en face de toutes ses « possessions », en sujet extérieur à elles. En premier lieu, le mot Je renvoie donc à un vide. Cette vacuité est identique pour tous les hommes, et certes dans la mesure où deux espaces vides peuvent être identiques. Ici, nous rencontrons le fondement objectif pour le principe d'égalité de droits, pour l'égalité devant la loi, qui devrait régner entre les hommes, nonobstant leur diversité. *Les êtres humains sont divers, et pourtant les êtres humains sont égaux.*

À vrai dire, il ne s'agit pas pour le Je d'un néant absolu. Le Je humain est une vacuité pleine d'attente, dotée d'une puissance créatrice – c'est la vacuité de la volonté morale, avant que cette volonté n'ait fait naître une décision morale. Dans la vacuité sommeille une faculté non encore différenciée vers la solidarité. Le Je humain n'est rien d'autre que la forme d'apparition de la solidarité dans la monde. Et précisément cette solidarité fait la différence entre liberté et arbitraire.

Sans solidarité, je suis aussi libre qu'un astronaute qui, isolé et fragile dans l'espace vidé de son atmosphère, tourne autour de son centre gravitationnel. Il peut absolument bien effectuer des mouvements arbitraires, mais il ne peut pas influencer la position de son centre de gravité par rapport à d'autres objets, car il a perdu tout lien avec le monde extérieur. Si je ne construis pas de lien avec les autres, l'acte le plus sublime ne me touchera pas intérieurement et me laissera indifférent. Sans solidarité, je ne possède pas la liberté des changements. Ce n'est que par l'ensemble des liens contractés avec les autres que je me change moi-même au travers de ma conduite.

L'être humain n'est libre de tout lien qu'en tant qu'être. On pourrait dire que c'est la solidarité, où la chaleur morale, selon le cas qui, développée par des hommes individuels, fait apparaître dans la monde l'élément moral. Car en dehors

de l'être humain solidaire, l'élément moral ne se trouve en aucun lieu dans le monde. L'homme est renvoyé en commun avec cette solidarité au plus profond de son essence propre. Nous pouvons, en tant que sujets, non seulement nous opposer au monde extérieur, mais aussi à notre propre corps, à nos habitudes, et même aussi à notre caractère (nous pouvons par exemple tenter d'amoindrir un trait de celui-ci ou de le modifier, ou encore réprimer un accès de fureur qui se prépare). En tant que sujets, par contre fondamentalement, nous ne pouvons pas nous placer en opposition à notre solidarité (par exemple avec la souffrance d'un autre). Si nous voulons objectiver notre solidarité, nous conservons cette solidarité comme sujet pourtant inviolable. Nous ne pouvons pas, à la vérité, impassiblement plonger notre regard sur notre propre inclination à l'égard d'une autre personne. Tentons nous cependant de le faire, nous devons alors engendrer un spectre de notre penchant pour elle, en faisant abstraction du fait essentiel qu'il s'agit bien de notre propre inclination. Si nous voulons nous faire une représentation réelle de ce penchant ou solidarité, y compris en prenant en compte la circonstance qu'il s'agit de *notre* inclination, nous en sommes alors inéluctablement remplis. Cela ne se produit pas quand, par exemple, nous examinons de plus près l'une de nos habitudes (y compris le fait qu'il s'agit de notre habitude). Notre solidarité est l'élément, duquel nous ne pouvons nous distancier, mais avec lequel nous nous identifions au plus profond de notre être. Nous *avons* un corps, des habitudes, un caractère ; nous *sommes* notre solidarité.

Nous comprenons cela encore plus nettement, lorsque nous examinons la forme la plus élémentaire d'apparition de la solidarité, à savoir l'*attention affectueuse*. L'attention est la faculté de l'esprit humain qui consiste à offrir à l'autre un espace dans sa propre force de représentation. L'attention vise à la vérité par son propre caractère. Elle constitue le premier degré pour l'activité du penser. L'attention amicale offre non seulement un espace pour les impressions des sens, mais aussi pour les idées et les cheminements idéels. Nous nous mettons en rapport avec l'autre en lui offrant d'abord et avant tout notre attention affectueuse. Nous ne pouvons pas nous détacher de notre attention en raison de la nature même de celle-ci. Certes, nous pouvons la diriger sur toutes sortes d'objets possibles – et aussi sur les qualités et la nature de notre attention même. Mais précisément par notre action, nous ne sommes pas séparés simultanément de l'attention. Notre attention possède absolument l'aptitude à la réflexion (elle peut se rapporter à elle-même), mais nous ne sommes pas en mesure de l'objectiver, elle, de la même façon que nous objectivons nos traits de caractère. Nous pouvons porter attention à notre propre paresse, sans être au même instant paresseux. Mais nous ne pouvons pas porter attention à notre attention, sans simultanément être livrés à cette attention. Notre paresse est quelque chose que nous *avons* ; mais dans un sens profond et fondamental, l'attention portée est une forme d'apparition de notre nature même. Lorsque nous portons attention à une chose, nous *sommes* en même temps cette attention elle-même. Et l'attention c'est la solidarité.

La caractère paradoxal de l'élément moral est dissous dans la solidarité. D'un côté, je suis ma solidarité. Celle-ci est supra-individuelle et peut exclusivement procéder d'un individu. D'un autre côté, pourtant, ma solidarité est toujours celle qui existe avec un autre. Sans l'autre, ma solidarité ne peut pas exister. Dans ce sens, je suis redevable de mon existence à l'autre, et certainement à chaque instant d'une manière

nouvelle. La solidarité et la chaleur morale ne peuvent durer qu'entre des êtres humains. La société proprement dite n'est pas l'État ou l'ensemble des structures et unités sociales. La véritable société est le réseau de solidarité et d'indifférence, de chaleur et de froid moraux entre les êtres humains. Il n'est pas facile, en rapport avec la solidarité, de développer un concept précis, puisqu'on ne rencontre aucune réalité dans le monde matériel (dont nous retirons la plupart de nos concepts), qui possède à la fois un caractère d'objet et un caractère de relation.

À partir de cet examen du caractère double de moral et de solidarité se succèdent trois manières d'envisager la démocratie :

- Celle qui place avant tout l'aspect supra-individuel au centre et qui néglige l'aspect individuel, incline vers une forme restreinte de démocratie. Benjamin Barber (1997) esquisse ces « communautaristes » qui l'incarnent de la manière suivante : « Étant donné qu'ils partent du fait que les êtres humains sont enchaînés ensemble dans un réseau de communautés et de relations, qui prennent la priorité sur leur individualité en la conditionnant, les communautaristes ne considèrent pas la société civile comme un terrain de sport pour les individus, leurs liens arbitraires et leurs structures d'organisation contractuelles, mais comme un mélange complexe de rapports sociaux inévitables qui rattachent les êtres humains en familles, lignées, voisinages, communautés et hiérarchies. » Dans cette vision communautariste, l'élément moral est considéré comme étant imposé d'en haut. On choisit une forme d'État subsidiaire avec tout au plus des formes représentatives de démocratie et une marge de manœuvre la plus vaste possible pour l'élite dirigeante. Cette élite doit ensuite « éduquer » le peuple. Les organisations et associations y sont d'abord considérées comme des instruments, par lesquels l'élite peut contrôler, piloter et « éduquer » le peuple avec circonspection.
- Celle qui se concentre seulement sur l'aspect individuel de l'élément moral et à laquelle échappe la relation réciproque entre les êtres humains, ou bien elle la ressent comme à peine marquée. Barber (1997) caractérise ce modèle « libertaire » de la manière suivante : « ... En matière de relations sociales, aussi bien au sein de la sphère privée qu'entre sphère privée et les autorités, il s'agit de liens contractuels qui ont été conclus par des individus libres pour protéger leurs intérêts et leurs biens ainsi que pour la défense de leurs libertés. (...) Étant donné que ce modèle se concentre sur le consommateur autonome, individuel, égoïste, qui se barricade derrière ses droits et ne se risque ensuite dehors que lorsqu'il peut avoir des prétentions sur les résultats de l'État, ressemblant pour lui à une entreprise de services, il ne peut se représenter le modèle libéral d'une société civile que sous une forme rudimentaire de relations sociales demeurant superficiellement instrumentales. La conception de la liberté, conformément à un tel modèle, est de type hyper-individualiste : négative et oppositionnelle. Elle ne peut pas correspondre au souhait d'une formation communautaire et de solidarité, qui s'empare des peuples modernes dans des sociétés postindustrielles mobiles. » À partir de ce point de vue dénommé « libertaire », on arrive sans plus à des représentations comme la démocratie directe pressentie, de vote télévisuel et autres choses. L'opinion personnelle de l'individu atomisé s'écoule ensuite directement dans la résolution, sans que puissent s'élaborer au sein de la société des représentations communes.
- Barber (1997) plaide en faveur d'une « forte démocratie » : « Dans la perspective d'une démocratie forte, les citoyens

sont considérés comme les participants d'une société civile, parce qu'ils sont des membres de communautés et de groupes actifs, responsables et engagés. (...) Les citoyens (...) conçoivent qu'une démocratie est exactement la forme d'État dans laquelle, non pas des politiciens et des bureaucrates, mais un peuple pourvu de sa puissance souveraine met à profit ses dispositions légales pour remplir de vie l'espace de ses libertés. Ici, la liberté apporte avec elle, aussi bien le devoir de responsabilité sociale et d'engagement civil, que le droit des personnes morales. Dans cette forme d'État, droits et responsabilités sont deux aspects d'une identité citoyenne, qui n'appartient ni aux bureaucrates ni aux consommateurs privés, mais uniquement et purement aux citoyens. »

Celui qui intègre les deux pôles de l'élément moral (individuel et supra-individuel), en les ayant équilibrés et justifiés en droit, en arrive finalement à un processus de formation collective des représentations, suivi de décision individuelle. Encore une fois, nous pouvons voir ici combien la démocratie directe radicale et le fédéralisme radical se complètent mutuellement d'une manière organique. L'aspect supra-individuel de l'élément moral vit pleinement et naturellement sa vie *entre* les êtres humains. Il ne peut pas être introduit d'en haut dans une société démocratique – ni par un roi, ni par un président ou un groupe de chefs de parti. Il apparaît dans la discussion comme dans les fréquentations cultivées par les êtres humains entre eux, qui ne s'opposent pas les uns aux autres en terme d'individus atomisés, mais qui se sont rejoints d'une manière fédérale au sein d'un réseau social. Dans une démocratie forte, les êtres humains s'écoulent, des discussions sociales ont lieu et l'on se corrige mutuellement. La décision proprement dite, cependant, l'instant du vote, est une affaire individuelle. Car en fin de compte, le vote doit résulter de la meilleure connaissance et de la meilleure conscience morale, car seuls des individus possèdent avant tout la compréhension et la conscience morale pour cela. Ici repose le pôle individuel de la dimension morale et de la solidarité. Car la démocratie directe permet seule ce jugement individuel. Comme celui-ci précède, dans une société fédérale, le développement commun des représentations, il peut aussi aller au-delà des limitations et partialités inhérentes aux individus isolés.

Maslow – une théorie phénoménologique de la motivation

Nous devons encore examiner si l'être humain, lors du processus démocratique décisionnel, prend effectivement en compte les intérêts de la communauté. Quelles motivations se tiennent en effet derrière les agissements de l'être humain et, avec cela aussi, derrière ses décisions politiques ? Pour s'en faire une idée, nous nous reporterons à l'influente théorie de la motivation de Abraham Maslow (Maslow, 1943a).

Selon Maslow, nous nous heurtons chez l'être humain à une pyramide d'exigences et de besoins. Aussi longtemps qu'un besoin fondamental n'est pas satisfait, la motivation est déterminée par ce besoin et d'autres besoins ne comptent pas ou à peine. Maslow distingue deux sortes de besoins : les besoins fondamentaux, qui sont satisfaits de l'extérieur, ainsi que les besoins d'autoréalisation (« ou « méta-besoins ») qui sont satisfaits sur la base d'une activité intérieure. Ce sont les besoins fondamentaux qui sont d'abord actifs. Ce n'est que lorsqu'ils sont largement satisfaits que le besoin de réalisation de soi devient une motivation principale.

Maslow distingue les besoins fondamentaux suivants :

Les besoins corporels

Le besoin de nourriture, d'air, etc.. « Un homme affamé à l'extrême s'intéresse uniquement à la nourriture. Il rêve de nourriture, se la représente sans cesse devant lui, en a l'esprit habité, s'irrite à son propos et ne voit et ne désire qu'exclusivement la nourriture. » (Original : Maslow 1943a, p.374). Tant que ces besoins ne sont pas satisfaits, ils dominent constamment la motivation humaine. Le sont-ils, ne serait-ce qu'une fois, d'autres besoins surgissent alors : « Que se produit-il au sein des désirs d'un être humain, quand il a assez de pain et que son estomac est durablement rempli ? Aussitôt, d'autres besoins (plus élevés) surgissent et se mettent à dominer à présent l'organisme à la place de la faim corporelle. Et quand ceux-ci sont à leur tour satisfaits, d'autres encore apparaissent (encore plus élevés). C'est ce que nous voulons signifier quand nous affirmons que les besoins humains sont hiérarchisés d'une certaine façon. » (Original : Maslow 1943a, p.375).

Le besoin de sécurité

Les besoins corporels se rapportent aux nécessités immédiates. L'être, que la faim et la soif taraudent, ne se fait aucune idée sur son avenir. Il veut purement et simplement manger. Mais dès que ce besoin pressant de nourriture est apaisé, surgit le souci des provisions pour l'avenir. Naît donc un besoin d'approvisionnement garanti en aliments, d'un toit permanent au-dessus de la tête, d'une protection contre le froid et les autres dangers. Nous sommes intéressés à notre vie propre et nous avons besoin pour cela d'une certaine garantie de sécurité. Les nécessités corporelles sont encore reliées à une situation concrète. Le besoin de sécurité, au contraire, concerne notre avenir ultérieur. Le besoin de sécurité renferme une nécessité de régularité et d'un rythme déterminé ainsi que de l'absence de dangers menaçants notre vie. Selon Maslow (1943a) les enfants ont tout particulièrement besoin d'un modèle d'existence se déroulant régulièrement, dans lequel ils peuvent se sentir en sécurité et protégés.

Le besoin de relations sociales

« Quand les nécessités corporelles et le besoin de sécurité sont satisfaits, surgit le complexe de nécessités suivant, à savoir le besoin d'amour et de sympathie tout comme de solidarité (...). L'être humain ressent, à présent plus nettement que jamais, l'absence éventuelle d'amis, d'un partenaire amoureux, d'un époux ou d'une épouse ou d'enfants. Il souhaite établir des relations d'amour avec d'autres, il voudrait avoir sa place au sein d'un groupe et y aspire de toutes ses forces. » (original : Maslow 1943a, p.381). Un aspect important, selon Maslow, c'est qu'il s'agit ici aussi bien de faire preuve de sympathie que de recevoir des témoignages de sympathie. Sur le plan de la conscience immédiate, sur lequel se trouve le monde de nos sentiments, l'expérience de l'indifférence joue le même rôle que la faim sur le plan corporel. Il faut remarquer à ce sujet que Maslow ne considère pas le besoin sexuel comme élémentaire. Ici les besoins physiologiques et affectifs peuvent apparaître selon diverses circonstances comme des ressorts.

Le besoin d'appartenance sociale et de considération

Ce besoin dépend naturellement très étroitement du précédent, mais il s'en distingue par l'exigence d'une continuité. L'être humain désire un repas, mais aussi une garantie d'approvisionnement en nourriture (besoin de sécurité). Il a aussi un besoin

de contacts affectifs directs (besoin de relations sociales) et également d'appartenance sociale, qui lui garantissent qu'il peut aussi vivre à l'avenir en solidarité avec d'autres hommes.

Le besoin de connaissance et de compréhension

Maslow dit que « l'exigence de savoir et de compréhension (...) est également un besoin de la personnalité tout comme les besoins fondamentaux déjà répertoriés. » (Original : Maslow 1943a, p.385). On peut fréquemment observer, que l'aspiration à satisfaire ces besoins est poursuivie nonobstant les coûts et risques immenses. Maslow ne dit pas clairement, à la vérité, quelle place concrète il occupe en rapport avec les autres. Il renonce souvent à compter le besoin de connaissance et de compréhension dans la hiérarchie des besoins. Dans son article de l'année 1943, il commente par le menu le besoin de connaissance et de compréhension et souligne qu'il s'agit là d'un besoin fondamental. Quand à la place qu'adopte un tel besoin dans la hiérarchie, il reste dans le vague, à vrai dire. Selon nous, il faut naturellement le concevoir comme le cinquième besoin fondamental. Ce besoin n'apparaît dans toute son intensité qu'à partir du moment où les besoins de relations sociales et d'appartenance sociale sont au moins partiellement satisfaits. Tout savoir est vécu comme creux et insignifiant, s'il n'est pas acquis dans l'atmosphère d'une vie sociale dignement humaine. La nécessité de connaissance et de compréhension doit pourtant être considérée comme fondamentale, puisque l'être humain doit se tourner vers le monde extérieur pour la satisfaire (alors que le besoin de réalisation de soi sera lui satisfait par une productivité intérieure – voir plus loin). On pourrait affirmer également que la connaissance et la compréhension devraient être atteintes dans une certaine étendue, avant de pouvoir en venir à l'auto-réalisation. Dans ce sens, le besoin de savoir et de comprendre passe en tout cas avant l'autoréalisation.

Le méta-besoin – le besoin de s'autoréaliser

Une thèse centrale de Maslow affirme : *Tout talent est aussi un besoin, et certes un besoin de réalisation de ce talent.* L'homme normalement évolué n'en reste pas enclavé aux ultimes besoins fondamentaux, tels que le besoin d'appartenance et d'acquisition de connaissance. Dès que ceux-ci ont été suffisamment satisfaits, un nouveau besoin surgit immédiatement : le désir de préciser ses propres dispositions et talents. Cette nécessité nouvelle se distingue fondamentalement des cinq besoins précédents, puisqu'elle ne peut pas être satisfaite de l'extérieur, mais exclusivement par une activité intérieure propre. C'est pour cette raison que Maslow parle ici de méta-besoin.

La ligne de démarcation entre ce méta-besoin et les besoins fondamentaux, qui doivent être satisfaits à partir du monde extérieur, coïncide avec la ligne de séparation entre motivation intrinsèque et motivation extérieure [voir les encadrés 3-1 et 3-2]. Dans l'instant où le méta-besoin devient un motif principal, l'être humain se manifeste pleinement et parfaitement en être relationnel. Le rapport au monde extérieur est pour ainsi dire « retroussé ». Aussi longtemps que les besoins fondamentaux surgissent comme causes de la motivation, le monde extérieur représente un moyen de satisfaction des propres besoins. Mais dès que le méta-besoin évolue en besoin principal, on devient soi-même un moyen d'aller à la rencontre des besoins du monde extérieur. Alors que le Je fait naître ses propres éléments des besoins fondamentaux (corporéité, sentiments), les méta-besoins croissent eux à partir de la solidarité, qui se manifeste dans le Je.

Le besoin d'autoréalisation ne doit pas être compris dans un sens hédoniste. Il ne s'agit pas d'une organisation égoïste en solo, mais d'un besoin de sens, qui ne peut être trouvé qu'au service des autres. Le méta-besoin est le besoin de donner un sens. On ne peut répondre ni affirmativement ni négativement à la question de savoir si l'existence a un sens sur le simple plan intellectuel. Le sens naît du service existentiel rendu aux autres, à l'occasion de quoi ce service est vécu comme une affaire et une production hautement personnelle. Un homme politique, un artiste, un charpentier ou une caissière, qui ont été poussés par le besoin de s'autoréaliser, ils découvrent au cœur de cette impulsion à chaque fois le concept de service rendu aux autres. Cette stimulation intérieure, de rendre service, est une part essentielle de l'être humain, et dans la mesure où cette stimulation est transposée en acte, l'être humain se procure le sens de son existence.

Accomplissement

Chez des êtres humains qui ont pu se développer de façon étendue et équilibrée, une sorte d'accomplissement est apparu eu égard aux besoins fondamentaux. « Cela veut dire qu'un être humain, dont les nécessités fondamentales ont été apaisées, n'a plus de besoin de logis, de sécurité, de relation sociale etc.. (...) Si nous nous intéressons à ce qui nous motive effectivement, et pas à ce qui nous a motivés, ce qui nous motivera ou ce qui pourrait même nous motiver, un besoin satisfait ne peut plus valoir comme cause de motivation. Car d'un point de vue pratique, un tel besoin cesse d'exister – il a disparu. On doit souligner cet aspect, puisque dans toutes les théories de la motivation que je connais, on l'ignore ou on le conteste. L'être humain parfaitement sain, normal et heureux n'a pas de pulsions, sexuelle ou alimentaire ou selon le cas, de sécurité, de relations sociales, de prestige ou d'amour propre, excepté en de brefs instants qui rapidement s'estompent. (...) Un homme sain, si je peux le formuler ainsi, est motivé en premier lieu dans le fait qu'il veut épuiser et réaliser le plus largement possible ces capacités et possibilités. Si un être humain continue à avoir activement d'autres besoins, c'est tout simplement qu'il n'est pas sain. » (Original : Maslow 1943a, p.393-394).

L'accomplissement d'un besoin fondamental devrait être clairement distingué de la prise en considération d'un besoin surgissant occasionnellement. Chaque homme doit, par exemple, manger tous les jours. Mais dès que l'approvisionnement en nourriture est garanti, la faim n'est plus une motivation décisive. Si le besoin en aliments et en boissons est durablement satisfait, le besoin fondamental de manger et de boire est aussi rempli. Le besoin n'apparaît plus alors comme une motivation fondamentale, et pas non plus quand il doit être satisfait de temps en temps. On pourrait dire aussi que les besoins fondamentaux alors ne jouent purement et uniquement qu'un rôle de motivation dérivée. L'être humain aspire absolument encore à la sécurité et à l'acquisition du savoir. Mais cela se produit au fond sur l'arrière-plan et dans le contexte d'un besoin ressenti plus profondément et plus essentiellement de réalisation de ses propres dispositions en tant qu'être relationnel.

Selon Maslow, une série de besoins sont déjà remplis dès les premières années de la vie. Un fait déterminant pour Maslow fut de constater que certains êtres humains, une fois adultes, semblaient essentiellement motivés par le désir de s'autoréaliser, même alors que cela s'accompagnait de privations sérieuses dans le domaine de leurs besoins fondamentaux. Il s'agit là manifestement d'une exception dans la succession hiérarchique selon laquelle les nécessités surgissent comme

causes de motivation : « l'exception la plus importante surgit éventuellement ensuite, quand des idéaux, des normes ou valeurs sociales supérieures ou autres, se trouvent en jeu. Dirigés par des valeurs de cette sorte, des hommes peuvent devenir des martyrs. Dans certaines circonstances, ils renoncent à tout pour un idéal ou une valeur. Des êtres humains, dont les besoins fondamentaux ont été satisfaits dans leur vie – en particulier dans leurs premières années de vie –, développent manifestement une capacité particulière de résister aux privations fondamentales, tout simplement parce que sur la base de cette satisfaction, ils ont développé une structure de caractère forte et saine. Il s'agit alors d'êtres humains « forts », qui peuvent supporter facilement les divergences d'opinion et l'opposition et qui défendent la vérité même en dépit des larges conséquences personnelles que cela entraîne pour eux. Les hommes et les femmes, qui ont pu aimer et être aimé(e)s, qui ont cultivé de profondes amitiés, sont le mieux en situation de résister à la haine, au rejet et à la persécution. (...) Il est vraisemblable que la réalisation des besoins dans les deux premières années de la vie est la plus importante. Des êtres humains qui ont pu acquérir assurance et forces dans les premières années de la vie, révèlent par la suite la tendance à faire face aux menaces avec assurance et forces. » (Original : Maslow 1943a, p.388).

Chez lui-même, l'être humain en voie de réalisation en vient à un renversement de la pyramide des besoins : ce qui se manifeste en dernier dans la succession des besoins, vient prendre la première place. Et ce qui se trouvait d'abord en haut de la pyramide, forme à présent sa nouvelle base. Sous ce point de vue, on en vient donc aussi à une « retroussement » des besoins fondamentaux en méta-besoins [voir 4-1].

Un élément important de la théorie de la motivation de Maslow, c'est la constatation que les besoins fondamentaux peuvent être absolument remplis. Ces besoins ne sont pas inépuisables. Si l'on pousse plus loin le raisonnement, cela signifie qu'une réflexion sur les besoins fondamentaux doit s'avérer négative. Car il s'agit à vrai dire d'écarter des manques et des mauvaises humeurs et pas de l'accomplissement des exigences illimitées de l'*homo aeconomicus*. Dès que ces manques sont supprimés, il se produit un retroussement et les méta-besoins deviennent donc les véritables mobiles de l'action.

Le caractère autoritaire selon Maslow

Selon Maslow, on découvre le fond de la personnalité autoritaire dans une conception déterminée de l'être humain et du monde. « ... Comme de nombreuses personnes psychologiquement hésitantes, l'homme autoritaire vit dans un cosmos qu'il se représente comme une sorte de jungle, où les hommes fondamentalement se combattent. De ce fait, le monde entier devient pour lui un endroit dangereux, menaçant, pour le moins problématique. Dans cette conception du monde, les hommes sont en premier lieu égoïstes, mauvais ou ignorants. L'analogie se laisse penser plus loin. Cette jungle est aussi peuplée d'animaux qui dévorent ou sont dévorées, qui craignent ou sont méprisées. L'assurance est dépendante de la force et la force consiste avant tout dans la capacité à dominer. Quand quelqu'un n'est pas assez fort, il lui reste l'alternative d'un protecteur puissant. Si ce protecteur est assez fort, et qu'on peut se fier à lui, par conséquent, une sorte de paix pour l'individu est possible. (...) Avec l'acceptation de cette conception du monde, l'entière action de la personne autoritaire est logique et compréhensible. (...) Si le monde est effectivement pour l'individu un genre de jungle, et si l'hom-

me doit s'y comporter réellement comme un animal sauvage, les présomptions, les hostilités et les angoisses de l'être humain autoritaire sont parfaitement justifiées. Mais donc purement et simplement, si le monde n'est pas une jungle et que les hommes ne sont pas infiniment mauvais, égoïstes et égocentriques, on peut affirmer que la personnalité autoritaire a tort. » (Original : Maslow, 1943b, 1973, p.141). Maslow est à vrai dire d'avis que quelques hommes seulement (et surtout des psychopathes marqués) correspondent à la conception de l'être humain dotée d'une personnalité autoritaire.

Maslow caractérise la différence entre la « personnalité autoritaire » et la « personnalité démocratique » entre autres de la manière suivante :

- La personnalité autoritaire préfère les hiérarchies. « Les hommes sont rangés selon une échelle verticale. Ils sont partagés en deux groupes : ceux qui se trouvent plus haut sur l'échelle que le sujet, et ceux qui se trouvent en-dessous. La personnalité démocratique incline par contre à ne pas considérer les hommes comme meilleurs ou pires, mais comme différents. Elle est prête à leur accorder plus d'espace pour leurs propres goûts, leurs objectifs tout comme pour leur autonomie personnelle (aussi longtemps qu'ils ne nuisent à personne d'autre). En outre, la personnalité démocratique ressent plus de sympathie que d'antipathie à l'égard de l'être humain en général. Elle part du principe que les êtres humains – quand ils en ont l'opportunité – se révèlent plutôt bons que malveillants. » (Original : Maslow, 1943b, 1973, p.142).
- La personnalité autoritaire est encline à généraliser en terme de « valorisation supérieure » et de « valorisation inférieure ». Le plus fort est considéré comme supérieur dans tous les domaines. Dans sa forme la plus absurde, nous rencontrons cette attitude dans le culte de la personnalité autour de dictateurs comme Mao, ou selon le cas Kim Il Sung. Par la propagande, ces personnes deviennent de plus en plus compétentes, des meneurs et des écrivains, artistes scientifiques et sportifs proéminents. Ce genre de culte de la personne va avec la tendance chez les hommes autoritairement prédisposés, à généraliser les choses. L'individu démocratiquement engagé ne révèle pas cette tendance à généraliser, mais ne considère les termes de supériorité et d'infériorité que dans des domaines fonctionnels ou bien en rapport avec la capacité de maîtriser les tâches de manière efficace.
- La personnalité autoritaire révèle un fort appétit de pouvoir (car le pouvoir est absolument essentiel pour la survie dans la jungle). La personnalité démocratique recherche plutôt les forces que le pouvoir.
- La personnalité autoritaire fait preuve d'une forte tendance à voir les autres « comme des instruments, des moyens pour parvenir à ses fins, des pions sur un échiquier, comme des objets utiles » (Original : Maslow, 1943b, 1973, p.145). Nous trouvons en ce point une autre raison de comprendre pourquoi les personnalités autoritaires s'expriment fréquemment contre la démocratie directe.

Un élément important, dont parle également Maslow, c'est l'inclination des personnes autoritaires, à réinterpréter d'une manière autoritaire des façons de voir qui se trouvent diamétralement opposées à la philosophie de la jungle. Maslow cite l'exemple de « l'idéal chrétien qui fut corrompu et perverti par diverses Églises et organisations jusqu'à son contraire. » (Original : Maslow, 1943b, 1973, p.147) [Le rapport entre Catharisme et l'Église chrétienne, au XII^{ème} siècle, en France, fut particulièrement révélateur à ce propos, *ndt*]

Motivation profonde et attitude démocratique

Maslow a aussi fait des investigations sur ce qu'il appelle lui-même « l'être humain qui se réalise ». Il s'agit là d'hommes ou de femmes dont l'action quotidienne et dont la vie des sentiments ne sont plus dominées par des besoins fondamentaux non satisfaits. Des personnalités qui se réalisent elles-mêmes agissent à partir de motivations très profondes et très fortes : « Tout comme un arbre a besoin de lumière solaire, d'eau et de nutriments, la plupart des êtres humains ont un besoin d'amour, de sécurité et des autres besoins qui sont purement et uniquement satisfaits de l'extérieur. Mais dès que ceux-ci sont suffisamment comblés et que le manque intérieur est supprimé de l'extérieur, commence alors seulement le problème véritable du développement humain individuel, à savoir de la réalisation de soi. » (Original : Maslow 1950, 1973, p.188).

L'une des caractéristiques les plus frappantes que Maslow met en relief chez ce type humain, c'est sa « structure à caractère démocratique » : « L'ensemble de mes sujets peuvent être caractérisés au sens le plus large comme des êtres humains démocrates. (...) Ces hommes et femmes montrent toutes les caractéristiques extérieures naturellement démocratiques. Ils sont à même de pratiquer l'amitié et l'exercent à l'égard de toutes les personnes qui ne manifestent pas de caractères pathologiques, et certes indépendamment des notions de classe, profession, conviction politique, race ou couleur de peau. Ces différences, auxquels d'autres accordent tant d'importance, ils ne les remarquent même pas. Mais ils n'en restent pas à cette qualité frappante. Le sentiment démocratique de ces personnes s'étend bien plus profondément. Il peut, par exemple, apprendre de tout un chacun pouvant leur apporter quelque chose, ils n'y recherchent pas les honneurs extérieurs, ou un statut basé sur la considération en rapport à l'âge ou à autre chose. Pour mes sujets, un certain type de modestie et d'humilité est caractéristique. Ils sont certainement conscients de leur valeur, mais ne font preuve d'aucune modestie servile ou calculée. Mais ils sont parfaitement au clair sur la faiblesse de leur savoir en comparaison de la totalité immense du savoir ou bien vis-à-vis de la connaissance d'autres personnes. De ce fait, ils peuvent sans cesse faire preuve de respect et d'attention pour autrui qui leur communique des connaissances inconnues d'eux, ou bien qui peut leur apprendre une nouvelle dextérité ou savoir-faire en toute chose. (...) Ces individus forment véritablement une élite et se recherchent des amis parmi les membres de cette élite. Mais il s'agit là d'une élite dans le domaine du caractère, de la capacité et du talent, et pas d'une élite sur la base de la naissance, de la race, du nom, de la famille, de l'âge de la jeunesse, de la renommée ou du pouvoir. Ce qui est à la fois très profondément et le moins concevable, c'est cette attitude fondamentale difficile à réaliser, de respecter tout être humain purement et simplement parce qu'il est un être humain... » (Original : Maslow 1950, 1973, p.193 et suiv.).

Maslow considère donc « l'être humain qui s'autoréalise » comme un être essentiellement démocrate. Dans la prise de position autoritaire, il s'agit au contraire d'une attitude qui provient du non-accomplissement des besoins fondamentaux.

La caractérisation de Maslow de la personnalité démocrate et de celle autoritaire coïncide avec la distinction de Putnam entre sens civique (« civicness ») et « centrisme familial amoral ».

Ce qui est remarquable c'est de constater que les hommes autant que les sociétés des deux types se maintiennent manifestement d'eux-mêmes et se renforcent. Le sens civique

et la démocratie produisent plus de sens civique et de démocratie. Au contraire, selon Maslow, la personnalité autoritaire influence la société dans un sens non-démocratique. Elle forme la société à l'image qu'elle défend, cette représentation de « jungle », par laquelle le plus puissant exploite les plus faibles sans entrave.

Aristote sur le bonheur

Ni la démocratie, ni l'activité économique ne sont des fins en soi. Elles ne le sont que dans la mesure où elles servent le bonheur et le bien-être humains. Une bonne politique ne peut certes pas rendre les hommes heureux, mais à vrai dire elle a le devoir de supprimer les obstacles sociaux qui empêchent le bonheur de naître. Mais qu'est-ce que le bonheur ?

Aristote a fourni une des réponses des plus anciennes à cette question dans son *Éthique à Nicomaque*. Il s'agit de l'une de ses œuvres les plus achevées dans le domaine de l'éthique. Le premier livre se préoccupe déjà de la question du bonheur. Aristote commence par la constatation manifeste que les hommes agissent de manières les plus disparates, qu'ils poursuivent des objectifs les plus variés. Un traitement médical vise à la guérison, par exemple, le travail d'un sellier vise à la fabrication d'une selle, et ainsi de suite. Les visées immédiates sont de leur côté bien différentes aussi, ou bien encore subordonnées à d'autres visées supérieures. Le bourrelier construit la selle à partir de la même raison supérieure qui fait qu'un éleveur de chevaux élève un cheval : tous deux veulent rendre la chevauchée possible. Mais pourquoi les hommes s'efforcent-ils de chevaucher un cheval ? Aristote se demande s'il n'y a pas un objectif supérieur, ultime, derrière ces buts intermédiaires. Y a-t-il quelque chose vers quoi nous nous efforçons, parce que c'est bien en soi ? Cette motivation ultime, Aristote la caractérise comme le bonheur. On ne s'efforce jamais de se procurer de l'argent et de la richesse pour l'amour d'eux-mêmes, mais parce que l'on part du principe qu'ils rendent heureux. Le bonheur, au contraire est un but qui n'a besoin d'aucune autre explication.

En quoi consiste ce bonheur ? Pour le découvrir, Aristote se met en quête de l'essence de l'être humain, de ce qui le distingue de l'animal et de la plante. Le bonheur consiste dans cette acte, qui se trouve en accord avec l'essence propre de l'être humain et qui, pour cette raison, n'a pas besoin d'en demander d'autre raison. Et comme l'être humain est fondamentalement un être social et moral, Aristote en vient à cette définition du bonheur qui est « un acte déterminé de l'âme en accord avec la vertu ». Dans un sens plus profond, des actes vertueux, qui se déroulent d'une manière ou d'une autre en serviabilité à l'égard des autres, sont agréables par eux-mêmes. Notre solidarité effective est notre bonheur. Cette conception d'Aristote, concorde avec la théorie de Maslow sur les méta-besoins : le bonheur de l'être humain accompli consiste dans la serviabilité, ou selon le cas, la « vertu ».

Mais Aristote sait aussi que de nombreux hommes défendent un autre concept, ou selon le cas, que le même homme dans des situations diverses peut défendre des concepts différents. Aristote connaît l'importance de ce que Maslow caractérise comme « besoin fondamental », très exactement : « Et pourtant le bonheur a besoin (...) manifestement des choses extérieures. Car il est impossible ou selon le cas compliqué, d'accomplir des actes bons sans le moyen requis. Maints actes sont menés avec le soutien d'amis, la richesse ou le pouvoir politique. Et il existe certaines choses qui portent at-

teinte au bonheur, quand elles nous font défaut, par exemple une bonne naissance, des enfants excellents, et la beauté (...) Le bonheur a donc manifestement besoin – comme nous l'avons déjà dit – en plus d'un tel bien-être. C'est pourquoi les uns placent le bonheur au même rang que l'aisance, alors que d'autres l'identifient à la vertu.

Dans la terminologie de Maslow, on pourrait formuler la conception d'Aristote de la manière suivante : Aussi longtemps que les besoins fondamentaux demeurent inaccomplis, la joie, qui naît de la satisfaction des besoins fondamentaux, peut être ressentie sans plus comme un *ersatz* du bonheur proprement dit, qui tire son origine des méta-besoins, à savoir de l'aspiration à la solidarité.

Selon Aristote, cependant, le bonheur ne résulte pas de l'accomplissement des besoins fondamentaux. Une large satisfaction de ces besoins est certainement une condition nécessaire au bonheur, mais non suffisante. L'être humain possède aussi un méta-besoin vers un comportement moral et aspire au bien. Au niveau général de la société, cela veut dire qu'il a un besoin de démocratie. Car, il doit également être dans ce domaine en situation de s'efforcer au « beau en lui-même » [voir 4-2]. Frank (1997) remarque, à bon droit, que la plupart des hommes préféreraient être un Socrate insatisfait plutôt qu'un cochon parfaitement rassasié et content. Le cochon ne connaît pas le bonheur, car il ne peut pas aspirer au bien. Par contre, il connaît sans doute la jouissance de la satiété parfaite. En 1954, Olds et Milner découvrent que l'excitation de certaines régions du cortex du rat produit manifestement un sentiment intense de jouissance. Des rats, à qui l'on a donné la possibilité d'amener une telle excitation autonome, perdent tout intérêt pour leur environnement. Ng (1997) soutient que nous devons faire un bond substantiel en avant dans la question du « bonheur pour tous », si nous offrons aux hommes la possibilité technique d'une telle stimulation constante du cortex. Une telle fabrication massive de « bonheur » serait bon marché et absolument non polluante. Il n'y a qu'une anicroche : dans une mesure bien moindre que la publicité veut fréquemment nous le faire accroire, le bonheur humain a effectivement affaire avec une telle forme de jouissance garantie. Le bonheur n'est pas la même chose que la jouissance. Être heureux, cela veut dire : être créatif et pouvoir servir. La question de Frank et Ng indique clairement que Aristote a parfaitement raison avec sa conception du bonheur, aussi idéaliste et utopiste qu'elle puisse apparaître au premier coup d'œil.

À vrai dire, il existe deux raisons pour que la conception d'Aristote sur le bonheur ne rencontre pas l'agrément général. D'un côté, le non-accomplissement des besoins fondamentaux mène à une fixation sur leur satisfaction, tandis qu'en même temps, le « retroussement » en direction de la satisfaction des méta-besoins n'est pas présent. L'aspiration à la jouissance devient alors un succédané de l'aspiration au bonheur. L'autre côté, c'est le fait que le mal existe. Maslow parle dans ce contexte du « complexe de Jonas » : la persistance volontaire dans les besoins fondamentaux et le renoncement conscient aux méta-besoins en tant que mobiles de notre action. Pour lui, cela représente au fond le mal. Aristote aussi connaît le mal : « Il semble (chez l'être humain) y avoir encore un autre élément, qui, par nature, se situe en dehors de la raison et s'oppose à cette raison. Car avec l'âme, il en est comme avec des membres paralysés que l'on veut déplacer vers la droite et qui pourtant se dirigent vers la gauche : la pulsion, de l'être humain qui ne sait pas se maîtriser, va dans la direction opposée. Alors que nous voyons au niveau corporel, ce qui se déplace

faussement, nous ne pouvons pas le percevoir au niveau de l'âme. Sans aucun doute, nous devons partir de la constatation que dans l'âme aussi, il y a encore quelque chose qui existe en dehors de la raison, qui combat celle-ci et lui résiste.

La réalité du mal exige un *courage* politique. En général, quand on aborde la question du « courage politique », on pense à une situation dans laquelle des « mesures impopulaires » doivent être prises à l'encontre de la volonté populaire [Exemple typique : le recours à l'Article 49-3 de la Constitution de 1958 pour faire passer une loi « impopulaire » en France, ndt]. Il ne s'agit pas là, à vrai dire, de courage mais d'un mauvais usage non-démocratique du pouvoir. Car ce n'est pas faire preuve de courage, mais de lâcheté que d'esquiver la confrontation avec une idée qui se présente en soi comme fausse ou négative. De telles idées ne se laissent combattre qu'au sein d'un débat démocratique ouvert, ou selon le cas lors d'une confrontation d'idées. Qui veut sortir de cette confrontation avec succès, par le recours au putsch, renforce à moyen terme purement et simplement les forces malveillantes au sein de la société. Car une culture politique, dans laquelle le putsch de l'un pratiqué sur l'autre est accepté, constitue le biotope naturel du mal. Le courage politique proprement dit ne consiste pas à combattre des idées jugées fausses ou négatives par un putsch violent, mais au moyen de la confrontation d'idées. Celui qui possède le courage politique, apprend à connaître le mal, mais il ne s'en laisse pas effrayer. Le courage politique aspire – en contrariant le mal – à une société dans laquelle l'exigence humaine pour une forte démocratie et une solidarité de fait, est satisfaite.

Démocratie et bonheur

Le bonheur est aussi analysé de manière quantitative. Frey et Stutzer (2002) donnent une bonne vue d'ensemble sur les connaissances les plus importantes qu'on peut en retirer.

Le bonheur se laisse naturellement mesurer, en interrogeant par exemple les gens sur la façon dont ils sont heureux. Des sondages lors desquels les personnes interrogées décrivent leur sentiment général du bonheur sur une échelle qui va de « vraiment malheureux » à « parfaitement heureux », fournissent des résultats consistants et très utilisables. Ceux qui s'estiment dépasser la moyenne en matière de bonheur, sont souvent évalués manifestement aussi plutôt heureux par les autres. Il n'en est plus souvent, sont en meilleure santé, restent rarement éloignés du travail, établissent plus facilement des contacts sociaux et ainsi de suite. (Frey et Stutzer, 2002, p.33). Le bonheur est donc en cela influencé par les facteurs les plus variés.

La richesse absolue n'a aucune influence sur le bonheur, dès qu'un niveau minimum satisfait les besoins primaires. Au Japon, le revenu réel par habitant a été multiplié par six, dans la seconde moitié du vingtième siècle. Mais cela n'a pas mené à un sentiment moyen de bonheur plus élevé des Japonais. Qui est plus pauvre que son voisin, ne se sent pas plus heureux. Les femmes sont en moyenne plus heureuses que les hommes, les mariés sont plus heureux que les célibataires, les croyants quelque peu plus heureux que les non-croyants, les téléspectateurs acharnés sont en moyenne plus malheureux que ceux occasionnels et les habitants des pays riches sont d'ordinaire plus heureux que ceux des pays pauvres.

Le chômage entraîne une perte nette et importante de bonheur. Sur une échelle de 1 (« pas du tout content ») à 4 (« très

content »), le chômage provoque une diminution moyenne de quelque 0,33 unité. Cette perte du sentiment de bonheur a été corrigée par les autres facteurs importants, comme la perte de revenu (Frey et Stutzer, 2002, p.97). Nous pouvons rendre cette perte compréhensible sous l'éclairage des théories de Maslow et de Aristote. Pour beaucoup d'êtres humains, le travail est une possibilité importante de la réalisation de soi. Il leur permet – au sens aristotélicien – un comportement vertueux. Cela fut aussi confirmé par d'autres investigations, dans lesquelles on a prouvé que des hommes ou des femmes autonomes dans leur travail se sentent plus heureux que ceux qui travaillent comme employés dans un contexte d'activités et qui disposent en conséquence de moins de latitude dans le déroulement concret de leur travail. Mais ce n'est pas seulement le chômeur, mais aussi d'autres personnes qui sont touchées dans leur sentiment du bonheur : « Une augmentation du chômage de 9% (moyenne européenne) à 10%, diminue le bonheur ressenti de 0,028 unité sur l'échelle de 4 unités utilisée précédemment. » (Frey et Stutzer, 2002, p.101).

Les citoyens se ressentent-ils en moyenne plus heureux, quand ils ont la possibilité de décider directement par référendum ? À l'appui d'une comparaison menée sur les 26 cantons suisses, dans lesquels les citoyens peuvent participer à la législation dans des mesures très diverses, on peut répondre à cette question. Frey et Stutzer réduisirent l'étendue de la participation à la résolution directe à un paramètre, pouvant prendre la valeur de 1 (peu démocratique) à 6 (très démocratique). Le canton de la région de Bâle atteint la valeur la plus haute, 5,69, tandis que le canton de Genève avec 1,75 se place en dernière position sur la liste. À l'aide d'autres facteurs, qui reflètent les différences démographiques et économiques entre les cantons individualisés, Frey et Stutzer élargirent leur échelle de valeur de 1 à 10 et reflétèrent ainsi les différences dans l'autonomie communale dans les cantons particuliers.

Le résultat, c'est que les citoyens des cantons démocratiques sont en moyenne plus heureux. À une augmentation de 1 à 6 sur l'échelle correspond une augmentation du sentiment de bonheur d'environ de 0,11 unité, et a donc le même effet que la transition de la catégorie de revenu la plus faible (jusqu'à 2000 francs suisses par mois) à la catégorie immédiatement au-dessus (de 2000 à 3000 francs suisses par mois).

Une plus grande autonomie communale mène aussi à une croissance du sentiment de bonheur des personnes interrogées. Quoique Frey et Stutzer découvrirent que ces deux paramètres ne sont pas indépendants l'un de l'autre : dans les cantons avec plus de démocratie directe, une plus grande autonomie communale s'est ouvertement développée. Cela correspond à l'observation générale que la classe politique, en règle générale, n'aspire pas à l'autonomie locale, mais à une structure centralisée, tandis que les citoyens souhaitent eux plus d'autonomie locale.

L'accroissement du sentiment de bonheur a un caractère général : « les effets positifs de la démocratie directe sur le sentiment de bonheur ne se révèlent pas seulement dans l'un, mais dans l'ensemble des groupes de revenu. (...) Le gain est en quelque sorte également réparti de manière proportionnée sur les couches sociales. » (Frey et Stutzer, p.145 & 146).

La possibilité d'un référendum sur la base d'une demande populaire peut mener à plus de bonheur de deux manières. D'une part, une résolution directe peut faire adopter des mesures et des lois qui reflètent mieux les souhaits des citoyens (« *outcome utility* »). D'autre part, la possibilité de participer

en tant que telle peut aussi être un élément déclenchant le bonheur. Dans ce cas, on parle alors de « *procedural utility* » [utilité de procédure, ndt], à savoir le profit, l'avantage, qui ressort de la procédure de résolution. Les effets des deux composantes se laissent mesurer séparément, en interrogeant le sentiment de bonheur des immigrants vivant dans les divers cantons. Ces Non-suisse ne sont pas autorisés à participer aux référendums et ne profitent donc pas de cet avantage de procédure (« *procedural utility* »), mais doivent, par force, accepter les conséquences d'une gestion meilleure ou pire. Il apparaît en cela aussi que dans les cantons démocratiques, les Non-suisse indiquent aussi un accroissement du sentiment de bonheur, mais dans une mesure à vrai dire plus faible que chez les Suisses eux-mêmes. La comparaison des effets chez les Suisses et Non-suisse donne à entendre la conclusion que la plus grande part de l'accroissement de bonheur croît du fait simple qu'ils peuvent participer à la décision. Le profit, qui est lié à cette circonstance, à savoir, que les décisions prises correspondent plutôt aux souhaits des citoyens, existe certain-

nement, mais dans une mesure moindre que le profit retiré de la procédure même (« *procedural utility* » : « ...deux tiers des effets positifs d'un droit de participation à la démocratie directe reviennent à l'avantage de la procédure. (...) les effets positifs des droits de participation sont trois fois plus élevés pour les citoyens en comparaison avec les étrangers. Cela veut dire qu'une grande partie du gain en bien-être revient à la procédure. » (Frey et Stutzer, 2002, pp. 161-162, 167).

Il n'est pas étonnant que déjà la démocratie en elle-même apparaisse comme un élément déclencheur du bonheur. On pouvait s'attendre à ce résultat déjà sous l'éclairage de la théorie de Maslow. Car l'être humain ne vit pas seulement de pain. Il possède aussi le méta-besoin de prendre en mains son propre destin social avec ses contemporains et de pouvoir participer à l'organisation de la société en tant qu'entité individuelle et morale. Dans les concepts d'Aristote : l'homme a besoin de démocratie pour s'efforcer au niveau social à un comportement vertueux et pouvoir ainsi y trouver son bonheur.

4-1 : Pas seulement de pain

La manière dont le besoin de Maslow de l'auto réalisation peut déterminer le comportement sera illustrée par cette anecdote (parue dans le *Süddeutsche Zeitung* du 22 janvier 1997 ; voir Schuster et al., 1997, p.581) : « Manuel Lubian, chauffeur de taxi mexicain, a restitué une somme d'à peu près 86 000 marks, qu'un de ses clients avait oubliée dans son taxi. Pendant deux jours, Lubian est allé frapper aux portes des hôtels de Mexico pour retrouver le possesseur d'une mallette remplie de lingots d'or, de bijoux et de papiers importants. Il refusa la récompense, que le propriétaire, un sénateur bolivien, voulut lui donner : « je pense que si j'acceptais la récompense, je perdrais ce qui est beau en moi » ».

Kohn (1990) cite deux exemples d'interventions de sauveteurs désintéressés. Un homme, qui enjamba les rails du métro de New York, pour sauver un enfant, alors qu'une rame arrivait, expliqua à un reporter : « Si je n'avais pas agi immédiatement de cette façon, je serais intérieurement mort. Je n'aurais plus eu aucune valeur à mes propres yeux. » Dans un autre cas, un homme, qui s'était précipité dans un fleuve pour sauver le conducteur d'une voiture qui était en train de couler, déclara : « Je crois que j'ai sauté à l'eau par réaction d'autodéfense. Je n'aurais pas pu continuer de vivre avec moi-même, s'il s'était noyé sans que j'eusse fait quelque chose. » (p.243).

Les motifs mentionnés renvoient à une exigence intense de temps à autre, à suivre un appel intérieur et à rendre un service à d'autres. Au fond, on mentionne, dans la Bible déjà, l'extraordinaire importance du méta-besoin de Maslow : « L'homme ne vit pas seulement de pain, mais de chaque parole qui sort de la bouche de Dieu. » (Matthieu 4, 4). L'homme vit effectivement du fait qu'il suit cet appel, et « meurt intérieurement », s'il n'y répond pas.

Oliner et Oliner (1988) ont interrogé 406 personnes (« les Justes de la nation ») qui, lors de l'occupation par les nazis pendant la seconde Guerre Mondiale, avaient contribué à cacher des Juifs, ainsi qu'un groupe de contrôle composé de 126 personnes qui n'avaient pas participé à de telles actions. Oliner et Oliner en vinrent à la conclusion que les

« Justes » présentaient une qualité significative : ils étaient sans plus en situation d'établir des relations humaines même avec des personnes qui ne vivaient pas dans leur propre milieu (« relations extensives »). « Les Justes ne se distinguèrent pas par une moindre attention portée à leur propre personne, leur propre performance, ou participation extérieure. Ils montrèrent bien plus une faculté particulière à la formation de relations extensives, ils se sentaient plus fortement liés aux autres hommes et se portaient responsables pour le bien-être des autres, même en dehors de leur environnement de vie familiale ou de communauté de village. » (p.243).

L'investigation mena Oliner et Oliner à la conclusion que cette « personnalité extensive » imprègne un environnement familial spécifique qu'ils caractérisent de la façon suivante : « l'autorité parentale est retenue et à peine perceptible aux enfants. On explique pourquoi un comportement déterminé est contraire à l'usage et quelles conséquences il peut avoir pour d'autres. La punition physique est rare ; si elle a lieu, c'est une fois seulement et non de manière routinière. On n'en vient en pratique jamais à des punitions arbitraires. En même temps, les parents ont de hautes exigences pour la préoccupation à l'égard d'autrui. De manière implicite ou explicite, ils sanctionnent la nécessité d'un soutien de grand style à autrui, sans que sérieusement la question se pose à ce propos de savoir ce qu'on en retirerait en échange. Les parents eux-mêmes témoignent de ce comportement exemplaire, pas seulement à l'égard de leurs enfants mais aussi vis-à-vis des membres de la famille et des voisins. Les enfants perçoivent et sentent que l'on se soucie d'eux et qu'on attend d'eux le même engagement pour les autres. Ils sont ainsi encouragés à se soucier d'autrui. La fiabilité, le sens de la responsabilité et l'autonomie jouissent d'estime, car ils allègent le souci aussi bien pour soi que pour les autres. Les coups de chance manqués sont considérés comme moyen d'apprendre à ses dépens et d'acquiescer de la maîtrise, et non pas comme preuves d'un incorrigible manque de caractère, d'intelligence ou de facultés. À l'appui de telles expériences positives, les enfants apprennent à se fier au monde qui les entoure. Avec un solide ancrage dans leurs familles, ils osent établir des relations avec d'autres êtres humains en dehors de leur milieu. » (pp.249-250).

L'arrière-plan du type opposé (la personnalité « restrictive ») est caractérisée, selon Oliner et Oliner, en général par de faibles liens familiaux, de fréquentes punitions physiques (souvent arbitraires), des valeurs familiales reposant fortement sur les conventions et de faibles rapports avec les gens extérieurs, fréquemment jugés par des stéréotypes.

Quoiqu'il n'y eût aucun contexte déterministe, on pouvait préciser, à l'appui de l'investigation menée sur la personnalité « extensive » et celle « restrictive », et avec 70% de certitude, si la personne examinée avait agi en « juste » dans le contexte de la persécution des Juifs. Dans la terminologie de Maslow, cela se laisse exprimer de la manière suivante : Un manque d'accomplissement des besoins fondamentaux dans l'enfance engendre des caractéristiques autoritaires de la personnalité et un comportement qui appellera la même genre de caractère dans la génération suivante. Ici nous rencontrons de nouveau l'opposition décrite par Putnam du « sens civique » et de « centrisme familial amoral ». Aussi bien le sens civique que le centrisme familial amoral ont une tendance à se conserver au cours des générations. Savoir si « le beau en moi » (Manuel Lubian) s'impose, dépend pour une part essentielle, du capital social dans la société dans laquelle on a grandi.

4-2 : Démocratie directe, bien-être et capital social

L'un des rares pays de ce monde, dans lesquels les conséquences de la démocratie directe sur le capital social ont fait l'objet d'investigations immédiates, est la Suisse. La configuration de la démocratie directe change de canton à canton. Quelques-uns des 26 cantons ont un système imprégné de démocratie directe, dans d'autres, les pratiques administratives et de cogestion sont essentiellement plus proches du pur système de la démocratie représentative.

Frey (1997) a fait des recherches dans divers cantons pour savoir s'il y avait un rapport entre le système démocratique et l'attitude des citoyens vis-à-vis des questions fiscales. Dans les cantons où les citoyens bénéficient largement de la parole en démocratie directe, la rentrée fiscale non-déclarée annuelle de ceux qui payent l'impôt, et qui reste secrète, est d'environ 1600 francs suisses (soit environ 1000 Euro) en-dessous de la moyenne globale des 26 cantons, alors que la rentrée fiscale non-déclarée des cantons ayant moins d'éléments de démocratie directe est d'environ 1500 francs suisses (soit quelque 900 Euro) au-dessus de cette moyenne. La différence entre ces cantons se montrait donc à quelque 1900 Euro par an et par contribuable. Avec un taux fiscal limite de 30 à 35% cela mène à une différence annuelle de recette d'impôt acquittée de 625 Euro. En rapport avec l'Allemagne (environ 30 millions de contribuables) cela fait par an une différence de 18,8 milliards d'Euro.

Frey s'est aussi posé la question de savoir si d'autres facteurs, par exemple la dureté de la punition pour fraude fiscale, ou bien les situations de bien-être entre les cantons, pouvaient en être la cause. Cela ne semble manifestement pas être le cas. Cette différence dans la probité fiscale est vraisemblablement à ramener au fait que les contribuables, dans les cantons à forte tradition de démocratie directe, pouvaient développer une plus forte solidarité et plus de responsabilité vis-à-vis de l'État.

Les observations en Suisse ont été également confirmées par Abers (2000) à partir de la ville brésilienne de Pôrto Alegre. On y introduisit, en 1989, un système de démocratie directe, par lequel la gestion communale est effectuée par la population (voir l'encadré 2-1). L'introduction du processus de participation mena aussitôt à une nette augmentation d'efficacité. Alors que dans les années précédentes, on posait tout au plus 17 km de canalisations par an, ce chiffre est monté à 46 km en moyenne entre 1989 et 1996. Dans les trois années qui ont précédé l'introduction de la participation en démocratie directe, on avait remis à neuf quelques 4 km de rues. Ensuite on passa à 20 km par an et en plus la réfection des routes fut qualitativement meilleure. Selon Abers, le processus de participation a conduit à une « culture de la remise en question ». Les participants aux réunions de la gestion communale ont discuté les données, les explications, les décisions administratives. La gestion communale a dû réagir et l'a fait aussi le plus souvent. La possibilité constante de l'interrogation a fait prendre à l'administration communale des mesures dont elle a pu prendre la responsabilité effective. La transparence et la clarté dans le domaine public ont augmenté. L'argent ne disparaissait plus, les contrats n'étaient plus trop élevés, les promesses n'étaient plus oubliées. Avant l'introduction de l'« *Orçamento participativo* », il y avait un réseau relationnel opaque entre les entreprises de construction et les politiciens locaux. Des contrats lucratifs étaient pardonnés – en échange d'un soutien de campagne électorale. Lorsque le parti des travailleurs (« *Partido dos trabalhadores* » – PT) eut pris le pouvoir, les entreprises boycottèrent les administrations publiques, en formant un cartel et en se refusant à répondre aux appels d'offres publiques. Par la suite le cartel s'est brisé et les entreprises constatèrent que désormais, elles n'avaient plus à offrir des pots-de-vin pour être prises en compte. Un phénomène extrêmement intéressant fut la croissance des recettes municipales que la ville enregistra à partir de 1992, suite à une réduction du détournement d'impôts. Les contributions fiscales furent alors réglées. Abers y voit deux raisons. D'une part, les contribuables constatent que leur argent est efficace car effectivement utilisé à des fins nécessaires. D'autre part l'espoir disparut, chez les fraudeurs fiscaux invétérés, à cause de la popularité croissante du PT, de recevoir une amnistie fiscale prononcée par une autre administration.

4-3 : Cynisme naïf

Le cynisme naïf est un terme important pour la démocratie directe. Le cynique naïf croit que les autres s'attribuent le maximum de mérite possible pour eux-mêmes et déplacent la responsabilité des choses négatives le plus possible sur les autres.

En vérité, la recherche montre que les gens n'ont pas une perception très claire de leur contribution à la production des réalisations positives et négatives. On a l'étude classique de Ross et Sicoly (1979) sur l'attribution de la responsabilité chez les couples mariés. Vous pourriez, par exemple, interroger les deux partenaires sur leur partage de la tâche de sortir le chien. Le mari et la femme répondraient éventuellement 70 et 50% respectivement. Les réponses sont incompatibles, parce que, bien sûr, la somme des pourcentages ne peut pas dépasser 100%. Presque toujours, cependant, la somme des deux réponses s'avère monter à plus de 100%.

On peut imaginer que c'est parce que les deux partenaires tendent à exagérer leurs mérites, or ce n'est pas correct. La somme des contributions estimées dans les cas d'actions négatives apparaît habituellement dépasser également les 100%. Une explication plus probable c'est que les gens se souviennent mieux de leurs propres performances que les autres. Leur propre contribution – positive ou négative – semble relativement plus grande en proportion de ce qui fut réalisé au total.

Une autre question c'est de savoir comment les gens interprètent ce phénomène ? Le danger qui menace ici, c'est que l'une interprète l'inclination de l'autre personne à surestimer sa propre contribution positive comme une tendance à s'attribuer malhonnêtement le mérite des deux. Cette interprétation est appelée « cynisme naïf ».

L'étude d'un phénomène comme le cynisme naïf est très importante pour la démocratie directe, parce que les opposants à la démocratie radicale se réfèrent habituellement au comportement centré sur soi de la plupart des gens comme une justification pour refuser le droit à l'auto-détermination. Une série d'études nouvelles (discutées par Kruger et Gilovich, 1999) identifie le phénomène du cynisme naïf de manière plus claire.

Une première étude examinait l'attribution d'activités positives ou négatives chez les couples mariés. Les deux partenaires étaient autorisés à juger leur propre contribution et la contribution de leur partenaire pour dix activités différentes – cinq positives et cinq négatives. Les activités positives étaient, par exemple, « l'économie d'énergie à la maison, en éteignant les lumières non nécessaires » ou « la résolution des conflits entre vous ». D'un autre côté, « casser des biens d'équipement du foyer » ou « provoquer une dispute entre vous deux » étaient des activités typiquement négatives.

Les deux partenaires étaient ensuite autorisés à prédire ce que l'autre aurait déclaré sur leur contribution respective. Le résultat – en accord avec l'investigation précédente – c'est que la propre contribution de chacun était systématiquement surestimée. Pour les activités positives, la surestimation s'élève en moyenne à 5,2% en moyenne, et pour les activités négatives à 3,8%.

Plus importante encore, c'est la manière dont chaque partenaire prédit les estimations de l'autre. Les partenaires prédisent mutuellement qu'ils exagéreront leur propre contribution positive et qu'ils minimiseront leur contribution négative. En moyenne, l'estimation du niveau d'exagération pour les contributions positives fut de 9,7% plus élevé que le niveau exact, et pour les contributions négatives de 16,1% plus bas que le niveau exact.

Les gens ne se comportent pas eux-mêmes en égoïstes, par conséquent, mais ils ont vraiment une image idéologique de l'autre comme un être égoïste (voir aussi à ce propos l'étude de Miller et Ratner, 1998, qui est discutée au chapitre 3). C'est intéressant de noter dans ce contexte qu'une étude récente signalée par les auteurs montre que dans les couples qui sont plus heureux dans leurs relations, les partenaires tendent à s'estimer eux-mêmes comme moins égoïstes en moyenne.

Kruger et Gilovich ne menèrent pas seulement leur investigation sur des couples, mais aussi dans une série d'autres situations. Le résultat fut à chaque fois le même, mais une différence importante surgit. Dans des situations où les gens coopèrent activement au même objectif, non seulement ils ne montrent pas de surestimation de leurs propres mérites, mais ils ne s'attendent pas non plus à une surestimation des autres. Dans des situations compétitives, d'un autre côté, un penchant marqué émerge qui tend fortement à suspecter de surestimation de soi celui avec lequel l'on est dans une relation compétitive. Les deux situations peuvent aussi se produire en association. Kruger et Gilovich étudièrent par exemple, les joueurs du « *vogelpik* », une sorte de jeu de fléchettes. Il apparut que les joueurs de la même équipe, non seulement ne révélaient pas de tendance à surestimer ou sous-estimer leurs propres mérites et défauts respectivement ; mais qu'ils prédisaient aussi très précisément les estimations de leurs coéquipiers, et donc ne les suspectaient pas de revendications égoïstes. Les joueurs adverses, par contre, étaient suspectés de surestimer leurs propres mérites en moyenne de 24,8%.

Les résultats de ce type de recherche sont importants pour le sujet de la démocratie directe de deux manières.

Premièrement, ils illustrent une fois de plus que la plupart des gens font preuve d'une tendance à attribuer des standards moraux plus bas aux autres qu'à eux-mêmes. Il existe donc une méfiance mutuelle imméritée, sur laquelle s'appuient les opposants à la démocratie directe pour défendre leur actuel système condescendant.

Mais, deuxièmement, cette recherche montre aussi que la méfiance mutuelle est dépassée en partageant les activités. Sur ce point, donc, un pont logique relie les recherches de Kruger et Gilovich avec celles de Frey sur l'impacte de la démocratie directe sur la fraude fiscale, mentionné dans l'encadré 4-2. La démocratie active se ramène à une activité partagée entre citoyens qui sont en train de modeler une société. Cette activité permet aux citoyens de s'observer de plus près et de mieux s'évaluer mutuellement, et la méfiance réciproque décline. La société plutôt non-démocratique et orientée sur la compétition que nous connaissons actuellement, d'un autre côté, est au contraire un terrain propice à la méfiance réciproque.

5. Les leçons de la Démocratie Directe en pratique

Suisse

La Suisse est le seul pays, si l'on excepte la petite principauté du Liechtenstein, qui dispose d'un système de démocratie directe hautement structuré au niveau national. Un pareil système de prise décisionnelle directe des citoyens n'existe que dans certains États des États-Unis, avec la Californie comme exemple typique. Mais il n'y a pas de démocratie directe au niveau fédéral aux États-Unis, ce qui signifie que toute une série de pouvoirs s'étendent hors d'atteinte du référendum.

« La Suisse est la seule nation au monde où la vie politique tourne vraiment autour du référendum. Ce pays, aux 6,5 millions de leaders politiques fuyant la popularité, dont la division de l'autorité exécutive entre les sept membres de son Conseil Fédéral, décourage, en plus, les hommes politiques de mettre en avant leur personnalité. Quand il arrive qu'un personnage politique surgisse vraiment au-dessus de la mêlée, c'est presque toujours sur les épaules d'une campagne référendaire. La législation au sein de l'Assemblée Fédérale est une danse, aux figures très élaborées, d'évitement et de gain du vote populaire. Les grands moments politiques de la Suisse moderne ne se sont pas produits dans le sillage d'audacieux hommes d'État, mais lors des débats nationaux qui ont conduit les masses aux élections pour décider du futur de leur pays. » (Kobach, 1994, p.98).

La démocratie directe en Suisse provient de sources diverses. Premièrement, il y eut la tradition des assemblées publiques locales ou cantonales dans une partie de la Suisse actuelle, dans laquelle les citoyens masculins se rencontraient une fois l'an sur la place du marché pour prendre les décisions les plus importantes (voir 2-1). Cela remonte au moins au treizième siècle. Deuxièmement, il y eut l'effet des révolutions étrangères. Similairement à d'autres régions d'Europe, le premier référendum national en Suisse se tint en 1802 pour décider d'une nouvelle Constitution, sous le protectorat de l'envahisseur français. Le troisième facteur fut de nouveaux mouvements politiques. Dans la première moitié du dix-neuvième siècle, ce furent principalement les libéraux « radicaux » – qui se distinguaient eux-même des libéraux ordinaires, parce qu'ils ne croyaient pas qu'une démocratie représentative fût suffisante – qui répandirent l'utilisation des référendums en Suisse. Puis, toutefois, les socialistes et les catholiques s'aperçurent que les libéraux ne représentaient certainement pas la majorité des citoyens sur tous les sujets et ils devinrent donc la force conductrice la plus importante pour l'expansion ultérieure de la démocratie directe (Kobach, 1993). Une personne importante du mouvement socialiste fut l'Allemand Moritz Rittinghausen. Il fut le premier à élaborer le concept d'initiative citoyenne référendaire dans le journal *Neue Rheinische Zeitung*, lorsque Karl Marx le publiait. Quand le journal fut interdit, Rittinghausen trouva refuge en France où, à partir de 1850, il rédigea une série d'articles qui promouvaient la prise de décision en démocratie directe. Ces vues rencontrèrent une grande approbation particulièrement chez les partisans de Fourier. Via ce *détour* français, les idées de Rittinghausen atteignirent le mouvement des ouvriers suisses (Weihrauch, 1989, pp.15-16). Les socialistes jouèrent un rôle important dans le « Mouvement Démocratique », qui fit campagne, à partir de 1860, en faveur d'une plus grande expansion des droits de démocratie directe dans de grandes régions de la Suisse. Une initiative référendaire obligatoire,

dans laquelle des citoyens peuvent initier un référendum sur des propositions rédigées par eux-mêmes, fut tenue pour la première fois dans le Canton de Zurich en 1869.

L'idéal de démocratie directe fut aussi populaire chez les mouvements socialistes de nombreux pays d'Europe. Par exemple, une « *Volksgesetzgebung* » (législation populaire) avait déjà apparu dans le programme fondateur du parti social-démocrate allemand des travailleurs en 1869. Dans les programmes de Gotha (1875) et d'Erfurt (1891), la démocratie directe occupe également une position clef. Karl Marx, d'un autre côté, s'exprima de manière très critique sur cet idéal de démocratie directe.

Instruments

Au niveau fédéral en Suisse, avec environ 4,8 millions de votants, les trois instruments de démocratie directe suivants sont les plus importants. Tous les référendums suisses sont obligatoires à tous les niveaux (à savoir, que les décisions approuvées par votes référendaires sont appliquées obligatoirement. *ndt*).

Le *référendum obligatoire* fut introduit en 1848. Pour tout amendement à la Constitution, le gouvernement est obligé d'en appeler au référendum, ainsi que pour l'accession de la Suisse aux organisations internationales et les lois urgentes, pour lesquelles le référendum facultatif n'est pas valable.

Le *référendum facultatif* remonte à 1874. Si 50 000 citoyens donnent leur signature dans un délai de 100 jours après la publication officielle d'une loi parlementaire, ils peuvent obliger à un référendum sur cette loi. À l'origine, cela ne s'appliquait pas aux lois que le Parlement avait déclarées urgentes. Mais lorsque le Parlement se mit à utiliser abusivement cette possibilité et commença à déclarer urgentes tous les types de lois, un référendum détermina que des lois urgentes pouvaient entrer immédiatement en vigueur, mais qu'elles devaient toujours être soumises par la suite à un référendum obligatoire.

L'*initiative populaire constitutionnelle* (abrégée en *initiative populaire*), introduite en 1891, donne aux citoyens la possibilité d'obtenir un référendum sur leurs propres propositions écrites s'ils parviennent à rassembler 100 000 signatures dans un délai de 18 mois. Cette proposition peut être soit, généralement formulée, pour être ensuite convertie en législation par une commission parlementaire, soit formulée en paragraphes législatifs déjà bien précis, auxquels le Parlement ne peut plus apporter d'amendements. Si elle est adoptée, cette proposition devient une partie de la Constitution. En pratique, cependant, les citoyens peuvent aussi utiliser cet instrument pour des sujets qui sont habituellement réglementés par la législation ordinaire. Pour cette raison, La Constitution suisse est un remarquable mélange de principes nationaux et de politique générale « ordinaire ». Les Suisses sont en train d'essayer de surmonter ce problème en introduisant l'*initiative populaire générale*. Celle-ci fut approuvée par le référendum de février 2003, mais n'entra en vigueur qu'en 2006. Elle autorise des citoyens, après collecte de 100 000 signatures, à soumettre une proposition générale au Parlement, qui a ensuite la liberté de décider s'il en fait un projet de loi ou un amendement constitutionnel. Celui-ci est ensuite soumis au référendum.

L'initiative populaire permet aux Suisses d'exiger un référendum sur virtuellement n'importe quel thème. Les seules exceptions importantes sont quelques clauses obligatoires de loi internationale, telle que la prohibition du génocide et de l'esclavage. De plus, l'initiative populaire doit satisfaire les exigences d'unité de forme et de contenu (par exemple, une initiative populaire ne peut pas renfermer deux sujets). En fin de compte, la loi coutumière fait en sorte que des propositions irréalisables en pratique peuvent aussi être refusées; une initiative populaire fut un jour déclarée non valable parce qu'elle proposait de réduire les dépenses pendant des années, mais on y mit un terme avant que le référendum ne fût tenu. Le Parlement revoit tous ces thèmes. Mais des initiatives populaires sur, par exemple, les impôts, la dépense de l'État, les questions militaires et même la forme de gouvernement, sont choses banales en Suisse.

L'initiative populaire est la pierre angulaire de la démocratie directe. Après tout, dans le référendum facultatif, les citoyens ne font que répondre à des actions du Parlement qui sont encore en train d'être discutées. Avec l'initiative populaire, cependant, ils déterminent activement l'agenda politique.

La Suisse ne tient pas de référendums qui aient été formulés par le Parlement ou le gouvernement – référendums connus aussi comme des plébiscites. En Suisse, les référendums sont soit prescrits par la Constitution, soit initiés par les citoyens, en utilisant la méthode de la collecte des signatures. Parmi les nombreux référendums, sans cesse croissants, qui sont tenus en Europe, la forme la plus internationalement commune est malheureusement encore le plébiscite. Ceux-ci sont en général des « référendums » facultatifs, décidés par les hommes politiques au pouvoir de manière à conférer à leur politique une légitimité extraordinaire, ou parce que des coalitions ou des partis ont des désaccords internes. Les règles du jeu sont fréquemment adaptées à chaque cas, de la manière qui semble la meilleure pour les politiciens du moment. Cela a très peu à faire avec la démocratie directe.

La démocratie directe en pratique

À partir de 1848 jusqu'à la fin de 2004, 531 référendums furent tenus au niveau fédéral : 187 référendums obligatoires, 152 référendums facultatifs et 192 initiatives populaires. La participation moyenne dépasse les 50% (avec des exceptions qui vont jusqu'à 80%) et, en outre, ils ont souvent dépassé de 10 points le pourcentage de participation aux élections parlementaires. On conserve un vaste archivage de ces référendums sur le site Internet du gouvernement (www.admin.ch). À tous les niveaux – municipal, cantonal et fédéral – plus de 200 référendums sont tenus chaque année en Suisse.

À titre d'illustration, nous allons examiner les référendums fédéraux de 2005. En Suisse, tous les référendums et élections sont rassemblés en deux ou trois jours d'élections chaque année. Les citoyens ne votent donc pas seulement aux élections municipales, et fédérales, mais aussi aux référendums. Il y a eu trois jours d'élections en 2005.

- Le 5 juin 2005, il y eut deux référendums facultatifs sur la feuille de vote. Le premier contestait l'approbation du Parlement des Accords de Schengen/Dublin. Les Accords de Schengen abolissent les contrôles systématiques de passeport. Les Accords de Dublin cherchent à empêcher tout espoir d'asile, parce que les demandeurs d'asile sont désormais autorisés à demander l'asile à un seul pays participant. La décision parlementaire fut approuvée par 54,6%

des votants. Le second référendum contestait une loi du Parlement qui rendait possible un partenariat enregistré pour les couples homosexuels et lesbiens. La loi fut approuvée par 58 % des votants.

- Le 25 septembre 2005, un seul référendum facultatif fut tenu. Le Parlement voulait qu'un traité avec l'Union Européenne, qui contrôlait le libre déplacement des gens au sein de l'UE, fût progressivement étendus au 10 nouveaux États membres. En même temps, des mesures étaient proposées pour empêcher les bas salaires et le *dumping* social en Suisse. Cela était contesté par quatre commissions qui redoutaient l'immigration incontrôlée et les mauvaises conditions de travail. Les citoyens approuvèrent l'extension du traité, cependant, à 56%.
- Le 27 novembre, il y eut à la fois une initiative populaire et un référendum facultatif. L'initiative populaire demandait une interdiction de 5 ans de culture des plantes et d'élevages d'animaux, pour des organismes génétiquement modifiés. Le gouvernement et le Parlement recommandaient le « Non » sur la base que ces questions devaient déjà être suffisamment couvertes par la législation existante. Cependant, l'initiative populaire fut adoptée par 55,7% de la population.
- Le référendum facultatif voulait bloquer une loi du Parlement qui visait à accroître les possibilités de vente des biens de consommation dans les gares et les aéroports le dimanche. Les syndicats démarrèrent une initiative référendaire sur la question. Ils avaient peur que le dimanche ne devint de plus en plus un jour comme les autres. La loi du Parlement fut néanmoins approuvée à une majorité extrêmement faible de 50,6%.

Des lois qui furent approuvées par le Parlement suisse et ultérieurement contestées par un référendum facultatif, eurent environ 50% de chance de survivre au vote populaire durant la période de 1874 à 2004. Cela veut dire qu'une fois sur deux, la loi du Parlement se révéla contre les souhaits de la majorité des gens. Il n'y a aucune raison de supposer que le Parlement suisse diverge plus fortement de la volonté populaire que les corps représentatifs dans les autres pays. C'est plutôt le contraire qui est vrai : précisément parce que les membres suisses du Parlement, sachant que des référendums facultatifs sont possibles, sont bien plus prudents dans leur travail législatif. Les propositions du Parlement, pour des amendements constitutionnels ou des participations aux organisations internationales, furent approuvées dans 73% des cas. Les initiatives populaires, d'un autre côté, n'eurent que 10% de chance de succès durant la même période. Dans un plus faible nombre d'occasions, lorsque le Parlement utilisa son droit de faire une contre-proposition, celle-ci fut acceptée dans six cas sur dix. Les Suisses sont prudents et n'accepteraient pas de propositions qui révéleraient clairement des faiblesses. Au niveau cantonal, un pourcentage plus élevé d'initiatives populaires est approuvé.

Cependant, sur la base de ces chiffres, il serait incorrect d'affirmer que l'initiative populaire n'est qu'une façade. En particulier, les initiatives populaires ont souvent un effet, même lorsqu'elles ne gagnent pas la majorité des voix. L'une des fonctions de l'initiative populaire est, par exemple, l'opportunité offerte à une minorité de porter une question à l'attention nationale. Cela se solde par des questions qui sont discutées en Suisse, lesquelles, partout ailleurs, ne feraient l'objet d'aucune discussion sérieuse dans les débats dominés par les partis politiques. En Suisse, cela mène fréquemment à des

réponses indirectes de la part des politiciens. Même quand une question n'a pas abouti, le Parlement ou le gouvernement feront toujours la moitié du chemin à la rencontre des initiateurs, en satisfaisant quelques-unes de leurs demandes. Kaufmann *et al.* (2005, p.49) parlent dans ce contexte du « pays des perdants satisfaits ». C'est davantage encouragé parce que les initiateurs d'une initiative populaire ont le droit de la retirer avant le vote. Après la présentation des signatures, il y a régulièrement un processus de négociation entre le Parlement et les requérants, qui aboutit à ce que des initiatives populaires soient retirées dans le tiers des cas. « Celui qui interroge les initiateurs, étudie les sources et analyse le terrain du jeu politique, parvient à la conclusion qu'approximativement la moitié des requérants d'initiatives populaires croient qu'ils ont obtenu quelque chose qui rend leur effort méritoire et qui n'aurait pas été autrement possible sans le recours à l'initiative populaire. » (Gross, 1999, p.93).

Un exemple de ce qu'on vient d'affirmer, c'est l'initiative populaire concernant l'abolition totale de l'armée suisse, qui démarra au début des années 80 et aboutit au vote final de 1989. Jusqu'alors, l'armée omniprésente avait été quelque chose comme l'équivalent d'une « vache sacrée » en Suisse. Presque tous les hommes étaient astreints au service militaire, il n'y avait pas de service civil alternatif et des exercices d'entraînement étaient organisés jusqu'à la cinquantaine. L'initiative populaire fut démarrée par quelques jeunes démocrates sociaux, non pas tant parce qu'ils croyaient pouvoir acquérir une majorité, mais parce qu'ils croyaient qu'il y avait beaucoup plus de résistance à l'armée que l'on pouvait en inférer des débats officiels, et ils voulaient en faire la démonstration. Au commencement, tout le monde pensait qu'une poignée de Suisses seulement auraient approuvé cette proposition. Lorsque les débats devinrent de plus en plus chauds à l'approche du référendum, le gouvernement déclara que ce serait un désastre pour la nation si plus de 10% des citoyens votaient l'abolition. Tous les partis importants, exceptés les Sociaux démocrates, qui s'abstinrent de donner des consignes de vote, se prononcèrent contre l'initiative ; seule l'extrême-gauche, un groupe très marginal en Suisse, approuva la proposition. Même le plus important des partenaires socio-économiques (excepté l'absentionniste « *Schweizerische Gewerkschaftsbund* » – la confédération syndicale suisse), le gouvernement et le Parlement, naturellement, s'opposèrent à l'initiative. Lorsque le référendum fut tenu le 26 novembre 1989, les 35,6% de « OUI » en faveur de l'abolition, combinés au taux de participation élevé de presque 70%, causèrent un choc dans tout le pays. Les pacifistes célébrèrent la victoire de manière exubérante, parce qu'ils avaient atteint leur objectif. Diverses mesures furent promptement introduites pour atténuer la désormais opposition publique à l'armée, comme l'introduction de services civils alternatifs, qui fut approuvée par référendum par une majorité exceptionnelle de 82,5% en décembre 1991. L'armée fut donc considérablement réduite durant les années successives. Ces actions contribuèrent probablement à faire diminuer l'opposition à l'armée et quand, en décembre 2001, il y eut un autre vote sur une initiative populaire pour l'abolition de l'armée, le nombre des tenants de l'abolition avait chuté à 21,9%. Le sujet d'une abolition totale de l'armée n'eût jamais été sérieusement mis à l'ordre du jour d'un système représentatif.

Un référendum ne doit jamais être vu isolément comme quelque chose d'absolu. Les référendums sont comme les coups de timbales dans une symphonie. Si le vote va contre une proposition à un moment spécifique, cela peut encore initier un processus de discussion et de méditation qui contribue à ce que la même proposition soit, à vrai dire, en mesure d'ob-

tenir une approbation majoritaire quelques années plus tard. Un processus d'apprentissage social s'est ainsi mis en place, et le pouvoir de persuasion a transformé une minorité en majorité. La politique reçoit alors un large appui. Les circonstances peuvent également avoir changé, si bien qu'une proposition, qui fut initialement inacceptable, apparaît désormais offrir de bonnes perspectives. Un exemple nous en est fourni par l'adhésion aux Nations Unies. En mars 1986, un référendum fut tenu sur l'adhésion à l'ONU. Le gouvernement, le Parlement et tous les partis importants et groupes d'intérêts, argumentèrent en faveur de l'adhésion. Mais, seuls 24,3% des électeurs suisses votèrent en faveur. À cette époque, la Guerre froide était encore à l'apogée et les Suisses, qui défendent très fièrement leur indépendance et leur neutralité vis-à-vis des blocs militaires et des conflits, furent effrayés qu'une adhésion à l'ONU ne menât la Suisse à prendre partie dans les conflits. Des années plus tard, les partisans démarrèrent une initiative populaire et, quand on en vint au vote en mars 2002, le nombre des partisans avait crû à 54,6% et la Suisse devint le 190^{ème} État membre de l'ONU. Ce qui joua un rôle dans le débat public ne fut pas seulement le fait que la Guerre froide avait pris fin, mais aussi que les Suisses comprenaient désormais que la globalisation impliquait qu'ils ne pouvaient plus restés à l'écart de tout, et que d'un autre côté, l'adhésion à l'ONU ne signifiait plus renoncer à tous les droits démocratiques importants pour une organisation internationale non-démocratique. Cette dernière raison est cependant encore le cas concernant l'Union Européenne et par conséquent, c'est la raison pour laquelle il y a actuellement une large majorité de Suisses contre l'adhésion à l'UE.

Des initiatives populaires ont aussi joué un rôle dans l'histoire de la Suisse en améliorant et en approfondissant la démocratie. Une très importante initiative populaire fut celle « *Für die Proporzwahl der Nationalrates* » (« Pour une représentation proportionnelle au Parlement »), qui fut adoptée par 68,8% des citoyens en novembre 1918 (Le *Nationalrat* est la plus grande des deux Chambres du Parlement). Ceci remplaça le système électoral majoritaire (dans lequel, au sein de chaque district électoral, le candidat obtenant le plus de voix représente l'entièreté du district, comme en Grande-Bretagne ou aux États-Unis) par un système électoral proportionnel (dans lequel chaque région entière est considérée comme un seul district électoral). Un système électoral majoritaire mène à de grandes distorsions, parce que les minorités y ont beaucoup moins de représentation. Après tout, du fait que les minorités se trouvent dispersées dans la région, elles perdent toujours au niveau du district électoral, et n'ont aucun représentant au Parlement. L'introduction du vote proportionnel a apporté, avec la démocratie directe, une grande contribution au système suisse de « *Konkordanz* » (consensus). Dans ce système, tous les partis politiques, quelle que soit leur taille, ont un siège permanent parmi les sept personnes du fort gouvernement. Le gouvernement n'a pas de Premier Ministre permanent; la présidence du gouvernement s'effectue annuellement à tour de rôle parmi les sept membres. Les petits partis dans le Parlement peuvent néanmoins prendre part au gouvernement grâce à l'initiative populaire. Même s'ils ne représentent qu'un plus petit groupe pour leur manifeste entier, ils peuvent encore avoir quelques thèmes manifestes individuels pour lesquels ils reçoivent vraiment un appui majoritaire. En menaçant de l'initiative populaire, ils peuvent attirer l'attention sur ces questions. Jusqu'à la fin de la seconde Guerre mondiale, les lois fédérales urgentes n'étaient pas soumises au référendum rectificatif. Toujours pour faire accepter à la hâte des règlements qui étaient contraires à la volonté du peuple, le gouvernement et le Parlement décrétèrent trop souvent que les lois concer-

nées étaient « urgentes », même lorsque en fait ce n'était pas le cas. Une initiative populaire fut donc lancée à l'encontre de cette pratique: dorénavant, des lois « urgentes » seraient soumises à un référendum obligatoire dans l'année échue. Le gouvernement et le Parlement argumentèrent très fortement contre cette initiative populaire, qui restreignait significativement leur pouvoir. Mais la proposition fut néanmoins adoptée en 1946. Un référendum en 2003 approuva l'introduction de « l'initiative populaire générale », par laquelle les citoyens ne soumettent qu'une proposition générale et laissent au Parlement le soin de décider s'il faut la convertir en législation ou en amendement constitutionnel. En même temps, le référendum facultatif fut aussi rendu applicable aux traités internationaux qui renferment d'importantes dispositions qui, pour être mises en œuvre au plan national, requièrent de nouvelles lois ou amendements à celles et ceux existants.

Pour la raison que tous les droits référendaires, y compris les seuils de signatures, l'absence de quorum participatif, et les exclusions de certains thèmes spécifiques, sont indiqués dans la Constitution, et parce que celle-ci peut seulement être modifiée par référendum, les citoyens suisses prennent leur propre démocratie en charge. Selon les enquêtes, 9 Suisses sur 10 sont contre toute violation de leurs droits de démocratie directe (Kaufmann *et al.*, 2005, p.51). La tendance en Suisse va donc vers une expansion de la démocratie directe et à une baisse des seuils de validité. Le nombre des référendums continue de croître. Entre 1980 et 1989, il y a eut en moyenne 6,2 référendums fédéraux par an; une moyenne de 10 référendums par an de 1990 à 1999; et une moyenne annuelle de 11,4 référendums entre 2000 et 2004.

Est-ce que les citoyens votent toujours par définition en faveur de l'expansion de la démocratie directe? Non. En 1995, la population du Canton de Berne, qui renferme aussi la capitale suisse, approuva une réforme de la démocratie directe qui impliquait que le nombre de référendums obligatoires (sur, entre autres, des amendements constitutionnels) fût considérablement limité. Il y avait tant de propositions d'importance mineure que les citoyens en approuvèrent une réduction. Ils préféraient les concentrer sur les thèmes les plus importants.

Quelques particularités de la démocratie directe suisse:

- On peut attendre bien longtemps avant de voter réellement sur une initiative populaire. Une fois que les signatures nécessaires ont été collectées, le « *Bundesrat* » (le gouvernement suisse) a deux ans pour préparer le référendum. Si la « *Bundesversammlung* » (l'Assemblée des deux Chambres) prépare une contre-proposition, six mois viennent s'ajouter. En outre, en comptant à partir du moment où l'initiative populaire est soumise, le Parlement n'a pas moins de quatre ans pour décider s'il accepte ou non l'initiative populaire. Bien sûr, le Parlement peut approuver simplement la proposition législative pour laquelle une initiative populaire a été soumise. Dans ce cas, les initiateurs ont atteint leur objectif et ils peuvent retirer leur initiative. Si le Parlement dresse une contre-proposition, les électeurs peuvent voter en faveur de l'initiative populaire originelle ou en faveur de la contre-proposition parlementaire. Ces temps longs sont considérés comme un avantage par maints partisans de la démocratie directe. Ils laissent en effet un temps suffisant au débat social entre le pour et le contre sur la proposition.
- Il n'y a pas de contrôle sur la nature constitutionnelle des initiatives populaires, ni par le Parlement, ni par une Cour de justice. Il est vrai que le Parlement contrôle effectivement

l'initiative populaire sur un petit nombre de dispositions obligatoires de la législation internationale (voir ci-dessus), mais ceci est très limité. Dans l'histoire de la Suisse, une seule initiative populaire fut déclarée non valable à cause d'un tel conflit (comme cela arrive à cause du conflit avec le « principe de non-refoulement » – le renvoi des réfugié(e)s dans un pays où, ils ou elles, serait en danger). Il est tout à fait possible d'introduire la peine de mort au moyen du référendum en Suisse, mais cela n'a jamais été tenté. La démocratie directe n'a pas mené à plus de violations des Droits de l'Homme que dans d'autres pays d'Europe. Il y a une liste considérable de droits pour les minorités qui furent en fait approuvés au moyen des référendums.

- Des initiatives populaires au niveau fédéral, tout comme les changements constitutionnels, ne sont acceptés que s'il y a une double majorité en faveur: il doit y avoir une majorité en faveur de la proposition, à la fois des électeurs individuels et des cantons. La raison en est que la Suisse est une région de minorités: il y a, par exemple, des cantons d'expressions Allemande, Italienne, Française et Rhaeto-Romane. Le système à double majorité signifie que quelques grands Cantons ne peuvent pas facilement mettre les plus petits en minorité.
- La Suisse ne fournit pas d'appui financier du gouvernement aux groupes de citoyens qui lancent un référendum. Ces groupes de citoyens n'ont donc pas à ouvrir leurs comptes à l'inspection publique.
- Cependant, tous les Suisses autorisés à voter reçoivent effectivement une brochure référendaire dans leur boîte à lettres, bien avant le jour du scrutin. Elle inclut, entre autres, le texte complet de la loi sur laquelle ils auront à s'exprimer, plus un résumé factuel sur une seule page A4, et des arguments, à la fois du gouvernement et du comité des citoyens qui initient le référendum. Le Comité des citoyens a le droit d'y ajouter son propre texte. Ces textes sont également disponibles sur le site Web du gouvernement au www.admin.ch. Une large portion de ce site web est consacrée à la démocratie directe.
- Avec les initiatives populaires, les citoyens ont droit à l'aide de fonctionnaires pour la formulation précise de leur proposition.
- Depuis l'introduction général du vote par correspondance, une grande majorité de Suisses a recours à ce système. Tous les électeurs suisses reçoivent leur carte d'électeur par la poste et peuvent décider pour eux-mêmes s'ils voteront, en se rendant au bureau de vote le jour du scrutin (toujours un dimanche), ou bien de voter à l'avance par la poste. Il existe une procédure spéciale en ce cas, avec deux enveloppes pour préserver le secret du vote.

Rappel

En plus de l'initiative populaire, il y a aussi le rappel ou « *Abberufung* », qui est une procédure de démocratie-directe intéressante. Le rappel signifie qu'un officiel élu ou d'État (tel qu'un juge, par exemple) peut être démis de ses fonctions par initiative populaire. Ce système existe vraiment dans plusieurs cantons suisses, mais pas au niveau fédéral. À Berne, Lucerne Schaffhausen, Thurgau et Ticino, les citoyens peuvent rappeler le Parlement cantonal. Le rappel du gouvernement cantonal est possible pour les cantons de Schaffhausen, Solothurn, Thurgau et Ticino. Après le rappel, de nouvelles élections ont lieu. En pratique, cependant, cela ne s'est encore jamais produit.

Démocratie locale

En plus du niveau fédéral, c'est surtout les niveaux cantonal et municipal qui sont importants en Suisse.

Les cantons prélèvent plus ou moins le même montant d'impôt que le gouvernement central. Leurs pouvoirs sont très étendus. Le paragraphe 3 de la Constitution Fédérale Suisse déclare que les Cantons sont souverains: tous les pouvoirs, qui ne sont pas explicitement délégués au niveau fédéral par la Constitution, appartiennent automatiquement aux Cantons. Parmi d'autres choses, cela inclut: la police, la plupart de l'enseignement, la législation sur la politique économique et une large proportion de la sécurité sociale.

Les institutions de démocratie directe varient plutôt considérablement de canton à canton [Voir 4-2].

Dans le Canton de Zurich, le plus grand, 10 000 signatures suffisent pour lancer une initiative populaire. Un référendum facultatif n'en réclame que 5 000. De plus, tous les amendements à la Constitution, de même que toute dépense de plus de 2 millions de francs suisses, doivent être approuvés par les citoyens par référendum. Durant la dernière décennie, il y eut une moyenne annuelle de plus de neuf référendums cantonaux (en plus de référendums fédéraux et municipaux, qui sont toujours tenus simultanément). L'année maximale, avec 19 référendums cantonaux, fut 1999. Parfois, il y a des intérêts économiques majeurs en jeu, comme ce fut le cas lors du référendum de 1996, sur l'extension de l'aéroport de Zurich, pour un coût de 873 millions de francs suisses.

Une institution inhabituelle à Zurich, c'est ce qu'on appelle l'initiative individuelle (*Einzelinitiative*). Une personne seule a le droit de soumettre une proposition au Conseil cantonal. Lorsqu'une telle proposition reçoit l'appui de plus de 60 membres du Conseil, on peut organiser un référendum. En 1995, par exemple, le citoyen Albert Jörger fut capable d'utiliser ce processus pour initier un changement dans la manière dont les enseignants étaient nommés dans les écoles du Canton.

Les municipalités lèvent leurs propres impôts sur le revenu et la propriété. En Suisse, les municipalités dépensent un peu moins par résident que ne le fait le gouvernement central. Beedham (1996), donne l'exemple de la municipalité de Kilchberg (7 000 habitants) sur les rives du Lac de Zurich. Le village organise son propre enseignement, dispose de sa propre brigade d'incendie, d'un foyer pour personnes âgées et de ses propres policiers, équipés de deux vedettes patrouillant sur le lac. La municipalité donne à ses rares pauvres 3 000 francs suisses, par personne et par mois, et aide aussi une poignée de réfugiés, la plupart du Sri Lanka. Le Conseil municipal comprend sept membres élus qui suivent de près le travail d'un petit nombre de fonctionnaires municipaux. Cependant, le pouvoir réel de décider repose sur l'assemblée publique, qui a lieu quatre fois par an. Les assemblées publiques sont habituellement fréquentées par quelques 400 résidents; parfois plusieurs centaines de plus quand il y a quelque chose de spécial à l'ordre du jour. Ces réunions fixent les montants de l'impôt, approuvent les nouveaux arrêtés municipaux, débattent des comptes de la commune, examinent les projets de constructions nouvelles, etc.. Ces quatre assemblées publiques annuelles constituent le niveau le plus élevé de l'autorité municipale; les sept membres du Conseil présentent leurs recommandations lors de l'assemblée. Les décisions sont prises à mains levées. Un scrutin secret peut être requis par le tiers des personnes présentes, mais à ce jour, cette option n'a jamais été utilisée. Les citoyens, qui assistent à ces assemblées,

disposent de grands pouvoirs. Quinze signatures suffisent pour obtenir un référendum municipal au moyen de l'assemblée publique, mais cela se produit rarement.

Une assemblée publique de Kilchberg illustre une fois de plus l'absurdité des quorums participatifs (chapitre 2). Un partisan du système du quorum dirait probablement qu'une assemblée publique qui ne rassemble que 400 des 7000 résidents n'est « plus représentative ». En réalité, l'assemblée publique constitue un super Conseil municipal représentatif. Ce Conseil municipal élargi dispose d'un mandat, tout juste comme un Conseil municipal traditionnellement élu. Toute personne se rendant à l'assemblée est mandataire; toute personne qui reste à la maison donne son mandat à l'assemblée. Et Kilchberg est bien géré. L'allégation selon laquelle une gestion populaire directe mène à des échecs y est réfutée formellement dans la pratique.

Effet de la démocratie directe suisse

Les nombreux référendums qui ont été tenus pendant plus de 150 ans en Suisse constituent une mine d'or d'informations sur ce qui se passe lorsque les gens sont aptes à prendre leur destin en mains. Un groupe d'économistes et de chercheurs en science politique des Universités de Zurich et Saint Gallen, – Bruno S. Frey, Reiner Eichenberger, Alois Stutzer, Lars P. Feld, Gebhard Kirchgässner, Marcel R. Savioz et d'autres – ont étudié systématiquement, et sur un certain temps, l'effet de la démocratie directe sur la politique et la société. À cette fin, ils utilisèrent le fait que de grandes différences existent dans le degré de démocratie directe dont les cantons suisses disposent. Parce que les cantons ont aussi des pouvoirs majeurs – la Suisse est en fait une coopération confédérale de Cantons souverains – il est possible de mesurer les effets spécifiques de la démocratie directe dans maints domaines. Cela veut dire, bien sûr, que dans leurs calculs statistiques, ils ne tiennent jamais compte des autres facteurs qui pourraient influencer la relation étudiée (le principe *ceteris paribus* [toutes choses étant égales par ailleurs, *ndt*]). En 1999, Kirchgässner, Feld et Savioz récapitulèrent un grand nombre d'études dans l'ouvrage *La Démocratie Directe: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig* (« Démocratie Directe: Moderne, fructueuse, évoluable et exportable »). Mais un grand nombre de nouvelles études ont été publiées depuis.

Plusieurs des résultats les plus frappants sont listés ci-dessous:

- Feld et Savioz (1997) adoptèrent un indice précis pour traduire le degré de démocratie directe dans tous les cantons suisses et ils le corrélèrent avec la performance économique des cantons à divers moments entre 1982 et 1993. Après avoir réalisé une analyse approfondie et exclu les explications alternatives, ils conclurent que, selon le moment, la performance économique dans les cantons avec la démocratie directe était entre 5,4 à 15% plus élevée que dans les cantons représentatifs. « La coexistence de démocraties représentative et directe, en Suisse, soulève une question naturelle: si la démocratie directe est plus efficace que la démocratie représentative, pourquoi les cantons à démocratie représentative n'adoptent-ils pas les stratégies couronnées de succès de leurs voisins? » s'interrogèrent Feld et Savioz (1997, p.529).
- Pommerehne étudie le lien entre démocratie directe et l'efficacité de gestion des 103 plus grandes villes et cités de Suisse, avec comme exemple le traitement des ordures. Dans les villes gérées en démocratie directe, le traitement

des déchets – toutes choses étant égales – était 10% moins cher que dans celles sans. De plus, Pommerehne découvrit une économie de coût considérable si le traitement des déchets était sous-traité à une compagnie privée. Les villes et grandes villes en démocratie directe et traitement privé des déchets, présentent des coûts 30% plus bas – toutes choses étant égales par ailleurs – que dans les villes gérées en système représentatif et traitement public des déchets (Kirschgässner, Feld and Savioz, 1999, pp.98-100).

- Kirschgässner, Feld and Savioz (1999, pp.98-100) examinèrent 131 des 137 plus grandes municipalités suisses pour déterminer le lien entre la démocratie directe et la dette publique, en utilisant des données de 1990. Dans les municipalités où les référendums sur la dépense publique étaient autorisés (un exemple de démocratie directe), toutes choses étant égales par ailleurs, la dette publique était de 15% plus basse que dans les municipalités où ce n'était pas le cas.
- Feld et Matsusaka (2003) étudièrent le lien entre la dépense publique et la démocratie directe. Quelques cantons suisses ont un référendum sur les finances (*Finanzreferendum*), lors duquel les citoyens doivent approuver ou non toutes les décisions du pouvoir cantonal sur les dépenses au-delà d'une certaine somme (la moyenne se situe à 2,5 millions de francs suisses). Dans les cantons qui disposent de ce référendum, la dépense publique entre 1980 et 1998 fut en moyenne 19% plus basse qu'ailleurs où l'on n'en dispose pas.
- Benz et Stutzer (2004) étudièrent le lien entre la démocratie directe et le niveau de la connaissance politique des citoyens, à la fois en Suisse et dans l'UE. Pour la Suisse, ils rassemblèrent l'information sur 7 500 habitants et la corrélerent à l'indice de 1 à 6 du niveau de démocratie directe pour les 26 cantons. Le plus haut niveau de démocratie directe fut découvert dans le Canton de Bâle, avec un indice de 5,69; le plus bas, dans celui de Genève, le chiffre étant de 1,75. D'autres variables importantes furent contrôlées, incluant le sexe, l'âge, l'éducation, le revenu et l'adhésion ou non à un parti politique. Ils conclurent que, toutes choses étant égales par ailleurs, la différence dans la connaissance politique entre un habitant de Genève et un de Bâle était considérable et équivalait à celle observée entre l'adhésion ou non à un parti politique, ou entre les groupes de revenus mensuels situés entre 5000 et 9000 francs suisses. Pour l'UE, dans laquelle 15 pays européens furent étudiés, parmi lesquels six avaient tenu un référendum national dans les quatre années précédentes, ils trouvèrent des résultats similaires.
- Frey, Kucher et Stutzer (2001) étudièrent si le « bien-être subjectif » des citoyens est affecté par la démocratie directe. Le bien-être subjectif peut être mesuré honnêtement; dans le sens que vous pouvez simplement demander aux gens combien ils se considèrent eux-mêmes heureux. Frey prit le même indice dans les cantons que Benz et Stutzer, et le corrélerent avec les 6 000 réponses données par les Suisses à la question: « Quelle satisfaction éprouvez-vous à l'égard de votre vie dans l'ensemble? » Frey analysa quatre variables supplémentaires, et l'on attribua au niveau de satisfaction une échelle allant de 1 à 10. Les habitants de Bâle (le canton le plus avancé en démocratie directe) marqua 12,6% de points supérieurs à ceux des habitants de Genève sur l'échelle de bien-être (le canton ayant le plus de formes représentatives de démocratie). Frey examina aussi la différence entre le bien-être subjectif qui résulte du fait que la politique est plus en accord avec les souhaits des citoyens (*outcome*), par rapport au bien-être subjectif qui résulte

de la participation au vote (*process*). Il le fit en incluant un groupe d'étrangers qui ne peuvent pas voter au niveau cantonal, mais qui récoltent vraiment les bénéfices des résultats référendaires. Les étrangers, qui ne votent pas, étaient aussi heureux dans les cantons de démocratie directe, mais l'étaient moins dans ceux où seuls les Suisses pouvaient voter. Frey conclut de cela que de participer au vote contribuait aux deux tiers d'accroissement observé du bien-être subjectif, le plus grand accord, avec la politique suivie selon les souhaits du peuple, fournissant le tiers restant.

- Dans le chapitre 4, encadré 4-2, nous avons déjà discuté de la considérablement moindre évasion fiscale qui a lieu dans les cantons gérés en démocratie directe.

Les objections fréquemment entendues à l'égard de la démocratie directe seront discutées dans le chapitre 6.

États-Unis: Californie

Les États-Unis d'Amérique n'ont pas de référendum fédéral. L'Assemblée Constituante de 1787, convaincue par Adams et Madison, accepta le principe que les gens élus représentent la nation entière et pas seulement leurs sympathisants. La démocratie directe ne fut pas prévue.

Depuis la dernière décennie du dix-neuvième siècle, cependant, les Mouvements Progressistes et Populaires ont mené des campagnes pour obtenir l'introduction du référendum d'initiative populaire. Ils sont principalement inspirés par l'exemple suisse. Le premier État à réaliser un changement dans cette direction fut le Dakota du Sud en 1898, suivi par l'Utah en 1900 et l'Orégon en 1902. L'intérêt pour la démocratie directe fut créé en Orégon peu après que l'État fut fondé, éperonné par un groupe d'émigrants suisses qui s'était installés dans la Comté de Clackamas. Seize États supplémentaires allaient suivre cet exemple jusqu'en 1918.

Actuellement 27 des 51 États disposent d'une forme de démocratie directe au niveau de l'État. Les réglementations diffèrent entre elles, parce que chaque État est souverain sur ce point. L'initiative, comparable à l'initiative citoyenne suisse, est disponible dans 24 États ; le référendum populaire – le référendum optionnel par lequel des lois parlementaires peuvent être bloquées – est également disponible dans 24 États, principalement les mêmes que ceux qui autorisent l'initiative. Au niveau local, la démocratie est encore plus répandue. Presque la moitié des villes américaines disposent du référendum d'initiative citoyenne. L'un dans l'autre, soixante-dix pour cent des Américains vivent dans un État, une ville ou une grande ville disposant du référendum d'initiative populaire. En outre, Delaware excepté, tous les États ont le référendum obligatoire pour les amendements Constitutionnels, ce qui signifie que les changements de la Constitution doivent toujours être soumis à l'approbation ou non du peuple. Il y a très peu de sujets exclus, et dans beaucoup d'États à vrai dire même aucun. (Waters, 2003 ; Matsusaka, 2004).

Cela a mené à la tenue d'un nombre impressionnant de référendums. Presque 2 000 initiatives citoyennes ont été tenues au niveau de l'État entre 1904 et 2000. Le maximum se situe en 1996, l'année où, dans les 24 États disposant de ce droit, 96 référendums d'initiative populaire ont été soumis aux votes. En comparaison, les représentants de ces États promulguèrent 14 000 lois et résolutions dans cette même année. Les référendums optionnels sont moins importants que

l'initiative citoyenne aux USA. D'un autre côté, un très grand nombre de référendums obligatoires sont tenus. C'est ainsi que le nombre total de référendums à l'échelon de l'État s'éleva à 19 000 jusqu'en 1999. Outre ceux-ci, quelques 10 000 référendums locaux ont lieu chaque année. (Efler, 1999).

Quoique les règles se ressemblent en général, des différences considérables existent dans le nombre de référendums d'initiatives citoyennes tenus dans les divers États. Plus de la moitié d'entre eux ont eu lieu dans cinq États seulement : l'Orégon, la Californie, le Colorado, le Dakota du Nord et l'Arizona. Quand bien même l'Orégon, avec 318 jusqu'en 2000, en tint plus que la Californie, 275 dans la même période, nous prendrons ce dernier État comme exemple ci-dessous. Les raisons en sont que non seulement la Californie est l'État américain le plus important – étant le plus fortement peuplé et réussissant très bien aux plans économique et culturel – mais aussi parce que la démocratie directe californienne est controversée.

En Californie, l'introduction de la démocratie directe est étroitement liée au nom du Dr. John Randolph Haynes, qui fonda la *California Direct Legislation League* en 1895. Grâce à ses efforts, la perspective d'une prise de décision démocratique directe fut introduite dans la ville de Los Angeles en 1902. Au niveau de l'État, l'introduction du référendum fut principalement une réponse au quasi-monopole qu'une compagnie particulière, la *Central Pacific Railroad*, avait acquis sur la vie politique en Californie, à la fin du dix-neuvième siècle. En 1901, parut le livre intitulé « *Octopus* », dans lequel Frank Norris décrivait la main mise que cette compagnie de chemin de fer avait sur la politique californienne. En fait, cette compagnie n'était pas seulement dans les activités de transport, elle intervenait aussi dans la spéculation foncière, par exemple. Pratiquement tous les règlements légaux à cette époque s'établissaient à son avantage. Norris écrivit : « Ils possèdent l'urne (...) ils nous possèdent ». Lorsque la prise de contrôle de « l'octopus » de la vie publique fut connue, elle résista. Hiram Johnson, un procureur public, partisan de Haynes et *leader* de l'aile progressiste des Républicains, devint gouverneur en 1910. Il mena sa campagne (« La *Pacific* doit retirer ses pattes sales de la politique ») en autobus et refusa de prendre le train. En 1911, Haynes, Johnson et leurs partisans parvinrent à introduire le référendum d'initiative populaire. Au même moment la possibilité d'un « rappel » – la démission des représentants et membres de hautes instances élus demandée par les électeurs – fut introduite. La *Californian Direct Legislation League* eut encore à éluder diverses attaques sur la démocratie directe. En 1920, des opposants à l'initiative citoyenne tentèrent de l'utiliser à nouveau comme instrument pour la tuer dans l'œuf. Cette proposition, qui renfermait un seuil de nombre de signatures extrêmement élevé pour l'initiative sur les questions d'impôts, ne fut jamais rejetée par les électeurs (Waters 2000).

Quelques caractéristiques de la Démocratie directe californienne

Le référendum d'initiative citoyenne (« initiative ») diffère du système suisse sur divers aspects. Les règles sont à vrai dire restées inchangées depuis 1912.

- Les gens qui lancent une initiative citoyenne peuvent demander l'aide de certains services gouvernementaux au tout début des opérations. Ils peuvent être assistés par le Conseil législatif qui rédige la proposition dans une forme légale appropriée. Le sujet préparé de cette manière est ensuite soumis à un grand juge, l'attorney général qui

compose le titre officiel et le résumé de la proposition. Ces derniers sont importants parce qu'ils paraissent sur la brochure officielle de vote. En outre, en coopération avec le Ministère des finances, entre autres, une analyse est réalisée sur les conséquences fiscales de la nouvelle proposition. Tout cela prend un mois à un mois et demi. La proposition peut ensuite circuler en vue de la collecte des signatures.

- Toutes les questions qui relèvent du pouvoir de l'État peuvent être sujettes à une initiative citoyenne, par conséquent celles incluant le budget, les impôts, l'immigration, etc. Il n'y a qu'une exigence formelle : il doit y avoir une unité de sujet – une initiative citoyenne n'est pas autorisée à renfermer deux sujets sans rapports.
- L'initiative constitutionnelle et celle de projet de loi sont toutes deux possibles. Le seuil de signature pour la première est de 8% de la participation à la dernière élection pour le gouverneur de l'État ; pour la seconde, il est de 5% de cette participation. La durée maximum de la collecte est de 150 jours. Une initiative constitutionnelle approuvée ne peut pas être successivement amendée par la Chambre des Représentants, mais uniquement par référendum. Les initiatives approuvées de projet de loi, cependant, peuvent être amendées par la chambre des Représentants.
- Les initiatives citoyennes californiennes sont directes. Au contraire des initiatives indirectes, elles ne sont pas promulguées par le Parlement. Le Parlement, par conséquent, ne peut pas lancer une proposition contre l'initiative citoyenne. Les initiatives citoyennes sont rapidement soumises au vote : si le seuil formel est atteint pendant l'été, l'initiative citoyenne sera déjà soumise au vote en novembre de la même année. En principe, il n'y a qu'un seul jour d'élections tous les deux ans, auquel peut s'en ajouter parfois un seul autre. Ces points, qui diffèrent chacun du système suisse, sont critiqués par certains partisans de la démocratie directe. Selon ces derniers, des périodes plus longues et une répartition des initiatives citoyennes sur plusieurs jours d'élection dans l'année sont des bons critères pour le débat public. L'absence de processus parlementaire et une contre-proposition éventuelle fournissent moins d'information au public et lui laissent moins d'options de choix.
- Une proposition approuvée par le public peut néanmoins être encore annulée par la Cour de justice. Le risque en est même considérable après une approbation référendaire : entre 1964 et 1990, cela arriva à 14 reprises sur un total de 35 initiatives citoyennes ayant toutes obtenues la majorité des votes. Une initiative citoyenne heureuse peut donc connaître toute sa difficile élaboration ruinée par la Cour. Il est clair que le contrôle de la législation proposée après l'élection a été tenu comme un inconvénient sensible du système californien. Ce problème peut être élégamment résolu par l'introduction d'une étape pétitionnaire intermédiaire : Une initiative citoyenne ayant rassemblé un nombre relativement faible de signature, par exemple 10 000, acquiert le droit de faire l'objet d'un débat parlementaire sur la proposition et le droit à un contrôle de la Cour constitutionnelle. Cela laisse aux gens qui soumettent l'initiative citoyenne le droit de réviser ensuite leur proposition sous l'éclairage du débat parlementaire. En outre, le contrôle constitutionnel de bonne heure empêche une défaite légale décourageante de la proposition après que la totalité de la procédure référendaire est achevée. L'annulation d'une proposition approuvée par le peuple est une mauvaise chose pour la démocratie : le peuple ne doit pas seulement avoir

le dernier mot, il doit aussi voir que son mot est le dernier. Une annulation, souvent sur la base de raisons de forme, crée de la frustration et fréquemment l'impression justifiée qu'une élite toute puissante s'attribue finalement elle-même le dernier mot.

- La brochure d'information électorale : trois à six semaines avant le vote – la même chose qu'en Suisse – les électeurs reçoivent une plaquette contenant la documentation essentielle sur le référendum. Cette plaquette contient, en plus du titre officiel, des résumés et analyses mentionnés précédemment :
 - Le texte complet de l'initiative ;
 - Les arguments pour et contre de la part des partisans et opposants, lesquels doivent être formulés 4 mois avant le vote. Partisans et opposants ont le droit d'utiliser 500 mots ; après deux semaines, les deux côtés peuvent soumettre un texte supplémentaire de 250 mots en réponse au texte de l'autre *challenger* ;
 - Un résumé concis des arguments avancés des deux côtés.

Les destins des référendums en Californie sont variables. Entre 1912 et les années 30, les électeurs ont eu à s'exprimer en moyenne sur plus de 4 référendums par an. Dans les années 50, 60 et 70, on eut rarement recours à l'initiative citoyenne. Les gens avaient alors une grande confiance dans leur système représentatif. Dans les années 60, seules 9 initiatives furent lancées au total. Cependant, par la suite, l'initiative citoyenne gagna en popularité, lorsque des initiatives à la fois progressistes et conservatrices avaient remarquablement toutes deux des chances de succès. Les initiatives « conservatrices » incluaient l'introduction de la peine de mort, par référendum en 1972. La même année, le mouvement écologiste enregistra un succès énorme avec une loi de protection de la zone côtière, qui fut approuvée par référendum. Même la menace d'une initiative citoyenne était alors suffisante en elle-même pour obliger à certains changements importants, tels que le moratoire sur les centrales nucléaires qui fut approuvé en 1976.

En 1977-78, la célèbre initiative « Proposition 13 » fut rédigée qui en appelait à un arrêt de l'augmentation de l'impôt immobilier. Les années précédentes avaient vu une forte inflation s'installer et les prix des terrains et des maisons dépasser même la dépréciation de la valeur du dollar. Le résultat, c'est que les familles moyennes se trouvèrent confrontées à un double explosion fiscale. Les taxes locales, qui étaient liées à la valeur de leurs maisons, monta en flèche. Et l'inflation provoqua une montée de leurs revenus dans des tranches d'imposition supérieures, sans une réelle augmentation proportionnée de leur pouvoir d'achat. Ce mécanisme permit de doter l'État de Californie d'un revenu supplémentaire de 2,6 milliards de dollars en 1976. En 1977, le consensus grandit au sein du Parlement californien pour utiliser ces revenus afin de soulager le fardeau des petits propriétaires. Cependant, les politiciens ne parvenaient simplement pas à se mettre d'accord sur un schéma d'application précis. Les Démocrates libéraux argumentaient en faveur d'un schéma favorisant les bas revenus, alors que les Républicains, tels que Regan, proposaient des mesures favorables aux plus hauts revenus.

Rien ne se produisit durant tout le printemps et, en juillet, deux activistes conservateurs anti-impôts, Howard Jarvis et Paul Gann, annoncèrent le lancement d'une initiative citoyenne. Leur proposition envoyait promener les augmentations d'impôt incontrôlées qui désespéraient les petits propriétaires. Mais la proposition 13 avait une autre caractéristique :

elle ne faisait aucune distinction entre maisons et entreprises, mais réunissaient tout l'immobilier dans la même catégorie. Cela voulait dire que la proposition pourvoyait la communauté des affaires d'un bénéfice énorme, qu'elle n'aurait même jamais osé le demander. Cet aspect n'attira pas l'attention à l'automne 1977, alors que la campagne de collecte des signatures pour la proposition 13 battait son plein, tandis que dans le monde politique, toute voie vers une solution semblait complètement bloquée. En décembre, Jarvis et Gann soumièrent les signatures rassemblées pour l'initiative qui s'élevaient à deux fois plus que le nombre requis. En hiver, après une année entière de discussions, le Parlement n'était pas encore parvenu au consensus sur ce qui devait arriver. En janvier 1978, les membres du Parlement se trouvèrent sous la terrible pression d'en venir à bout. Pendant ce temps, La proposition 13 avait déjà rassemblé un formidable soutien. Et ce n'est qu'en mars 1978 que le Parlement présenta finalement sa solution alternative, qui allait être soumise aux électeurs, nommé comme la proposition 8, en juin, avec la proposition 13 de Jarvis et Gann. Malgré, ou peut-être précisément à cause du soutien massif de tous les politiciens apportés à la proposition 8, les citoyens, agacés par cette campagne, choisirent la proposition 13 avec une écrasante majorité. Shultz écrivait à ce propos en 1977 : « Vingt ans après le fait, il est important de se rendre compte à quel point la révolte de l'impôt a augmenté en Californie. Il s'agissait de gens qui vivaient dans des petites maisons, achetées dans les années 50 pour environ 15 000 dollars, et qui furent soudainement confrontés à des impôts basés sur dix fois cette valeur. Ils s'agrippèrent à la proposition 13 pour se protéger eux-mêmes, et 20 ans durant ils s'y accrochèrent inébranlablement. »

La percée enregistrée par la proposition 13 eut deux conséquences. Des révoltes fiscales montèrent aussi dans d'autres États où existaient également des formes d'initiatives citoyennes. Une fois de plus, le succès de la proposition 13 rendit l'opinion publique consciente des possibilités fournies par la référendum. « Vers les années 80, l'initiative citoyenne commença à remplacer la représentation en tant que degré principal de résolution des débats politiques. En dehors du système représentatif, les activistes à la fois de droite comme de gauche furent inspirés par l'exemple de la proposition 13. Pour de bonnes comme de mauvaises raisons, beaucoup rêvaient de devenir le prochain Howard Jarvis. Des organisations commencèrent à acquérir les ressources et compétences nécessaires pour présenter leurs objectifs aux électeurs. Durant les années 80, les efforts pour obtenir une initiative citoyenne redoublèrent et à la fin de cette décennie, les gens avaient déjà voté plus de 48 mesures. En plus, la chance de succès d'une initiative citoyenne augmenta. Avant 1980, les électeurs californiens n'approuvaient qu'un tiers des propositions qu'on leur soumettait. Entre 1980 et 1990, ils en acceptèrent presque la moitié. (Schultz, 1996, p.3). Dans les années 90, l'intérêt continua de grandir. En novembre 1996, les électeurs eurent à décider plus de mesures que durant toute la période 1960 à 1969.

La proposition 13 est souvent mentionnée par les opposants au référendum pour illustrer le comportement irresponsable du vote populaire. En fait, ce fut la passivité irresponsable du Parlement qui provoqua la révolte fiscale des électeurs.

On formula aussi une critique à l'encontre de la procédure de rappel, qui provoqua le remplacement en 2003 du gouverneur Gray Davis par l'acteur Arnold Schwarzenegger. Les médias créèrent l'image qu'il était bien trop facile de requérir le rappel et l'homme politique en place n'avait plus la moindre chance en un tel cas. Il y eut d'autres critiques sur le

fait que le gouverneur en fonction pouvait simplement être rejeté à la simple majorité des voix, alors que son successeur pouvait être élu avec moins de voix. En outre, on prétendit que la campagne de rappel était une « campagne populaire » en apparence seulement : en fait, le « *big business* » était vraiment derrière elle. Et la circonstance qu'un « politicien sérieux » avait été remplacé par « juste un acteur » révélait ainsi le type d'abus auquel conduisait la démocratie directe.

C'est principalement faux. D'abord, il n'est pas facile d'engager une procédure de rappel : il y faut au moins 900 000 signatures sur un électorat de 15 millions de personnes en 2003. Ce n'est pas non plus quelque chose qui se produit si souvent : en fait, une seule auparavant avait contraint un gouverneur à la démission en 1920 dans les USA ; Au niveau local, le recours au rappel est encore plus rare (36 États disposent pourtant de cette procédure), mais dans la plus grande majorité des cas, les politiciens survivent au rappel : les *councillors* [conseillers, *ndt*] survivent dans 70,8% des cas, et les *mayors* [maires, *ndt*] dans 82,4% des cas.

La raison pour laquelle un groupe de citoyens collecta donc 900 000 signatures, c'est que Davis – qui avait été précédemment réélu gouverneur à une majorité très étroite – avait déjà perdu une autorité considérable par ses pauvres réponses apportées à une grave crise énergétique qui durait depuis longtemps, et il apparut ensuite qu'il avait laissé une énorme ardoise dans le budget. Pendant sa campagne de réélection, David dépeignit un tableau idyllique de la situation financière, attaqua toute personne qui parlait du déficit budgétaire, et exclut catégoriquement tout accroissement d'impôt supplémentaire. Peu avant son élection, cependant, Davis enregistra un déficit record de 32 milliards de Dollars (plus que la somme des déficits de tous les autres États américains réunis, alors que deux ans avant, il y avait encore un surplus budgétaire), et décida un accroissement d'impôt d'une valeur de 8 milliards de Dollars. En plus, il devint manifeste que Davis avait été appuyé par la « *Big Business* » : durant la procédure de rappel, les deux plus importants porte-paroles des affaires californiennes – le *Californian Business Roundtable* et le *Los Angeles Chamber of Commerce* – soutinrent Davis.

Le fait qu'un acteur remplaçait Davis n'a rien à voir avec la démocratie directe. Au niveau fédéral, les USA n'ont pas une seule forme de démocratie directe – Les USA sont l'un des quelques pays dans le monde qui n'ont jamais tenu de référendum à ce jour – et même l'acteur Ronald Reagan fut en mesure de devenir Président.

Il n'est certainement pas bon que par la procédure californienne de rappel un gouverneur en place, qui avait été élu par 40% des voix, puisse être contraint à démissionner, alors que son successeur peut n'être élu qu'avec 30% des voix. C'est parce que les électeurs doivent élire la successeur en un seul tour à partir d'une liste d'au moins deux candidats. Il arrive donc rarement que le candidat qui a le plus de voix obtienne également la majorité absolue. Mais ce n'est pas là un élément inhérent à la procédure de rappel. Cet aspect pourrait être aisément modifié en ayant plus de tours de vote dans lesquels en dernier recours les candidats disposant du plus grand nombre de voix se retrouveraient en compétition – exactement comme dans le cas des élections présidentielles françaises. Les gens qui avaient voté antérieurement pour les candidats placés en troisième ou quatrième positions doivent encore choisir entre les deux candidats les plus populaires dans un dernier tour. Alors il y aura toujours une majorité absolue pour l'un de ces deux candidats (Nijeboer, 2003).

La prise de décision en démocratie directe a déjà bénéficié de plus de confiance parmi les électeurs que la prise de décision indirecte depuis plusieurs décennies. Les élections les plus récentes confirment cette tendance. La moitié de ceux qui sont interrogés ont confiance dans le peuple en tant que législateur direct. Au contraire, 78% des gens interrogés considèrent que le Parlement est manipulé par une poignée de représentants de « gros intérêts », alors que 15% croient que le Parlement garde en général à l'esprit le bien public (Baldassare 2005).

L'effet de la démocratie directe et de l'initiative citoyenne sur les taxes et les dépenses publiques

En référence à la Californie, on se plaint souvent que la démocratie directe ait mené à des ruptures budgétaires, parce que les gens réduisent systématiquement les impôts au moyen de la démocratie directe jusqu'au point où l'État ne peut plus agir comme il le devrait. La proposition 13 est souvent citée en exemple à ce sujet (voir, l'ouvrage de Daniel Smith « *Tax Crusaders* »).

En suivant cette critique, le chercheur en sciences politiques américaines, Matsusaka, dans son étude « *For many or the few* » (2004) étudie systématiquement l'effet des référendums sur les impôts et les dépenses publiques aux États-Unis. Il a rassemblé une quantité énorme de données en provenance de tous les États américains et de quelques 4 700 villes américaines sur les 100 dernières années – « essentiellement, toutes les données couramment accessibles » (page XI). Il découvrit trois effets :

1. La dépense publique globale de l'État et des assemblées locales décroît ;
2. Les dépenses sont transférées à un niveau plus local ;
3. Il y a un déplacement des impôts généraux vers le paiement des équipements publics spécifiques.

Cela signifie que les gens, s'ils ont la chance de faire ainsi, montrent une tendance à « dégraisser » l'État, particulièrement l'État central – et ils sont aussi enclins à laisser le peuple payer plus pour sa propre consommation. Aux USA, le gouvernement dépense environ 36% du PNB ; à peu près la moitié est dépensée par les Parlements locaux et les États. Si le référendum d'initiative citoyenne est disponible dans un État spécifique, cela mène à une réduction moyenne des impôts, pour une famille de quatre personnes, de 534 \$ et à une baisse de 589 \$ dans les dépenses publiques de l'État. Cela correspond à 4% du revenu de l'État et de la dépense publique. C'est une différence significative en conditions absolues, mais pas dramatique.

Matsusaka découvrit un autre trait remarquable. Les dispositions du référendum d'initiative citoyenne ne sont pas les mêmes dans les différents États. La variable principale est le seuil de signatures qui doit être atteint, et il peut varier de 2 à 10% des électeurs inscrits. L'impact du référendum d'initiative citoyenne augmente systématiquement avec la diminution du seuil imposé. Dans les États aux seuils les plus bas, l'impact du référendum sur les revenus et dépenses publics se situe à l'intérieur d'une échelle qui atteint 7%, alors qu'il est insignifiant dans les États qui imposent un seuil élevé (pages 33-35). Plus il est facile de lancer un référendum d'initiative citoyenne, plus le taux d'imposition est bas.

La tendance à réduire les impôts n'a pas un effet à tous les niveaux de l'administration publique de la même façon. La réduction d'ensemble des impôts est le résultat d'une forte

tendance à réduire les dépenses au niveau de l'État d'approximativement 12%, combinée à une tendance moins marquée d'augmenter les dépenses au niveau local, celui des conseils et villes. Cette tendance décentralisatrice semble statistiquement très solide. Mais cela ne veut pas dire que les impôts augmentent au niveau local. La plus grande dépense des villes (dans la mesure où il y a une corrélation avec les dispositions référendaires existantes) est réalisée pour des charges de services publics : « Au niveau de l'État, l'initiative amène une réduction d'impôt d'environ 5% et à aucun changement pour les charges. Au niveau de la ville, l'initiative mène à 14% de charges en plus et à aucun changement pour les impôts. » (page 52).

Encore une caractéristique remarquable, pour finir. Les données ci-dessus concernent la période allant de 1970 à 2000. La plupart des États introduisirent le référendum au début du vingtième siècle et les conditions dans lesquelles ceux-ci ont été tenus depuis n'ont été que très peu modifiées. Au commencement du vingtième siècle, la dépense publique se montait à 6% du PNB (Produit National Brut), alors qu'une centaine d'années plus tard, ce taux approche les 40%. Matsusaka étudia aussi l'effet du référendum durant la période 1902-1942 dont il ressortit que le référendum a mené à une *augmentation* de la dépense publique. Matsusaka découvrit aussi que la dépense publique dans cette période augmenta moins vite que baissait le seuil de signature pour obtenir un référendum.

Par conséquent, on ne peut pas dire sans conditions que le référendum mène *toujours* à des réductions de l'impôt. La seule chose que l'on puisse dire c'est que le référendum d'initiative citoyenne garantit une meilleure mise en œuvre de la volonté de la majorité. Apparemment 6% de la dépense publique autour de 1900 c'était trop faible aux yeux de la plupart des gens (Matsusaka met cela en relation avec la croissance urbaine rapide à cette époque, qui entraîna des demandes pour toutes sortes d'infrastructures collectives), alors que les 40% actuels sont clairement considérés comme reflétant une dépense trop élevée et trop centralisée.

Matsusaka consacra vraiment un chapitre complet à la question de savoir si les trois déplacements qui se produisirent sous l'influence du référendum d'initiatives citoyenne reflétaient aussi la volonté du peuple. À cette fin, il consulta les résultats d'un grand nombre de sondages d'opinions qui ont eu lieu au long de ces trois dernières décennies. On n'a pas besoin de millions de dollars pour des sondages d'opinion – une paire de milliers suffisent pour réaliser un sondage d'opinion représentatif aux USA – et aucune campagne coûtant des millions de dollars n'est menée. Donc, il n'y a pas de distorsion résultant du financement unilatéral. À partir des sondages d'opinion, il devient évident que la plupart des Américains sont en vérité des partisans du *plus petit gouvernement* (ce qui correspond à la tendance de la réduction d'ensemble de l'impôt), qu'ils soutiennent la décentralisation (déplacement de l'autorité de dépense vers la gouvernance locale) et qu'ils considèrent généralement les impôts comme la source de revenus publique la moins attractive. Et même pour enfoncer le clou : « Pour toute politique que je suis capable d'examiner, l'initiative pousse la politique dans une direction que la majorité des gens souhaite prendre. Je suis incapable de trouver *une* preuve que la majorité éprouve de l'antipathie pour les changements politiques provoqués par l'initiative ». (Matsusaka, 2004, pages XI-XII ; en italiques).

La conclusion de Matsusaka est claire : « Quelques observateurs attentionnés (...) ont argumenté que l'initiative permet à des groupes individuels de produire des politiques opposées

à l'intérêt public. Leur argument est basé sur l'observation que l'initiative coûte cher à utiliser, et apparaît être dominée par des individus et des groupes riches. L'évidence montre ici, cependant, que même si des intérêts fortunés sont des joueurs prédominants de l'initiative politique, leurs efforts, en définitive, retombent au bénéfice de la majorité. Il n'y a pas de mystère concernant la manière dont cela se produit. Sans initiative, les électeurs sont contraints d'accepter les choix politiques de la législature. Avec l'initiative, on donne le choix aux électeurs. Si l'alternative sur une initiative est moins bonne que la politique de la législature, l'initiative peut être rejetée et aucun mal n'est fait. Si l'alternative est meilleure, les électeurs peuvent accepter l'initiative et ils s'en trouvent mieux. En bref, même si il y a un accès inégal quand on en vient à proposer des initiatives, la capacité des électeurs à en éliminer les mauvaises et à en garder les bonnes permet au processus de fonctionner à l'avantage de la majorité (...) Je veux insister sur le fait que la preuve est de valeur neutre : elle ne nous dit pas si le processus de l'initiative est une bonne ou une mauvaise forme de gouvernement. La preuve montre simplement que l'initiative promeut la volonté de la majorité » (page 74).

Le rôle des « intérêts particuliers »

Ce qu'on vient de dire ci-dessus est lié au thème des « intérêts spéciaux ». Beaucoup d'argent a été engagé avec la démocratie directe en Californie dès le début. Dans les élections de 1922, la quantité totale investie dépassait déjà le million de dollars. Durant les années 70, 80 et 90, le montant de l'argent dépensé dans les campagnes dépassait plusieurs fois ce chiffre. En 1992, on estime que les comités de campagne dans 21 États dépensèrent 117 millions de dollars et en 1998, ce chiffre est déjà monté à 400 dans 44 États. Sur ces 400 millions, la Californie prend la part du lion avec 256 millions de dollars dépensés (Garrett et Gerber, 2001, page 73). Depuis la fin des années 80, plus d'argent a été consacré en Californie aux initiatives citoyennes que pour le *lobbying* au sein du Parlement. La communauté d'affaires fournit à peu près 66% de l'argent en 1990 (particuliers : 12% ; partis politiques : 7% ; syndicats : 1%) (Schultz, 1996, page 81).

Les initiatives citoyennes furent professionnalisées dès la première phase. À l'époque de la première Guerre mondiale, Joseph Robinson avait déjà créé une société d'affaires qui rassemblait les signatures contre rémunération. Actuellement de telles sociétés demandent autour d'un million de dollars pour assurer la collecte des signatures pour une initiative citoyenne californienne. En 1930, la première société fut fondée qui conçut vraiment les campagnes (*Whitaker & Baxter's Campaigns Inc.*). Dans l'intervalle, plusieurs douzaines de « consultants » professionnels sont actifs dans l'État, qui supervisent à la fois la campagne des politiciens professionnels et celle des initiatives populaires. Ces consultants se focalisent habituellement sur un segment unique du « marché politique ».

En somme, cela mène à un argument fréquemment invoqué : les puissances financières de groupes d'intérêts abuseraient du référendum obligatoire d'initiative populaire pour faire prévaloir leur propre agenda, au préjudice de « l'intérêt général », qui est considéré comme servi par le système représentatif populaire. Cet argument n'est d'ordinaire pas pensé à fond d'une manière consistante. Nous avons déjà cité ci-dessus l'argument fondamental de Matsusaka, selon lequel la proposition référendaire qui est soumise comme une alternative aux intentions du « système représentatif » augmente aussi les options pour les électeurs et leur offre donc plus d'espace pour prendre des décisions qui cadrent

mieux avec leurs préférences. Matsusaka a comparé cela à une famille dans laquelle le père (= le « système représentatif ») propose « unilatéralement » quelle sorte de pizza on doit manger. Quand la mère (= « intérêts particuliers ») peut aussi suggérer une autre pizza, après quoi chacun (donc les enfants = les électeurs) peut voter la proposition, cela ne peut jamais rendre pire la situation des enfants, même s'ils ne peuvent pas eux-mêmes suggérer une sorte de pizza. L'option proposée par le père est toujours disponible, mais si la mère a une meilleure idée, on peut lui donner la préférence au vote. « Ainsi, nous pouvons voir qu'en permettant à chacun dans la famille de faire des propositions, cela fonctionne en général à l'avantage de la majorité. La conclusion tient même si le droit de faire des propositions est réservé à certains membres de la famille. (...) Tant que les propositions passent au filtre d'une élection majoritaire, la seule manière qu'a une initiative de rendre la situation pire pour la majorité c'est de pouvoir persuader les électeurs d'approuver des politiques contraires à leurs intérêts. » (Matsusaka, 2004, page 12).

Dans leur étude « *Le paradoxe populiste* » (1999), le chercheur en science politique Elizabeth Gerber examine systématiquement jusqu'où des « intérêts spéciaux » peuvent faire prévaloir leur programme en utilisant beaucoup d'argent. Elle a analysé la marge brute d'autofinancement de 168 initiatives citoyennes sur 8 États américains. En opposition aux arguments de la critique, les intérêts commerciaux puissants apparaissent avoir relativement peu de succès pour obtenir l'approbation d'une loi qu'ils souhaitent au moyen d'un référendum populaire. Des initiatives qui ont reçu des appuis financiers principalement de la part de citoyens individuels, furent presque deux fois plus souvent adoptées que celles qui avaient reçu l'appui principal de groupes d'intérêts économiques (en réalité, le nombre d'initiatives citoyennes qui sont soutenues entièrement par des groupes d'intérêts économiques particuliers ou des citoyens individuels est très faible). La grande majorité des élections populaires se rapportent aux initiatives citoyennes (pages 11-112). Gerber conclut : « La preuve empirique fournit une base supplémentaire pour rejeter l'allégation que des groupes d'intérêts économiques achètent les résultats politiques au travers du processus législatif (de démocratie directe s'entend !, *ndt*). » (page 138).

Gerber montre que des groupes d'intérêts économiques cependant rencontrent bien des succès en forçant l'échec des initiatives citoyennes et en encourageant le lancement de contre-initiatives. Quand une initiative populaire semble très populaire, et même en utilisant une grande quantité d'argent, cela ne semble pas suffisant pourtant pour renverser la marche des événements. Des opposants fortunés tentent de semer la confusion en lançant une proposition alternative, une contre-initiative, qui a l'air très semblable à l'originale, si on l'examine superficiellement. Cela est arrivé pour la première fois en 1978 avec la proposition 13 anti-impôt dont on a déjà parlé. Plusieurs politiciens lancèrent une contre-initiative « modérée » au dernier moment, laquelle néanmoins échoua.

Une année-clef fut 1990, lorsque plusieurs initiatives progressistes « jeunes louves » furent lancées. Il y avait la « *Nickel per drink* » une initiative qui proposait une taxe plus élevée sur les alcools (proposition 134) ; il y avait la « *Big Green* » une initiative environnementale majeure rédigée par des groupes d'écologistes en coopération avec des Démocrates ; et il y eut la proposition « *Forest Forever* » (proposition 130) qui visait principalement la sauvegarde des forêts californiennes.

Une fuite de memorandum confidentiel révéla à la conscience de l'industrie chimique et pétrochimique qu'en particulier l'initiative « *Big Green* » ne pouvait pas être entravée à cause de sa très grande popularité. Par conséquent, un contre-initiative fut lancée : « *Big Brown* » (proposition 135). L'industrie du bois contra « *Forest forever* » par « *Big Stump* » (proposition 138). Pour contrer la « *Nickel per drink* », l'industrie des alcools lança deux de ses propres initiatives : « *Penny a drink* » (proposition 126), qui proposait une taxe inférieure sur les alcools, et une seconde initiative qui ne voulait plus d'autres taxes sur les alcools, y compris des augmentations de taxe, mais requérait la majorité des deux-tiers au lieu de la majorité simple.

Toutes ces contre-initiatives étaient destinées à semer le trouble. Les électeurs furent finalement confrontés à une liste-fouillis de 27 initiatives et contre-initiatives compliquées, qui aboutirent dans ce qu'on a appelé le « *Big NO* » : 23 des 27 propositions furent rejetées, y compris les propositions originales progressistes, qui pouvaient effectivement compter sur beaucoup de sympathie de la part du public. C'est l'exemple d'un phénomène commun : les électeurs sont prudents, et, en cas de doute, ils rejettent une proposition. « Les électeurs lèvent simplement les bras au ciel de désespoir et votent « non » sur tout. » (Shultz, 1996, page 84).

Ces expériences nous enseignent un fait important : si l'économie peut envahir la vie démocratique, la démocratie craque. Durant la progression de la prise de décision démocratique, les citoyens doivent décider des limites légales à l'intérieur desquelles l'économie peut opérer. Celles-ci doivent être aussi inflexibles que des frontières géographiques ou géologiques, par exemple : elles doivent protéger la dignité du peuple et prévenir toute tentative de le corrompre. Le débat ou le processus de formation de l'image est la vraie pièce centrale de la démocratie et devrait donc se jouer en forum ouvert et il ne devrait pas pouvoir être acheté.

Ce n'est pas de la faute des électeurs. Il y a eu diverses tentatives pour tenir en échec l'effet de l'argent sur la progression du débat. En 1974, les californiens approuvèrent une initiative citoyenne (proposition 9) qui limitait les dépenses des campagnes référendaires. Deux ans plus tard, cependant, cette décision fut annulée par la Cour Suprême avec l'argument que mettre de l'argent dans une campagne électorale faisait partie de la liberté de parole, garantie par le premier article de la Constitution des États-Unis. Il est donc actuellement impossible d'imposer une limite sur les coûts des campagnes pour la prise de décision en démocratie directe aux USA, à moins d'amender la Constitution ou de l'interpréter différemment.

La Cour Suprême acceptait bien des limites pour les élections des candidats à la représentation, parce qu'ils sont exposés aux risques de la corruption, mais celle-ci ne peut pas jouer de rôle dans le vote populaire sur une question publique, car ce sont les électeurs eux-mêmes qui décident. Le 18 décembre 1996, les opposants du « *big money* » (« *gros sous* », *ndt*) remportèrent une victoire surprenante avec l'approbation de la proposition 208 : 61.8% votèrent en faveur de l'introduction d'un plafond de dépenses pour des élections des représentants. Jusqu'à cette date, il n'y avait pas de limitation légale des dépenses en Californie. Ceux qui prirent cette initiative mentionnèrent l'exemple d'un candidat aux élections parlementaires californiennes qui, ayant reçu 125 000 dollars de plus d'une compagnie de tabac, une semaine avant le vote, gagna finalement avec une

marge étroite de 597 voix. La brochure de vote (brochure d'information électorale) pour la proposition 208 stipulait : « Quand les intérêts spéciaux des « gros sous » gagnent, le peuple perd ! ». Cependant, la proposition 208 fut également contestée ensuite devant la Cour. Pendant la procédure, un autre groupe lançait la proposition 34, qui voulait supprimer la proposition 208 et imposer des limitations moins strictes sur les donations de campagne. Elle fut acceptée par plus de 60% des électeurs en novembre 2000.

La publication officielle de l'origine des fonds était aussi dans la ligne de mire. En 1988, les électeurs californiens acceptèrent la proposition 105, qui stipulait que les financiers les plus importants devaient être dévoilés publiquement pour une campagne électorale. Cette disposition resta en vigueur pendant plusieurs années et fut extrêmement efficace. Par exemple, des publicités contre l'initiative « *Nickel per drink* » disaient toujours : « ... financée par le *Beer Institute*, le *Wine Institute* et le *Distilled Spirits Council* ». L'industrie ne parvint jamais à invalider la proposition 105. Il semble que les financiers industriels des publicités politiques se dissimulent eux-même derrière des noms sans significations ou qui trompent ; par exemple, l'industrie du tabac mena une campagne qui lui coûta 18 millions de dollars en 1994, sous le nom de « *Californians for the Statwide Smoking Restriction's* [Californiens pour la restriction de fumer d'un bout à l'autre de l'État] » (voir ci-dessous). En 1997, cependant, le Sénat californien faisait passer une loi (SB 49) qui stipulait que tout comité de campagne qui dépenserait plus de 100 000 dollars sur son initiative citoyenne – en pratique chaque comité le fait – devrait soumettre un compte électronique de ses dépenses, qui serait publié sur le site web des autorités californiennes.

Un exemple de l'efficacité de la publicité objective fut donné en 1988, lorsque l'industrie du tabac proposa une initiative qui visait à relâcher les restrictions de fumer, qui étaient très étendues en Californie. Cependant, les barons du tabac présentèrent leur initiative comme une proposition de limiter le tabagisme venant d'une organisation fictive qui fut appelée « *Californians for the Statwide Smoking Restriction's* (CASSR) ». Quand il fut clair pour tout le monde qu'une grande part du public était menacée par la tromperie, la *Californian Wellness Foundation* et le *Public Media Center* publièrent une information publicitaire franche qui ne comptait que des références du document électorale et la liste des *sponsors* les plus importants pour ou contre la proposition. La brochure électorale déclarait : « Le mesure proposée mènerait à moins de restrictions pour les fumeurs que ce n'est actuellement le cas sous la législation existante. » D'importants financiers de l'initiative qui furent alors identifiés incluaient : Philippe Morris USA, Reynolds Tobacco Co ; et quelques autres fabricants de tabac. Les financiers les plus importants de la résistance contre la proposition 118 identifiés par l'information publicitaire furent : l'*American Cancer Society*, l'*American Lung Association*, l'*American Heart Association* et l'*American Medical Association*. La publication de ces faits, dans un placard publicitaire d'une page, très bien présenté au plan graphique, permit aux électeurs californiens de se rendre compte immédiatement de ce qui était en train de se passer, et la proposition 188 fut réfutée par une humiliante défaite à 70%/30%. Cet exemple démontre qu'un danger sérieux de déconvenue peut venir spécifiquement des intérêts commerciaux. Publier les noms des financiers dans la brochure électorale, et distribuer le document lui-même sous un format clair et lisible au moyen d'annonces ou d'encarts publicitaires de journaux fut un remède efficace.

Jusqu'à 1992, les initiatives citoyennes pouvaient encore compter sur la « Doctrine d'équité » qui avait été adoptée par la *Federal Communications Commission* (FCC) [Commission Fédérale d'Informations (CFI), *ndt*] en 1949. Selon cette doctrine, la radio et la télévision devaient fournir des occasions raisonnables aux représentants des points de vue opposés de présenter publiquement leurs points de vue. Cette doctrine d'équité fut contestée pendant de longues années par les propriétaires de stations de radio et la CFI se laissa finalement fléchir en 1992 : la doctrine d'équité ne fut plus légalement applicable aux initiatives citoyennes. Le « document électoral », que reçoit chaque électeur avant le vote de l'initiative citoyenne, reste actuellement la seule source fiable d'information équilibrée et la question peut être posée de savoir si cela est suffisant.

La promulgation d'initiatives approuvées

En Californie (tout comme en Suisse), la plupart des propositions citoyennes sont rejetées par les électeurs. Trente-quatre pour cent des initiatives seulement rencontrent du succès.

Ce qui est extrêmement étonnant c'est que cela ne veut pas dire que dans 34% des cas, la proposition acceptée est également promulguée dans les faits. Une proposition qui a été acceptée par une majorité de citoyens peut néanmoins être coulée partiellement ou totalement. Les politiciens disposent de moyen divers pour y parvenir. En premier lieu, une proposition acceptée par référendum peut être contestée ultérieurement par la Cour. Cela arrive fréquemment en Californie et plus d'une fois, une telle action s'acheva par la mise de côté totale ou partielle de la proposition approuvée. Dans d'autres cas, les autorités n'exécutent tout simplement pas la proposition approuvée. Elizabeth Gerber et autres, dans un ouvrage « *Stealing the initiatives* [voler les initiatives] » (2001), étudient le phénomène par lequel ceux qui sont au pouvoir émasculent nonobstant, ou contournent les décisions populaires indésirables par l'utilisation de manœuvres diverses. Les auteurs examinèrent la mise en œuvre de dix propositions acceptées par consultation référendaire du peuple en Californie, de manière à conclure : « Il est clair que les acteurs gouvernementaux font preuve d'une énorme discrétion sur la destinée des initiatives une fois qu'elles ont été acceptées » (page 110). En fait, beaucoup de décisions populaires sont partiellement transformées et dans quelques cas leur exécution est complètement différée.

Un exemple frappant est représenté par l'initiative « Anglais seulement » (proposition 62), qui voulait déclarer l'anglais comme la seule langue officielle en Californie, et qui fut approuvée par 73.2% des électeurs en 1986. Cependant la proposition ne fut jamais appliquée. Les documents électoraux officiels à San Francisco restent établis en plusieurs langues, avec espagnol et chinois en plus de l'anglais. En 1987, le parti démocrate laissa même une initiative qui l'entravait en portant plainte contre la base de la proposition approuvée. Mais cette proposition législative ne fut pas approuvée, après que les opposants ont sonné l'alarme sur son résultat et que les Démocrates, craignant une perte de voix, ont reculé. La proposition apparentée 227, qui fut aussi intitulée « Anglais seulement », fut approuvée par 60% des électeurs en 1998. Fondamentalement, ces propositions stipulaient que la « *bilingual education* » dans de nombreux établissements scolaires de l'État devait être déterminée et que les enfants qui ne parlaient pas l'anglais (qui parlaient espagnol habituellement), devait être soumis à une « *English immersion* » à l'école. Dans les districts scolaires où cette mesure pou-

vait compter sur un vaste appui, elle fut appliquée. Mais en d'autres lieux, cette initiative ne rencontra aucun impact. À San Francisco, par exemple, 38,3% seulement des électeurs votèrent en faveur de la proposition et le responsable le plus haut du réseau local des *public schools* déclara froidement que la proposition ne serait pas appliquée. Ceci en dépit du fait que l'initiative ait été approuvée au niveau de l'État et que le principe d'égalité requiert que la proposition soit régulièrement appliquée dans tout l'État. En fait, le destin de la proposition 227 montre que le législateur ne devrait pas se mêler de question d'éducation intérieure. Si l'État laisse ce choix aux écoles, celles-ci peuvent choisir ce qui leur semble convenir au mieux et l'État n'a plus besoin d'imposer un régime uniforme.

En 1990, les électeurs approuvèrent la proposition 130. Cette proposition introduisait, d'une part des *limites au mandat* des membres du Parlement, et d'autre part, une réduction d'échelle des revenus financiers pour les membres du Parlement d'à peu près à 80% du niveau prévu. L'objectif de l'initiative était de combattre la création d'une classe de politiciens professionnels à vie. La limitation du mandat réduisait la durée pendant laquelle une personne assume une représentation législative et/ou un poste exécutif officiel. La proposition 130 imposait un mandat maximum de six à huit ans. Bien sûr une telle proposition ne peut plus compter sur l'approbation des membres du Parlement eux-mêmes. Il est cependant impossible de faire échouer dans les faits des limitations de mandat une fois qu'elles ont été approuvées. Les politiciens californiens avaient épuisé toutes les remèdes possibles sans succès. Le dernier jugement fut finalement rendu en 1997. Dans l'intervalle, grâce à la proposition approuvée, les membres du Parlement et ceux qui étaient dans les positions les plus élevées, avaient déjà été entièrement remplacés. Le pouvoir établi eut plus de succès avec les tentatives de renverser les restrictions financières introduites par la proposition 130. Via la Cour, ils parvinrent à supprimer la réduction des provisions de pension excessives pour les politiciens en vue, comme elle avait été approuvée par le peuple. D'autres restrictions de la proposition 130 demeurèrent intactes, inchangées par La Cour, mais la classe politique parvint subrepticement à contourner la loi en opérant des changements d'attributions budgétaires : « En reclassant des agences et en déplaçant leurs budgets en dehors du domaine de la dépense législative formelle, la législature fit largement échouer l'intention derrière la proposition 130 de restriction des dépenses. Ce faisant, ils ne s'arrangèrent pas seulement pour maintenir leurs personnels politiques, ils engagèrent aussi les services des agences dont ils réduisaient le financement. » (pages 54-55).

Un exemple récent (non traité dans ce livre) de l'arrogance avec laquelle les politiciens peuvent faire preuve vis-à-vis des décisions démocratiquement prises fut fournie ensuite par le Parlement californien qui approuva une loi qui voulait reconnaître le mariage homosexuel dans cet État. Un référendum (proposition 22) sur la question fut tenue en mars 2000 et 61,4% des électeurs décidèrent qu'un mariage ne pourrait avoir lieu qu'entre un homme et une femme. Subséquemment, le Parlement californien vient effectivement de faire approuver une loi autorisant le mariage homosexuel. Cependant le gouverneur Swarzenegger utilisa son droit de veto à l'encontre de cet acte du Parlement en disant que la volonté du peuple devait être respectée. Naturellement, il fut aussitôt catalogué par ses opposants comme un homme « d'extrême droite ». Cependant Swarzenegger laissa ouverte la possibilité que des décisions populaires pussent encore être renversées par les tribunaux.

Allemagne: Bavière et plus loin

Le 1^{er} octobre 1995 fut un jour important pour la démocratie européenne. Ce jour-là, les citoyens de Bavière votaient pour s'octroyer beaucoup plus de droits de prise décisionnelle directe au niveau des villes, municipalités et districts administratifs (*Landkreise*) (Seipel et Mayer, 1997).

Une forme limitée de démocratie directe existait déjà au niveau de l'État bavarois avant 1995. Les citoyens pouvaient lancer des initiatives législatives et contraindre au référendum sur elles. Cependant, le seuil requis pour utiliser ce système était exceptionnellement élevé. En phase initiale, 25 000 signatures devaient être collectées. C'est seulement après, qu'une demande de référendum pouvait être soumise. Si le Ministre des Affaires Intérieures (*Innenministerium*) formulait des objections à l'initiative, la Cour Constitutionnelle avait à rendre un jugement là-dessus. Si la Cour n'y voyait aucune objection, il y avait encore une autre étape à franchir qui consistait à collecter les signatures de 10% des électeurs autorisés à voter (soit quelques 900 000 citoyens); ceux-ci devaient se rendre dans les bureaux de l'administration pour faire enregistrer leurs signatures en faveur de l'initiative, et cela dans un délai de deux semaines. Ce second seuil était virtuellement irréalisable, si bien que presque aucun référendum n'eut lieu en Bavière au niveau de l'État. Celui de 1995 n'était que le quatrième à se tenir depuis la fin de la seconde Guerre mondiale. De plus, la politique en Bavière était et est toujours dominée par un seul et unique parti politique, la démocratie chrétienne CSU (*Christian Social Union*).

L'histoire de « *Mehr Demokratie* » (Plus de Démocratie) – le mouvement qui pratiqua une percée en faveur de la démocratie directe en Bavière, incluant le référendum de 1995 qui en ouvrit la voie – est l'histoire d'un double succès. « *Mehr Demokratie* » réussit à lever les plus grands obstacles exigés pour obtenir un référendum en Bavière. Mais « *Mehr Demokratie* » réussit aussi en gagnant contre l'opposition de la CSU, qui résistait obstinément à l'introduction de la démocratie directe au niveau municipal. Ce fut la première défaite de la CSU au niveau de l'État en 40 ans.

L'introduction de la démocratie directe en Bavière peut être considérée comme étant une sorte de marée noire qui déborda depuis la Suisse voisine. Le fait que des référendums furent possibles en Bavière, même avec des seuils largement trop élevés, est très probablement dû au fait que le Premier ministre de Bavière, Wilhelm Högner, vécut en exil en Suisse durant la seconde Guerre mondiale et apprit donc à y apprécier le système démocratiques en place. Après tout, il fut l'instrument qui inscrivit le référendum dans la Constitution de Bavière. Högner déclara dès 1950: « Le référendum est la pierre angulaire de la législation municipale démocratique moderne » (Meyer et Seipel, 1997, p.12).

La campagne en faveur des 10% de signatures

Entre le 6 et le 19 février, « *Mehr Demokratie* » avait à surmonter un seuil énorme. En l'espace de deux semaines, 10% des électeurs inscrits devaient accourir dans leurs bureaux administratifs locaux, pendant les heures d'ouverture, pour apporter leur signature en soutien à la demande d'initiative citoyenne municipale. Ce seuil très élevé fut dépassé avec confort: 13,7% des Bavarois inscrits (soit à peu près 1,2 millions de gens) firent cet effort. Le résultat est même plus remarquable encore si l'on prend en compte la résistance du côté officiel, qui existait en maints endroits. Par exemple, beaucoup de citoyens ne furent

pas en mesure d'enregistrer leur soutien simplement parce que leurs bureaux administratifs locaux se trouvèrent pourtant fermés durant les heures d'ouvertures légale affichées.

La réaction de la presse fut principalement positive, exceptée celle de ces journaux qui soutiennent traditionnellement la CSU. Le « *Müncher Merkur* » du 21 février 1995 écrivit avec condescendance: « Se réjouir du fait que l'initiative populaire de « *Mehr Demokratie in Bayern* » satisfait le seuil requis serait une réaction inappropriée. En principe, la Bavière a toujours aimé les droits démocratiques depuis longtemps. Tout citoyen peut retirer son appui à un conseiller municipal ou à un groupe du Conseil municipal aux prochaines élections, s'il n'aime pas la décision venant de cette administration... » Le même jour, le journal *Main-Post* prophétisait: « Après le succès de l'initiative de « *Mehr Demokratie in Bayern* », la CSU utilisera ses tactiques bien connues: ils accepteront les propositions d'initiative citoyenne, comme leurs propres devises, mais ils s'en sortiront par une contre-proposition qui en pratique ne portera aucun dommage au parti au pouvoir ».

Un jugement par la peur

En 1991, une précédente initiative citoyenne, « *Das bessere Müllkonzept* », qui proposait une réforme de la politique d'enlèvement des déchets, parvint effectivement à passer le seuil requis des 10%, mais néanmoins perdit de justesse la bataille contre la CSU dans le référendum qui s'ensuivit. À présent que le seuil des signatures avait été atteint, « *Mehr Demokratie* » commença à examiner en détail la manière dont cette précédente initiative avait été brisée par la CSU.

Une des conclusions fut que la CSU remporta finalement ce résultat grâce à l'appui de son implantation rurale. Dans les grandes villes et villes moyennes, où la campagne de l'initiative citoyenne était active, elle obtint souvent une majorité; mais dans les régions rurales, il n'y avait souvent pas de contrepoids à la propagande de la CSU. La conclusion la plus importante, cependant, c'était que la CSU jouait systématiquement sur la crainte. Des discours préparés faisaient partie des documents de campagne, distribués par la CSU à leurs groupes au sein des Conseils municipaux et qui détenaient la majorité au pouvoir dans chacune des 2 000 municipalités, grandes villes et villes moyennes de Bavière. Dans ces discours, on pouvait trouver des déclarations comme celle-ci: « ... si votre cuisine minuscule n'a pas de place pour 6 poubelles, vous pouvez commencer par abattre la moitié des murs tout de suite », tandis que le ramassage sélectif des déchets était dépeint comme obligeant pour l'essentiel les municipalités à mettre en place des aires de stockage, qui étaient décrites comme « ... un dépotoir bien puant avec des feux couvant, des effluves empoisonnés et des milliers de rats ».

La législation bavaroise prévoyait que si une initiative citoyenne atteignait le seuil des 10%, le Parlement pouvait soumettre une contre-proposition, qui serait ensuite soumise au vote avec l'initiative citoyenne. La CSU avait, et a encore, une majorité absolue au Parlement de l'État et est par conséquent capable de soumettre une contre-proposition qui édulcore effectivement l'initiative citoyenne et autour de laquelle la propagande du parti est donc organisée. De cette façon, la CSU fut en définitive capable de torpiller l'initiative sur le ramassage sélectif des déchets. Les Démocrates Chrétiens lancèrent une contre-proposition sérieusement édulcorée, la guidèrent au sein du Parlement et, après une campagne fourbe, obtinrent une majorité de 51% dans le référendum (contre 44% pour la proposition originale de l'initiative « *Das bessere Müllkonzept* »).

La CSU mit à présent en oeuvre la même tactique contre « *Mehr Demokratie* ». Une fois encore, la CSU lança une contre-proposition. Celle-ci excluait de nombreux thèmes de la décision des citoyens (par exemple: aucune initiative citoyenne municipale concernant des projets de construction ne serait possible); la proposition de la CSU requerrait un quorum participatif de 25% pour le référendum citoyen (c'est-à-dire qu'avec moins de 25% de votants, le résultat du référendum serait nul: voir le chapitre 2 au sujet des effets négatifs des quorums participatifs); les signatures ne pouvaient pas être librement collectées dans la proposition de la CSU, car les citoyens devaient se rendre dans les bureaux de l'administration locale pour signer, etc.. L'intention était claire: en introduisant autant d'obstacles et de restrictions qu'il était possible, on voulait rendre aussi difficile que possible l'aboutissement d'une prise décisionnelle citoyenne directe.

En même temps, la CSU commença à souffler sur les braises de la peur. Son slogan était: « Ne laissez pas une minorité tout bloquer ». Selon la CSU, la proposition de « *Mehr Demokratie* » aurait ouvert la porte au règne des démagogues et aux bruyants groupes minoritaires. La CSU suggéra même que la proposition de « *Mehr Demokratie* » ferait planer une menace sur le tintement des cloches des églises ou sur la populaire « *Oktoberfests* ». La CSU prédisait un conflit électoral permanent et une incertitude constante en rendant impossible pour les autorités de mener à bien des projets à long terme (avec comme résultat des pertes d'emplois) et l'introduction de mesures « impopulaires », etc.; tout cela aurait été le résultat du soutien apporté à la proposition de « *Mehr Demokratie* ». Au niveau local, le pouvoir de la machine du parti entra en jeu (entre autre en refusant de mettre à disposition des locaux municipaux pour les réunions).

« *Mehr Demokratie* » fut essentiellement capable de neutraliser la campagne de la CSU parce qu'elle savait ce que la CSU manigançait. Le facteur le plus significatif dans sa contre-offensive c'était qu'elle fut capable de trouver toutes sortes d'organisations (partis politiques, organisations sociales, groupes de jeunes, et même des membres de la CSU) qui étaient en faveur de « *Mehr Demokratie* », qui avaient la confiance de grands groupes de citoyens et qui étaient préparés à s'exprimer publiquement en faveur de l'initiative citoyenne et contre la contre-proposition de la CSU.

Une leçon importante tirée de la défaite de « *Das bessere Müllkonzept* » c'était qu'on ne devait plus laisser la CSU prendre l'initiative dans le débat. L'une des tactiques de la CSU consistait à harceler constamment l'opposition avec des allégations qu'il fallait réfuter sans cesse pas à pas, si bien que celle-ci ne put jamais parler de la raison réelle du référendum. La CSU tenta, par exemple, d'accuser « *Mehr Demokratie* » de fraude financière. Ceci eut lieu à un moment stratégiquement choisi: juste deux semaines avant le référendum. Si, durant ces deux dernières semaines, la CSU était parvenue à focaliser le débat public sur les finances de « *Mehr Demokratie* », cela aurait pu être fatal pour l'initiative citoyenne. Les dons des citoyens à « *Mehr Demokratie* » étaient versés sur un compte bancaire à Munich, duquel, à cause de l'organisation interne de la banque concernée, l'argent était ensuite transféré à Cologne. « *Mehr Demokratie* » n'avait rien à faire avec ceci, mais la CSU suggéra, dans la presse, que ces fonds étaient ponctionnés hors de la Bavière et étaient donc utilisés à d'autres buts. L'initiative citoyenne contra l'attaque en ouvrant immédiatement ses comptes à l'inspection. Comme ils étaient parfaitement en ordre, les allégations de la CSU firent long feu. La presse incita même ensuite la CSU à suggérer des arguments plus professionnels avant le jour du vote.

Le vote référendaire eut lieu le 1^{er} octobre 1995. La proposition de « *Mehr Demokratie* » remporta 57,8% des voix, contre 38,7% pour la contre-proposition de la CSU. Cette victoire rendait possible l'organisation de référendums d'initiative citoyenne au niveau local.

Démocratie fleurissante

Pendant les dix ans qui suivirent, un système de démocratie directe se mit à fleurir en Bavière (Rehmet et Wenisch, 2005). Dans les municipalités, 1 371 initiatives citoyennes furent enregistrées jusqu'en septembre 2005, qui, dans 835 cas (60,9%) menèrent à un référendum. Pour les cas restants, l'initiative citoyenne ne fut pas autorisée pour diverses raisons (14,2%), ou bien fut adoptée par le Conseil municipal (12,5%), ou bien encore fut retirée par les citoyens ou non soumise (10,1%). Le plus grand nombre d'initiatives citoyennes fut obtenu dans la capitale bavaroise Munich (15), suivi d'Augsbourg (12) en second. Le nombre annuel d'initiatives citoyennes atteignit son maximum en 1996, puis décroît graduellement pour se stabiliser à une moyenne de 100 par an entre 1995 et 2000. Il y avait évidemment quelque retard pour la gestion administrative requise, qui provoqua une vague énorme d'initiatives citoyennes immédiatement après l'introduction du nouveau système. (En Allemagne, on parle d'initiatives citoyennes au niveau municipal et d'initiatives populaires aux niveaux étatique et fédéral).

En terme de sujets de ces référendums, trois émergent largement au-dessus des autres:

- Infrastructures publiques et sociétés d'utilité publique (23%);
- projets de développement (20%);
- projets de routes et de circulation (20%).

Dans la période de 1995 à 2005, une position du Conseil municipal fut plus souvent ratifiée par les citoyens (49%) que rejetée (45%); les cas restants ne pouvaient pas être classés d'un côté ou de l'autre. En outre, une proposition municipale avait presque une chance sur deux de ne pas survivre au vote citoyen. La participation électorale moyenne durant cette période s'éleva à presque 50%; la participation est inversement proportionnelle au nombre des habitants de la municipalité.

Comme on l'a dit précédemment, dans certains cas, la menace d'un référendum fut suffisante pour qu'une décision indésirable du Conseil municipal soit retirée. Rehmet et Wenisch (2005, p.5) donnent l'exemple d'Augsbourg, où une coalition de professeurs, d'enseignants et de propriétaires de librairies, collectèrent des signatures pour faire ouvrir une nouvelle bibliothèque municipale. Quand ils présentèrent un nombre bien plus élevé de signatures recueillies que le minimum requis, le Conseil municipal adopta rapidement leur projet.

Résistance du Coté des Tribunaux

Cependant la classe dirigeante ne laisse pas cette situation perdurer sans s'y opposer. En plus de l'opposition des politiciens du CSU, « *Mehr Demokratie* » eut à faire face à une résistance, plus forte même, de la part de la Cour Constitutionnelle de Bavière. En Bavière, les juges (à dominance CSU) sont nommés par le Parlement de l'État (*Landtag*), si bien que 80% des juges sont des partisans ou sympathisants de la CSU. En outre les jugements rendus par la Cour Constitutionnelle sont définitifs, parce qu'il n'y a pas de possibilité d'appel.

En même temps qu'était lancée l'initiative populaire pour améliorer le système référendaire au niveau municipal,

« *Mehr Demokratie* » avait aussi lancé une seconde initiative populaire pour améliorer la démocratie directe au niveau du *Land*. Les deux furent successivement soumises à un court intervalle de temps en 1994. La seconde fut contestée par le Sénat bavarois pour des raisons légales tirées par les cheveux et par conséquent, elle dut être présentée à la cour Constitutionnelle. Tout le monde s'attendait à ce que les objections du Sénat fussent rejetées, toujours est-il que la plupart des composantes de l'initiative populaire restèrent inchangées. Mais dans un attendu sans précédent, les juges de la CSU déclarèrent que l'entière de l'initiative populaire, n'était pas valable. « Totalement incompréhensible », écrivit le journal de l'Allemagne du Sud, *Süddeutsche Zeitung*, dans un éditorial du 15 novembre 1994, et il formula la suspicion « que la Cour Constitutionnelle, avec la majorité de ses juges nommés et appointés par la CSU, rend un jugement qui, à n'en pas douter, va à la rencontre de l'approbation du gouvernement de l'État contrôlé par la CSU ».

En 1999, une fois de plus, « *Mehr Demokratie* » soumit une initiative pour la rénovation du référendum au niveau de l'État. Cette fois, elle fut formulée d'une manière telle qu'elle ne serait plus soumise au même veto. Ce coup-ci, la Cour Constitutionnelle brandit la section 75 de la Constitution bavaroise, qui statue: « Des propositions d'amendements à la Constitution qui sont contraires aux principes démocratiques de base ne sont pas autorisés. » Or cet article avait été initialement introduit pour protéger la population contre l'avènement d'une nouvelle dictature. Dans ce cas, cependant, on le voyait mis à profit pour protéger ainsi des politiciens autoritaires vis-à-vis des droits démocratiques supérieurs de la population. En mars 2000, la Cour Constitutionnelle déclara que la « démocratie » était identique au système représentatif et qu'il pourrait y avoir préjudice, parce que l'initiative populaire demandait l'abolition de certaines exceptions, ainsi qu'une réduction du seuil des signatures, etc.. Précédemment, en septembre 1999, la Cour Constitutionnelle avait déjà été saisie par une plainte de citoyen au sujet d'un résultat référendaire consistant à augmenter le seuil participatif à 25% pour des référendums au niveau de l'État (aussi sec introduite par le *Landtag*), en se référant à nouveau aux « principes démocratiques fondamentaux » de la section 75.

Mais la Cour Constitutionnelle poursuivit aussi ses attaques au niveau local. En 1999, suivant une plainte citoyenne, la Cour avait déjà déclaré que « les principes démocratiques fondamentaux » demandaient également au niveau municipal l'introduction d'un quorum participatif, qui avait été aboli par le référendum que « *Mehr Demokratie* » avait remporté. Le quorum avait donc été ré-introduit. Quand « *Mehr Demokratie* » lança l'initiative « Protection du référendum municipal », pour annuler la ré-introduction du quorum participatif, la Cour Constitutionnelle ne pouvait plus refaire le mauvais usage de l'argumentation des « principes démocratiques fondamentaux ». Après tout, les juges avaient dû nécessairement recourir à cette raison pour rejeter le premier référendum d'initiative populaire de « *Mehr Demokratie* » en 1994. Cette fois, par conséquent, la Cour, qui a plus d'un tour dans son sac, brandit le principe d'autonomie municipal: l'abolition d'un quorum participatif municipal en recourant à une loi de l'État. La perversité de cet argument devrait être évidente. En Allemagne, les États fédéraux ont leur propre pouvoir pour organiser la démocratie locale. Les dispositions démocratiques, incluant celles pour les initiatives citoyennes et les référendums, doivent toujours être réglementées par la législation de l'État. La Cour Constitutionnelle – une institution de l'État

– était donc manifestement intervenue dans la situation municipale elle-même avec sa décision sur les quorums d'approbation/participation municipaux. Mais si une initiative citoyenne veut faire la même chose, on parle alors soudainement d'une violation de la Constitution. La situation est même encore plus dépressive si l'on considère que le principe d'autonomie municipal avait été originairement introduit pour donner aux citoyens locaux le plus de contrôle possible sur leur propre communauté. Le même principe était désormais utilisé avec désinvolture par des politiciens et des juges pour réduire à vrai dire ce contrôle.

De toutes les cinq initiatives populaires lancées par « *Mehr Demokratie* » entre 1995 et 2000, trois furent bloquées par la Cour Constitutionnelle, et une – sans l'appui d'une législation applicable – fit l'objet d'une obstruction d'une portée considérable en étant scindée en deux initiatives populaires pour lesquelles on demanda ultérieurement aux citoyens de se rendre à la mairie, à deux reprises distinctes, pour donner leur signature. « *Mehr Demokratie* » n'avait que la capacité de persévérer sur une seule initiative et cela fit échouer la réalisation du seuil exorbitant de la seconde.

Allemagne: Hambourg

Hambourg est le second endroit en Allemagne où « *Mehr Demokratie* » réussit en permettant aux citoyens de décider eux-mêmes sur leur démocratie directe (Efler, 2001). Hambourg, avec 1,7 millions d'habitants, est la seconde ville d'Allemagne; et c'est une ville qui a le statut d'un État.

En 1996, Le Parlement hambourgeois, inspiré par l'émergence de référendums partout en Allemagne, avait introduit le référendum obligatoire d'initiative citoyenne au niveau de la ville. Toutefois, les seuils et exceptions étaient si considérables que c'est à peine si le système pouvait être utilisé. Plus ou moins, tout ce qui concernait les finances en était exclu, ainsi que les propositions de projets urbains, et des projets de développements en « dents de scie ». Parmi ces derniers, par exemple, des projets majeurs, tels que l'agrandissement du port ou la construction d'un tunnel supplémentaire sous l'Elbe. De manière à obtenir un référendum, il ne fallait pas moins que 10% au moins des électeurs inscrits se rendent à l'Hôtel de ville pour déposer leur signature dans un délai de 2 semaines. Au niveau de la ville, il y avait donc un quorum approbatif inaccessible: des initiatives citoyennes qui renfermaient une proposition législative ordinaire, devaient, outre remporter la majorité simple des voix, être également approuvées par 25% des électeurs inscrits, alors que les initiatives citoyennes qui voulaient modifier la Constitution, non seulement devaient s'assurer des deux tiers de la majorité des voix, mais aussi être approuvées par 50% de tous les électeurs inscrits.

« *Mehr Demokratie* » décida donc une fois de plus de mettre à profit le mauvais instrument référendaire existant pour en obtenir un meilleur. Avec plusieurs partenaires locaux, l'organisation monta deux initiatives citoyennes: l'une pour l'introduction de la démocratie directe au niveau du district, et la seconde pour améliorer le système existant au niveau de la ville. Parce que la seconde initiative requerrait un amendement constitutionnel – et devait donc franchir le quorum d'admission extrêmement élevé – les activistes visèrent à combiner leur référendum avec les élections parlementaires nationales de 1998. Les débuts furent laborieux; il n'y avait que quelques deux mille marks de capital

initial disponible et certaines des organisations partenaires voulaient repousser toute la campagne ultérieurement. La collection des premières 20 000 signatures requises ne put commencer qu'en mai 1997, et les activistes avaient à se presser s'ils voulaient encore combiner l'initiative avec les élections. La pression du délai sembla à vrai dire jouer en leur faveur. La majorité des signatures furent collectées dans la seconde moitié de la campagne. À l'automne 1997, pas moins de 30 000 signatures avaient été rassemblées pour être soumises. Lors de la discussion au Parlement, plusieurs membres déclarèrent qu'ils considéraient cette initiatives comme contraire à la Constitution. Mais on laissa expirer le délai prescrit, avant l'expiration duquel l'initiative aurait dû être présentée à la Cour Constitutionnelle pour que celle-ci la juge.

Donc, l'initiative entra dans sa seconde étape, durant laquelle 10% des électeurs inscrits devaient se présenter en Mairie pour donner leur signature en moins de deux semaines, du 9 au 23 mars 1998. « *Mehr Demokratie* » reçut de l'aide parce que les autorités municipales adressèrent une carte postale aux électeurs inscrits, annonçant les initiative citoyennes et précisant où et quand les signatures d'appui pouvaient être données. Sur le verso de la carte postale, se trouvait un exemple explicatif permettant de comprendre la façon d'exprimer son soutien par la poste. La disposition avait, à propos, été adoptée dans la loi de 1996, et était parfaitement unique en Allemagne. L'atmosphère était plutôt tendue parce que les autorités municipales ne voulurent faire qu'une seule publication du résultat intermédiaire de l'opération à la fin de la première semaine. Cependant, la seconde étape fut un succès retentissant: en effet, à l'issue de la première semaine, 85 000 signatures avaient déjà été récoltées et près de la fin de la campagne de collecte des signatures, le 23 mars, ce nombre avait atteint les 218 000 (18,1% des électeurs inscrits), pour la première initiative (pour le référendum au niveau du district) et plus de 222 000 (18,4%) pour la seconde (démocratie directe à l'échelon de la ville).

D'abord, la Conseil municipal voulut tenir les référendums tout de suite après les élections au Parlement national. Les gens de « *Mehr Demokratie* » furent pris de court, mais ils se ressaisirent rapidement et firent pression sur les Parlementaires pour combiner les élections et les référendums en arguant le gaspillage supplémentaire en temps des citoyens et en argent public (à cause des coûts de revient élevés). La pression fit effet et les référendums furent finalement tenues en même temps que les élections au Parlement, le 27 septembre 1998.

Dans l'intervalle, comme en Bavière, « *Mehr Demokratie* » avait rassemblé une large coalition de toutes sortes – petites, pour la plupart – d'organisations sociales. Néanmoins, elles avaient à se battre contre les deux partis majoritaires à Hambourg – le SPD et la CDU – tout comme la chambre de commerce et le puissant journal *Bild-Zeitung* appartenant au groupe Springer. L'opposition combinée battit ses gros tambours avec des slogans du genre: « Les minorités seront brutalisées », « des référendums avec de faibles participations mènent à une imposture de démocratie », « le port et l'aéroport seront paralysés par la législation sur la limitation du bruit » et « le début d'un développement fatal ». Les annonces du journal mettaient en garde contre une « dictature d'activistes » qui allait être introduite si les propositions de « *Mehr Demokratie* » étaient adoptées. « Aucun argument n'était en effet trop primaire pour ne pas être employé », écrit Efler (2001).

À Hambourg, le Parlement avait le droit de présenter une contre-proposition au vote en même temps que l'initiative populaire. Il présenta sa contre-proposition quatre semaines seulement avant le référendum. L'initiative citoyenne voulait que les référendums sur des lois ordinaires soient décidés à la majorité simple et ceux sur les amendements constitutionnels avec une majorité des deux tiers, avec aucune autre exigence de participation. Dans la contre-proposition parlementaire, les seuils participatifs élevés restaient inchangés: les lois ordinaires devaient être adoptées par une majorité constituant au moins 20% de l'électorat, et des amendements à la Constitution par une majorité des deux tiers qui regroupât au moins les 40% des électeurs inscrits. Ainsi, si 70% votaient en faveur d'un amendement constitutionnel, la participation devrait être de presque 60%, pour atteindre les 40% minimum de l'électorat. L'initiative citoyenne voulait abolir partiellement le tabou sur les questions financières, alors que la contre-proposition parlementaire voulait exclure tous les thèmes qui avaient un effet sur le budget. « Quelle question importante aujourd'hui n'a aucun effet sur le budget? », s'interrogea Efler (2001). Parce que le sujet et les divergences entre les deux propositions étaient d'ordre technique, et qu'il y avait peu de temps pour assurer une pleine campagne à cause de la tactique dilatoire du Parlement, « *Mehr Demokratie* » se focalisa et mit l'accent sur les différences en comparant les deux propositions point par point et y en ajoutant la question: Pourquoi des politiciens rendraient-ils volontairement leur pouvoir? « *Mehr Demokratie* » mena aussi sa campagne de manière très visuelle: elle eut recours à des images de bulletins de vote rédigés en appui aux initiatives dans son journal et dans les annonces des cinémas et sur des affiches qui furent apposées le jour du référendum en face de tous les bureaux de vote. Le 27 septembre 1998, le jour des élections, 74% des électeurs votèrent en faveur des propositions de « *Mehr Demokratie* » concernant la ville, et 60% pour celles concernant le district. La participation fut de 66,7%. Cela signifiait que le quorum d'approbation très élevé fut atteint pour le référendum au niveau du district, parce qu'il serait introduit au moyen d'une loi ordinaire, mais pas pour le référendum au niveau de la ville, pour lequel la Constitution devait être modifiée. La tactique dilatoire du Parlement signifiait que les électeurs recevraient leur documentation référendaire – qui pouvait aussi être utilisée pour un vote par correspondance – beaucoup plus tardivement que celui pour les élections parlementaires simultanées. « *Mehr Demokratie* » calcula, par la suite, que si la documentation référendaire eût été adressée en même temps que celle pour les élections parlementaire, le quorum d'approbation eût également été atteint pour la proposition référendaire au niveau de la ville.

En partie grâce à ses succès en Bavière et à Hambourg, le mouvement « *Mehr Demokratie* » s'est répandu à travers toute l'Allemagne. Il a maintenant des ramifications dans 13 des 16 États allemands. Ses campagnes, publicités et actions de pression, ont joué un rôle majeur dans l'introduction du référendum d'initiative citoyenne dans tous les États et municipalités en Allemagne, même si les règlements qui les gouvernent varient énormément en qualité. En plus, « *Mehr Demokratie* » s'est arrangée pour gagner la majorité du Parlement Fédéral à l'idée de l'introduction de la démocratie directe au niveau fédéral en Allemagne, bien qu'elle n'y disposât pas encore de la majorité des deux tiers qui sont nécessaires à un amendement constitutionnel dans ce sens. Pour plus d'information, consulter: www.mehr-demokratie.de.

Allemagne: Schönaue

Après le désastre environnemental de la centrale nucléaire de Tchernobyl en avril 1986, une initiative citoyenne appelée « initiative des « Parents » pour un futur sans nucléaire » fut lancée à Schönaue, un village de la Forêt Noire de 2 500 habitants. L'objectif était de promouvoir une consommation plus modérée d'énergie sans utilisation de l'atome. Il y avait eu quelques petits succès, mais les militants réalisèrent bientôt qu'ils pouvaient n'obtenir que bien peu de choses sans un contrôle sur les approvisionnements en énergie eux-mêmes. Après tout, le fournisseur d'énergie local, KWR déterminait les débits d'énergie et une économie sur celle-ci d'une part, ainsi que, d'autre part, une production d'énergie décentralisée, pourraient s'avérer non-profitables pour lui.

Lorsque le renouvellement de contrat entre la municipalité et la compagnie électrique se présenta, la lutte pour l'énergie débuta. L'initiative citoyenne avait développé ses propres projets de production et de distribution d'énergie soucieuses de l'environnement, et par conséquent voulait enlever le réseau électrique local à la KWR. Pour faire cela, les citoyens montèrent le « *Netzkauf Schönaue* » (Réseau d'achat d'énergie) une organisation qui chapeaute les autres. Cependant, le Conseil municipal décida quand même de renouveler son contrat avec la KWR.

De manière à gagner le droit d'acquisition du réseau local d'électricité, « *Netzkauf Schönaue* » lança un référendum en 1991, remporté avec 55,7% des voix. L'acquisition du réseau et l'installation d'une politique énergétique écologique apparut possible. Des citoyens, non seulement de Schönaue, mais de toute l'Allemagne, rassemblèrent les 4 millions de marks nécessaires à l'achat du réseau local. En 1994, la compagnie locale « *ElektrizitätsWerke Schönaue GmbH* » (EWS-Schönaue : Usine électrique de Schönaue) fut créée, laquelle par la suite reçut la concession de la municipalité.

Cependant, un large front de résistance commença à s'opposer à ces changements. Il inclut, c'était assez naturel, la compagnie électrique KWR elle-même, mais aussi les Démocrates Chrétiens de la CDU et une grande partie des Socialistes du SPD. Il fut aussi rejoint par le plus grand employeur du district, qui mit en garde contre des coupures d'alimentation et des prix de revient plus élevés de l'électricité si les « rebelles de l'énergie » étaient autorisés à faire progresser leur projet. Les opposants aux rebelles de l'énergie lancèrent une seconde initiative citoyenne. Ils aménagèrent spécialement un « bureau d'information ». Mais les rebelles de l'énergie furent une seconde fois victorieux, bien que selon une marge étroite: en mars 1996, 52,4% des votants furent d'accord pour que la collaboration cessât entre la municipalité de Schönaue et la KWR.

La compagnie d'énergie joua enfin sa carte maîtresse finale: elle demanda 8,7 millions de marks pour la vente de l'infrastructure locale au lieu des 4,5 millions prévus et estimés par les experts de l'initiative citoyenne. En novembre 1996, après deux ans de refus, KWR admit que Schönaue ne disposait en réalité que de 22 km de câbles, plutôt que des 33 réclamés, et le prix de vente tomba de 8,7 à 6,5 millions de marks.

Les rebelles de l'énergie de Schönaue menèrent une campagne dans toute l'Allemagne pour collecter le reste de l'argent, sous le slogan: « *Ich bin ein Störfall* » (« Je suis un incident dangereux »). En même temps, ils poursuivirent leur bataille légale contre la compagnie pour faire baisser le prix de vente

déraisonnable. Le 1^{er} juillet 1997, la compagnie électrique créée par les citoyens reprit officiellement le réseau de distribution pour 5,8 millions de marks.

Depuis lors, EWS-Schönau s'est démontrée être un fournisseur d'énergie professionnel et fiable, même aux yeux de ses anciens opposants. La directrice-gérante de la compagnie est Ursula Sladek, l'une des membres du groupe d'initiative originaire. La quantité d'énergie solaire produite par habitant est la plus élevée d'Allemagne et l'énergie nucléaire a été entièrement bannie. Parmi d'autres immeubles, les toits de l'Hôtel de ville et de l'église luthérienne de Schönau sont entièrement recouverts de panneaux solaires. À cause de la libération du marché d'énergie, EWS peut désormais fournir de l'énergie à des consommateurs de toute l'Allemagne. Depuis 1998, les rebelles de Schönau ont aussi fourni un appui à des initiatives dans le reste de l'Allemagne qui voulaient passer à l'énergie renou-

velable. Ils ont coopéré à la création d'un réseau de pas moins de 697 producteurs allemands d'énergie renouvelable. Cela a permis à EWS de donner 900 000 euros sur les trois dernières années. Et en juillet 2005, un jugement de la Cour a même réduit le prix d'achat des 5,8 millions de marks, qui fut donc reconnu trop élevé: la valeur réelle n'était que de 3,5 millions de marks et KWR a dû rembourser la différence à la EWS.

L'exemple de Schönau démontre que les citoyens possèdent un capital social latent et sont prêts à faire des efforts. En même temps, il montre aussi que la prise de décision en démocratie directe est indispensable de façon à tirer profit de ce capital. Si l'initiative citoyenne au niveau municipal n'avait pas été possible à Schönau, la compagnie électrique KWR, en collaboration avec le Conseil municipal aurait simplement pu continuer à imposer sa propre volonté (pour plus d'informations, consulter: www.ews-schoenau.de).

5-1: Les types d'initiative citoyenne

Ci-dessous, on dresse une liste des règles de base qui doivent être prises en compte quand on lance une initiative citoyenne. La source la plus importante est: Jim Shultz, « *The Initiative Cookbook* » (*Le livre de cuisine des initiatives*) et Michael Seipel & Thomas Maier, « *Triumph der Bürger!* » (*Le triomphe des citoyens*).

Règles générales

- D'ordinaire, le camp qui convainc les indécis ou les électeurs indécis, gagne.
- La force la plus puissante, derrière la politique des référendums c'est le mécontentement public. On devrait donc démontrer prudemment s'il est mécontent et s'il peut être mobilisé.
- Des référendums d'initiatives ont généralement la majorité du public qui les soutient pour commencer. Cela tend à diminuer pendant la campagne sous la pression des opposants. Un glissement de 70% à 51% de position en faveur peut arriver très facilement; un mouvement dans le sens inverse est beaucoup plus dur.
- Des référendums sont perdus sur le point le plus faible de la proposition. Si celle-ci a un point faible quelque part, les opposants se focalisent dessus et exagèrent la faiblesse. Des électeurs ont une très faible tendance à voter en faveur d'une proposition qui a manifestement un point faible, même lorsque le corps de la proposition reste néanmoins solide.
- La polarisation est inévitable. Les électeurs doivent clairement voir qui est pour et qui est contre et pour quelles raisons.
- Être capable de montrer que certains opposants ont un intérêt financier dans le résultat est un moyen extrêmement efficace pour gagner de l'appui.

Questions au commencement

- Existe-t-il un soutien suffisant du public? Des sondages d'opinion peuvent être utilisés, mais il faut rappeler que l'opinion publique est volage et peut changer.
- Y a-t-il un message simple et gagnant? Comparer le message éventuel des opposants ou un slogan-clef avec le sien.
- Quelle est force du soutien de base? Existe-t-il assez d'organisations qui peuvent passer sous le feu des projecteurs? Est-ce que les organisations, dont le public peut

naturellement s'attendre à les voir soutenir la proposition, sont effectivement aussi en faveur de celle-ci?

- Y a-t-il de l'argent? La récolte des fonds doit commencer tôt. Le financement doit être clair et compréhensible. Il doit aussi être réaliste et les comptes doivent toujours être à jour et présentables, lisibles et disponibles (à titre d'exemple accessibles aux médias).
- Y a-t-il une expertise lisible disponible? S'assurer qu'il y a assez de gens capables de se débrouiller techniquement en cas de problèmes ou de perturbations politiques durant les débats et les discours.
- Est-il possible de profiter de toute élection générale ou locale? Tenir un référendum au même moment que des élections peut aider à accroître la participation – c'est important en cas de quorums participatifs.

Formulation de la question

- La proposition d'initiative/référendum doit être claire et précise. Le texte ne doit pas être ambigu et la proposition doit être rendue publique le plus tôt possible.
- La proposition doit être rédigée en ayant à l'esprit tous les alliés potentiels. Ne pas y inclure des aspects non pertinents qui peuvent effrayer des alliés éventuels. Le contraire est aussi possible: « *fence sitters* » (des organisations qui tendent à adopter une position neutre) peuvent aussi prendre part à la coalition si certains aspects qui sont importants pour elles y sont inclus.
- La proposition doit être rédigée en ayant le public à l'esprit. Reçoit-elle un large appel auprès de lui? A-t-elle un tendon d'Achille?
- Les autorités accepteront-elles le résultat référendaire comme obligatoire. Sinon, lui rattacher des partis politiques peut être une option: leur faire promettre d'accepter le résultat bien avant le référendum.
- S'il y a victoire au référendum, le résultat peut-il être contesté par les Tribunaux? (obtenir des conseils juridiques)

Coalition

- Une coalition qui inclut des alliés inhabituels renforce la crédibilité de l'initiative (par exemple, des partis politiques « conservateurs » et « progressistes », employeurs et employés, etc.).
- Les partenaires formant le noyau dur de la coalition doivent être disponibles dès le commencement.
- De bons accords entre les partenaires de la coalition sur

les finances, sur une position officielle commune, sur la répartition des tâches et sur la désignation des orateurs et oratrices sont essentiels.

Collecte des signatures

- Shultz écrit: « Le Zen de la collecte des signatures c'est de ne pas se disputer » La collecte des signatures et la campagne sont par conséquent meilleures si elles sont faites séparément. Être tenté par une discussion durant un quart d'heure ou plus avec un passant ou plus n'est pas une utilisation efficace du temps pendant une collecte des signatures.
- Faire le lien avec l'étape suivant de la campagne. La collecte des signatures permet aux volontaires de développer quelques réserves d'effort et d'engagement. Si ces réserves sont négligées quand le seuil des signatures a été atteint, cela rend plus difficile de re-mobiliser la campagne réelle quelques mois plus tard.
- Contrôler la validité des signatures. Des signatures peuvent être obtenues de gens qui se trompent de résidence ou de nationalité, ou bien les noms et adresses peuvent être non-lisibles ou faux. Vous devriez intégrer un taux d'invalidité de 10 à 20% dans le calcul.
- Arranger un événement médiatique pour la soumission des signatures.

La campagne

- « Rester simple et répéter le message central sans arrêt. »
- En appeler aussi à l'émotion du public. Quelqu'un qui apparaît à la fois engagé de manière experte et émotionnelle fait une très bonne impression.
- Rester fortement centré sur l'initiative durant le débat. Toute personne qui se laisse coïncider par ses opposants sur une voie de garage a perdu. Attention aux attaques furtives, tout particulièrement sur l'intégrité de la campagne.
- En particulier, des partis établis avec du pouvoir jouent presque toujours sur l'incertitude qui règne dans le public, ses peurs et déterrent des questions sans rapport. Vous avez à anticiper cela consciemment. Des références à des précédents étrangers en connexion avec la proposition peuvent être efficaces pour désarmer les scénari de peur.
- Des partis au pouvoir s'adresseront au public en tant qu'individus (« Votre sécurité sociale » au lieu de « Notre... ») et ils relient cela à un appel de confiance aux « valeurs solides », désignant ainsi les partis au pouvoir et leurs *leaders*. Remède: s'adresser au public comme à un groupe de personnes responsables en recherchant le fond commun avec chacun.
- Fournir de la documentation aux médias: annonce de l'initiative, soumission des signatures et autres chose de ce genre sont de bons moments. Maintenir de bons contacts avec les gens de la presse intéressés.

Brochure de vote

- L'espace d'une brochure officielle est limité. Conserver des arguments simples et réitérer les phrases-clefs qui reflètent l'essentiel.
- Citer des déclarations claires d'autorités scientifiques ou d'autres gens dans lesquelles le public a confiance, par exemple, peut être très efficace.

5-2: Référendums et plébiscites dans plusieurs pays d'Europe

On trouvera ci-dessous un bref résumé des règlements concernant les référendums et plébiscites nationaux dans plusieurs pays d'Europe. Les sources les plus importantes sont: B. Kaufmann *et al* (Editeurs), « *Guide de démocratie directe en Suisse et au-delà* » (2005), et B. Kaufmann et M.D. Waters (Éditeurs), « *Démocratie Directe en Europe* » (2004).

Allemagne

Au niveau national, l'Allemagne ne dispose pas de forme de prise décisionnelle en démocratie directe. Bien que la section 20 de la Constitution allemande prévoit: « Tout le pouvoir de l'État émane du peuple; il est exercé par le peuple dans des élections et référendums... », la législation d'application fait défaut. Aucun plébiscite n'a été tenu depuis 1945. Comme on l'a rapporté dans le chapitre 5, tous les États et municipalités ont introduit le référendum d'initiative populaire, principalement au cours des années 1990, et ceux-ci sont utilisés de manière intense dans beaucoup d'endroits. Ces référendums sont obligatoires. Une majorité du Parlement a été gagnée en faveur de l'introduction de la démocratie directe au niveau national, mais la majorité des deux-tiers nécessaire pour adopter l'amendement constitutionnel adéquat n'a pas encore été obtenue.

Autriche

L'Autriche dispose du référendum obligatoire nécessaire pour des révisions complètes de la Constitution. Des révisions partielles de celle-ci sont soumises au référendum si au moins un tiers du « *Nationalrat* » (Parlement) ou du « *Bundesrat* » (Chambre des représentants des États fédéraux) requiert de telles modifications à la Constitution. Le « *Nationalrat* » peut aussi tenir un plébiscite obligatoire sur une loi ordinaire. Deux plébiscites nationaux ont été tenus depuis 1945. Il n'y a pas de référendum d'initiative populaire au niveau national. En collectant 100 000 signatures, des citoyens peuvent cependant soumettre une pétition au Parlement (« *Volksbegehren* »). L'option est régulièrement utilisée, mais elle ne mène pas au référendum. Dans deux des neuf États (Haute-Autriche et Styrie), cependant, il existe un référendum d'initiative populaire, tout comme des initiatives citoyennes dans toutes les municipalités.

Exemples

En 1978, un plébiscite fut tenu pour commanditer la centrale nucléaire de *Zwentendorf*. Le démarrage des travaux fut rejeté à une faible majorité de 50,5% des votants. En 1994, les gens approuvèrent l'accession à la Communauté Européenne à la majorité de 66,6%.

Belgique

Les référendums obligatoires sont constitutionnellement exclus en Belgique. Depuis 1945, un seul plébiscite (référendum à l'initiative du gouvernement) a été tenu. Des projets de référendums d'initiative citoyenne n'existent qu'au niveau municipal, mais en dehors du fait que ceux-ci ne sont pas obligatoires, le Conseil Municipal peut aussi casser une demande de référendum. Depuis quelques années, un débat existe sur la réalisation de davantage de référendums et l'appui des partis politiques a crû – en particulier dans les Flandres.

Exemples

En 1950, les Belges votent sur le retour du Roi Léopold III. Avec une participation de 92,9%, 57,7% l'approuvent et 42,3% sont contre.

Danemark

La Constitution danoise stipule qu'un référendum doit avoir lieu dans un certain nombre de situations, incluant des amendements constitutionnels et le transfert de souveraineté vers des entités internationales telles que l'Union Européenne. Si le tiers des membres du Parlement le requièrent, un référendum peut être tenu également. Ce droit n'a jamais été utilisé, cependant. Tous les référendums nationaux sont obligatoires. Toutefois, le pays n'a pas de référendum d'initiative citoyenne à quelque niveau que ce soit. Au niveau local, plus de 160 plébiscites non-obligatoires ont été tenus depuis 1970.

Exemples

En 1972, les Danois approuvèrent l'accession du pays à la Communauté Européenne à 63,3%. En 1992, ils rejetèrent de peu le Traité de Maastricht (49,3% en faveur); l'année suivante, au moyen de l'Accord d'Édimbourg, le Danemark obtint de ne pas participer sur quatre points (l'union monétaire et économique, l'Union citoyenne, la défense commune et Justice et affaires intérieures) et le Traité de Maastricht est alors accepté avec 56,7% de majorité des Danois en 1993. En 1998, 55,1% des Danois approuvèrent également le Traité d'Amsterdam. Cependant, en 2000, 53,1% votèrent contre l'adoption de l'euro.

Espagne

La Constitution espagnole stipule que le gouvernement et le Parlement peuvent tenir un plébiscite sur une question d'importance nationale. Cependant, il y a beaucoup d'exceptions: amendements constitutionnels, taxes, budget, et des questions sur lesquelles le Parlement dispose d'une autorité absolue. En plus, 75 000 citoyens peuvent soumettre un type de pétition. Cela peut mener au référendum, mais comme il y faut l'accord du Président, ce n'est pas un référendum d'initiative populaire à part entière. Un aspect intéressant c'est que les initiateurs d'une pétition peuvent obtenir le remboursement d'une partie de leurs dépenses. Ceci est soumis à un quorum de participation de 50% des votants. Il y a eu 6 plébiscites nationaux depuis 1945. Au niveau régional, il n'y a pas de forme de référendum; au niveau municipal, le Conseil municipal peut tenir un plébiscite local.

Exemples

En 1978, un amendement constitutionnel fut approuvé par pas moins de 91,3% des votants. En 1986, les Espagnols votèrent pour savoir s'ils restaient ou non membres de l'OTAN : 56,9% votèrent pour. En 2005, le projet de Traité constitutionnel pour l'Europe fut approuvé par 76,7% des votants.

France

La section 3 de la Constitution française – adoptée en 1958 par référendum – dit: « La souveraineté nationale appartient au peuple, qui l'exerce au moyen de ses représentants et par référendums ». Cependant, il n'y a pas de référendum d'initiative populaire en France. Les amendements à la Constitution, aussi bien que les amendements territoriaux, doivent en principe être soumis au plébiscite. Toutefois l'initiative pour cela ne peut être prise que par le Président ou, dans une moindre ampleur, par le Parlement (le pouvoir du Parlement français est faible). Le Président peut aussi décider d'utiliser le plébiscite sur un « concept législatif », qui nécessite l'approbation parlementaire. Le vote ne se passe pas sur un projet législatif parfaitement rédigé, mais seulement sur une idée générale. Les référendums nationaux sont obligatoires. Les politiciens français ont régulièrement promis davantage de démocratie directe; par exemple, durant sa campagne de ré-élection de 2002, le Président Chirac a proposé d'introduire des initiatives populaires ou citoyennes aux niveaux national et municipal comme une possibilité à envisager dans le futur.

Exemples

L'élection directe du Président fut approuvée par une majorité de 62,3% en 1962. La même année, les électeurs approuvèrent l'indépendance algérienne à 90,8%. L'élargissement de la Communauté européenne a été approuvée par une majorité de 68,3% en 1972. Le Traité de Maastricht obtint de justesse une majorité de 51,0% en 1992. En 2000, la réduction du mandat présidentiel de 7 à 5 ans fut approuvée à 73,2% des voix.

Hongrie

La Constitution hongroise pourvoit au référendum facultatif et à l'initiative populaire. Cependant, la liste des exceptions est longue: budget, taxes locales et nationales décidées au niveau national, impôts locaux, traités internationaux, dissolution du Parlement et des autorités locales, accord de coalition, déclaration de guerre et état d'urgence, interventions militaires à l'extérieure et à l'intérieur (!) du pays, accord d'amnistie. De plus, l'initiative populaire ne peut pas être utilisée pour modifier les instruments de démocratie directe (un moyen subtil pour l'élite d'avoir le dernier mot sur le système démocratique). Les référendums sont parfois obligatoires, parfois « consultatifs » (facultatifs). En 1997, le quorum participatif fut réduit de 50 à 25% des électeurs. Sans ce changement, les référendums sur l'adhésion à l'OTAN (1997) et l'accession à l'Union Européenne (2003) auraient échoué faute de participation. Depuis 1989, 9 référendums nationaux ont été tenus. Au niveau local, le référendum est obligatoire dans un certain nombre de cas, dans d'autres, les citoyens peuvent demander un référendum avec des signatures d'électeurs (entre 10 à 25%, un record planétaire!). Ici aussi, de nombreux sujets importants sont exclus. Les référendums locaux sont obligatoires.

Exemples

En 2004, 51,6% des électeurs approuvèrent l'introduction de la double nationalité pour certains groupes de gens. Le même jour, un second référendum fut tenu lors duquel 65,0% des électeurs votèrent en faveur de l'annulation de la privatisation des hôpitaux et services de santé qui avait déjà commencée. En 2003, 83,8% approuvèrent l'accession à l'UE.

Irlande

Avec le Danemark, l'Irlande fournit un exemple typique de référendums obligatoires en Europe. Depuis 1937, chaque amendement à la Constitution a été obligatoirement soumis à l'approbation populaire. Un vote à la majorité simple décide, sans quorum de participation. Entre 1937 et 2002, 28 référendums furent tenus au niveau national. En outre le Président peut en appeler au plébiscite s'il refuse une loi qui est passée au Parlement. Cependant, la procédure est complexe et n'a pas encore été utilisée. Comme dans la majorité des pays européens, les électeurs irlandais ne peuvent pas initier un référendum.

Exemples

L'accession à la Communauté Européenne fut approuvée à 83,1% en 1972. Vingt ans plus tard, le référendum sur le Traité de Maastricht fut aussi approuvé par référendum avec une majorité de 69%. Trois référendums eurent lieu en 1992 sur la législation sur l'avortement. Par ces référendums, le droit de se rendre à l'étranger dans le but d'avorter fut autorisé ainsi que le droit de distribuer des informations sur les perspectives d'avortement. La légalisation du divorce fut approuvée par référendum avec une faible majorité de 50,3% en 1995. En 2001, le Traité de Nice fut rejeté, avec seulement 46,1% de voix en faveur. Lorsque les autres pays de l'UE firent pression sur l'Irlande, celle-ci obtint quelques options de non-participation et le même traité fut alors accepté par 62,9% des électeurs en 2002.

Italie

Depuis 1970, l'Italie a eu un référendum correcteur obligatoire et celui-ci est utilisé abondamment. Après la Suisse et le Liechtenstein, l'Italie cumule l'expérience la plus considérable de démocratie directe en Europe. Le référendum correcteur permet aux citoyens de soumettre une loi approuvée par le Parlement ou une partie de celle-ci à un vote populaire. Le seuil des signatures est relativement bas à 500 000 (1% de la population des électeurs inscrits) et les signatures peuvent être collectées dans la rue. En plus, cinq Parlements régionaux peuvent contraindre ensemble à un vote populaire. Le problème majeur du référendum italien, c'est le quorum requis qui est élevé: une loi n'est rejetée que si une majorité vote contre elle, et en même temps, cette majorité doit représenter 50% de tous les électeurs inscrits. À cause de cette règle, pas moins de 20 des 42 référendums nationaux, qui eurent lieu de 1990 à la fin de 2003, furent déclarés non valables. En outre, un certain nombre de sujets en sont exclus, tels que les impôts, le budget et les traités internationaux. La Cour Constitutionnelle dispose d'une liberté considérable pour interpréter les dispositions d'exceptions qui sont très vaguement formulées. Cela eut pour conséquence de bloquer un nombre important d'initiatives référendaires. C'est premièrement la raison la plus importante d'échec des initiatives; sur des sujets moins importants ou techniques, la Cour Constitutionnelle est beaucoup plus encline à permettre le vote populaire. L'absence d'une réelle initiative populaire représente une sévère restriction à la souveraineté populaire. Une particularité de l'Italie, c'est le comportement de vote qui diffère entre le Nord et le Sud. Dans le Sud, la participation est 20% plus faible que dans le Nord. Dans le référendum sur l'abolition de la monarchie en 1946, le vote du Nord était essentiellement républicain, celui du Sud, essentiellement monarchiste.

Exemples

Des lois approuvées par le Parlement, qui rendent le divorce impossible et augmentent la difficulté d'avorter, furent rejetées par les électeurs italiens. Le référendum de 1974 sur le divorce (40,7% voulaient interdire le divorce) et le référendum de 1981 sur l'avortement (32% des électeurs soutenaient un renforcement de la législation sur l'avortement) sont des exemples de référendums correcteurs sur des questions éthiques. En 1995, une initiative échoua qui visait à affaiblir le contrôle de Berlusconi sur les médias. Seuls 43,0% des électeurs soutinrent la proposition de limiter la propriété de compagnie privée de média à une seule chaîne de télé.

Lituanie

Cette république balte a de bonnes dispositions: elle dispose du référendum constitutionnel obligatoire, du référendum facultatif et de l'initiative populaire. De 1991 à nos jours (mars 2006), 18 référendums nationaux ont été tenus. Cependant, à cause du quorum participatif élevé – 50% des électeurs – beaucoup de référendums ont été déclarés non valables. En 2002 et 2003, la loi référendaire fut amendée: le quorum participatif fut réduit pour des référendums sur l'adhésion à des organisations internationales vers lesquelles il y a transfert de souveraineté. La raison opportuniste c'était que l'élite politique voulait que le référendum de mai 2003 sur l'accession à l'UE réussisse à tout prix. Pour tous les autres sujets, le quorum participatif ne change pas. Il n'y a pas de forme de démocratie directe aux niveaux régional et local.

Exemples

En 1996, il n'y eut pas moins de 5 référendums nationaux (dont 4 le même jour). La vente de terres arables à certains partis fut approuvée à 52,0% des électeurs; 79,6% votèrent en faveur d'une compensation aux citoyens qui avaient perdu leurs propriétés sous le communisme; 78,7% votèrent pour réduire le nombre de sièges au Parlement de 141 à 111; 77,3% votèrent pour tenir des élections parlementaires tous les quatre ans, le second dimanche de mars; et 76,9% approuvèrent une mesure par laquelle au moins la moitié du budget annuel est consacrée à la politique sociale. En 2003, 92,0% des votants acceptèrent l'adhésion à l'UE.

Norvège

La Constitution norvégienne date de 1814 et ne pourvoit à aucune forme de démocratie directe. Cependant le Parlement (le « Storting ») peut tenir un plébiscite non-obligatoire. Depuis 1905, six plébiscites nationaux ont été tenus de cette manière. Il y a aussi une tradition importante de plébiscites au niveau municipal, où 500 ont eu lieu depuis 1972. En 2003, le Parlement introduisit le référendum d'initiative populaire au niveau municipal. Ce qui permit à 300 citoyens de proposer un sujet spécifique au vote populaire.

Exemples

En 1972, l'adhésion à la Communauté Européenne fut rejetée par 53,3% des votants; en 1994, il y eut un nouveau vote sur le même sujet avec un résultat similaire: 52,2% de nouveau.

Les Pays Bas

Au sein de l'Europe ce sont probablement les Pays Bas qui ont le moins d'expérience en matière de référendum. La Constitution – qui est très difficilement amendable – ne permet pas de votes populaires obligatoires. Au niveau municipal, cependant, quelques 125 référendums facultatifs ont été tenus depuis 1912 – la majorité d'entre eux étant des plébiscites. Durant les années 1990, un certain nombre de municipalités introduisirent le référendum correcteur d'initiative populaire. Dans la capitale, Amsterdam, sept référendums ont déjà eu lieu depuis 1992. Sous la pression de l'opinion publique, de plus en plus de partis politiques sont désormais en faveur de l'introduction d'un référendum correcteur basé sur l'exemple italien. Mais cela exige un changement dans la Constitution, qui échoua d'un cheveu en 1999. À la suite du référendum sur le Traité constitutionnel européen, cela sera de nouveau tenté.

Exemples

En 2005, le premier plébiscite national depuis 1815 eut lieu. Avec une participation de 63,3%, le projet de traité constitutionnel pour l'Europe fut rejeté par 61,5% des votants.

Pologne

La Constitution polonaise, adoptée par plébiscite en 1997, n'inclut pas le référendum d'initiative populaire. Mais le pays dispose effectivement du procédé des plébiscites et ceux-ci sont régulièrement tenus. Les plébiscites sont validés si 50% des électeurs inscrits y prennent part. Depuis 1996, sept plébiscites ont été tenus, dont les deux derniers furent obligatoires.

Exemples

En 1996, le même jour, pas moins de 5 plébiscites eurent lieu. Les votes concernaient trois projets sur la privatisation (tous refusés par respectivement: 96,2%, 91,3%, et 76,8% des votants) et deux propositions sur la retraite (toutes deux rejetées par 95,1% et 96,0% des votants). En 2003, l'adhésion à l'UE fut approuvée à 77,5% des voix.

Le Royaume Uni

L'UK n'a aucune Constitution écrite – les « règles du jeu politique » sont contenues dans des lois, conventions et « *understandings* » (arrangements, ndt). Historiquement, Il y eut peut-être la crainte qu'une Constitution formelle pût défier la revendication du Parlement à la souveraineté et limiter ses pouvoirs. Ces dernières années, le rôle du Parlement a été affaibli significativement en comparaison avec celui du gouvernement. Il n'y a pas de référendum d'initiative populaire, mais le gouvernement a vraiment tenu des plébiscites de temps en temps. Au niveau municipal, un référendum d'initiative populaire permettant aux citoyens de choisir l'option d'élire directement leur maire fut introduit via le *Local Government Act* (2000). Le Parlement écossais a introduit un système de pétition publique en 1999. À peu près 1000 pétitions ont été soumises à cette date (mars 2006). En février 2004, un système révolutionnaire de pétition-*on line*, incluant la collection-*on line* de signatures, fut lancé. Dans sa première année, il reçut 90 pétitions.

Exemples

En 1973, il y eut le plébiscite sur l'Irlande du Nord: 98,9% des électeurs votèrent en faveur de conserver l'union avec l'UK (la plébiscite fut boycotté par les Catholiques romains de l'Irlande du Nord). En 1975, l'adhésion à la Communauté Européenne fut approuvée à une majorité de 67,2%. En 1979 et 1997, des plébiscites furent tenus sur les dévolutions écossaise et galloise. En 1997, le plébiscite approuva un Parlement séparé pour l'Écosse et une Assemblée pour le Pays de Galles. On accorda à l'Irlande du Nord sa propre Assemblée en 1998 en tant que partie du plébiscite sur l'accord du « *Good Friday* ». Il y a eu 33 référendums locaux sur des maires élus directement et en 2005, il y eut un plébiscite local à Edimbourg sur l'introduction d'une accusation de surpeuplement (74% de « Non »). Le Premier Ministre Tony Blair a promis que le Traité de Constitution Européenne et l'Euro ne seraient adoptés que s'ils sont approuvés par référendum (plébiscite).

Slovaquie

Ce pays dispose de sept instruments de démocratie directe. Avec 350 000 signatures, des citoyens peuvent lancer soit un référendum facultatif, soit une initiative populaire. Les droits fondamentaux du citoyen, les taxes, le budget et les impôts en sont exclus. L'accession à une association internationale d'États est sujette à un référendum obligatoire. Le gouvernement et le Parlement peuvent aussi tenir un plébiscite sur le sujet de leur choix. Il y en a eu neuf de ce type depuis 1994. Le quorum de participation élevé de 50% des votants provoque souvent l'échec des référendums. Le référendum d'accession à l'UE en 2003 fut hautement critiqué comme ayant été injuste par ses opposants.

Exemples

En 1998, 84,3% votèrent contre la privatisation « d'industries stratégiques », en particulier des compagnies d'électricité. En 2000, 95,1% votèrent pour tenir des élections « presse-bouton ». En 2003, 92,7% approuvèrent l'accession à l'UE. En 2004, 86,8% votèrent en faveur d'élections presse-bouton une fois de plus.

Suède

Comme en France, le gouvernement suédois utilise le plébiscite. Alors que c'est le Président qui gouverne en France, en Suède c'est le Parti Social Démocrate qui domine le pays depuis de nombreuses années. Depuis 1945, cinq de ces plébiscites ont été tenus. Des plébiscites ne sont obligatoires que dans certaines circonstances. Au niveau local, il n'y a qu'un droit de soumettre un sujet à l'ordre du jour.

Exemples

En 1980, un plébiscite à choix triple fut tenu sur la politique nucléaire. L'option médiane – la construction de 12 centrales nucléaires qui auraient été remplacées après 25 ans par des sources d'énergie alternative – reçut la plus grande part des voix (40,5%). En 1994, 52,9% des votants approuvèrent l'accession à l'UE. En 2003, 55,9% votèrent contre l'introduction de l'Euro.

6. Les objections possibles à la démocratie directe

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

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

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

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

A. L'incompétence

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. L'absence du sens de responsabilité

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C. Menaces sur les minorités

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

D. Influence des démagogues et populistes

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

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

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

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

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

E. Le pouvoir de l'argent

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En plus, deux options supplémentaires peuvent être possibles :

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

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

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

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

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

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

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

G. Conflit avec la démocratie représentative

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

H. Surcharge et lassitude pour voter

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

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

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

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

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

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

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

I. La rédaction de la question peut être manipulée

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

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

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

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

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

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

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

J. Conservatisme ou activistes enthousiastes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

K. De meilleurs instruments que le référendum

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L. Danger pour le pays

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6-2 : Au sujet du vote obligatoire

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliographie

- R. Abers (2000), « Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil » [En inventant la démocratie locale: une politique populaire au Brésil], Boulder: Lynne Rienner Publishers
- J.M. Allswang (2000), « The initiative and referendum in California, 1898-1998 » [L'initiative populaire et le référendum en Californie], Stanford, Stanford University Press
- S.S. Andersen / K.A. Eliassen (1991), « European Community lobbying » [L'action des groupes d'intérêts dans la Communauté Européenne], *European Journal of Political Research* 20, p. 173-187
- Aristoteles (1954), « *Ethica Nicomachea* » [L'Éthique à Nicomaque], Antwerpen: De Nederlandsche Boekhandel
- H.H. von Arnim (2001), « Das System: der Machenschaften der Macht » [Le système: La puissance des magouilleurs], München: Droemer Verlag
- A. Auer (ed.) (1996), « Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie » [Les origines de la Démocratie Directe suisse], Basel: Helbing & Lichtenhahn
- M. Baldassare (2005), « PPIC statewide survey. Special survey on Californians and the initiative process » [PPIC une enquête à l'échelle de l'État. Enquête spéciale sur les Californiens et le processus menant à l'Initiative populaire] San Francisco: Public Policy Institute of California
- B.R. Barber (1984), « Strong democracy. Participatory politics for a new age » [Démocratie forte. Politique participative d'une nouvelle époque], Berkeley: University of California Press
- B.R. Barber (1995), « Jihad versus McWorld. How globalism and tribalism are reshaping the world » [Jihad contre *Mac-World*, comment le globalisme et le tribalisme sont en train de reconfigurer le monde], New York: Ballantine Books
- B.R. Barber (1997), « Civil Society. De hernieuwde opbouw van een sterke democratie » [Société civile : la reconstruction d'une forte démocratie], *Nexus* 18, p. 72-87
- A. Baxter-Jones / P. Helmes (1994), « Born too late to win? » [Né trop tard pour gagner?], *Nature* 370, p. 186
- J. Becquart-Leclercq (1988), « La démocratie locale à l'américaine », Paris: PUF
- B. Beedham (1996), « Full democracy. It means government by the people, and we are the people » [La vraie démocratie. Cela veut dire gouvernement du peuple et nous sommes le peuple], *The Economist*, 21 décembre, p. 3-14
- M. Benz / A. Stutzer (2004), « Are voters better informed when they have a larger say in politics? » [Les électeurs sont-ils mieux informés quand ils ont plus leurs mots à dire en politique?], *Public Choice* 119, p. 31-59
- J. Billiet / M. Swyngedouw / A. Carton (1992), « Motieven van het stemgedrag op 24 november 1991: kiezen voor Agalev, CVP, PVV, SP of VU-VVD » [Raisons du comportement de vote du 24 novembre 1991 : en élisant Agalev, CVP, PVV, SP ou VU-VVD], Leuven: KUL, Interuniversitair Steunpunt Politiek Opinie-onderzoek
- A.S. Blinder / D. Holtz-Eakin (1984), « Public opinion and the balanced budget » [Opinion publique et le budget équilibré], *American Economic Review* 74, p. 144-149
- I. Bohnet / B.S. Frey (1994), « Direct-democratic rules: the role of discussion » [Les règles de la Démocratie Directe : le rôle de la discussion], *Kyklos* 47, p. 341-354
- C. Booker / R. North, « The great deception. Can the European Union survive? », [La grande deception: l'Union Européenne peut-elle survivre?] London/New York: Continuum
- S. Bowler / T. Donovan / C. Tolbert (1998) « Citizens as legislators. Direct democracy in the United States » [Les citoyens en législateurs. La Démocratie Directe aux USA], Columbus: Ohio State University Press
- P. Brickman / D. Coates (1978), « Lottery winners and accident victims: is happiness relative? » [Gagants de Loterie et victimes d'accident: le bonheur est-il relatif?], *Journal of Personality and Social Psychology* 36, p. 917-927
- D.S. Broder (2000), « Democracy derailed. Initiative campaigns and the power of money » [La démocratie a déraillé: campagnes d'initiative et pouvoir de l'argent], New York, Harcourt
- I. Budge (1996), « The new challenge of direct democracy » [Le nouveau défi de la Démocratie Directe], Cambridge: Polity Press
- H.P. Bull (ed.) (2001), « Fünf Jahre direkte Bürgerbeteiligung in Hamburg » [Cinq ans de participation citoyenne à Hambourg], Hamburg: Landeszentrale für politische Bildung
- D. Butler / A. Ranney (1994), « Referendums around the world. The growing use of direct democracy » [Référendums dans le monde: l'utilisation croissante de la Démocratie Directe], Washington D.C.: AEI Press
- L. Carlen, « Die Landsgemeinde » [La Communauté du Land], p. 15-25 in: A. Auer (1996)
- B. Cassen (1998), « Démocratie participative à Porto Alegre. Une expérience exemplaire au Brésil », *Le Monde Diplomatique*, nr. 8, p. 3
- CBS (Centraal Bureau voor Statistiek) (1991), « Omvang van informele arbeid in 1988. Jaarvolumeschattingen op basis van tijdbestedingsgegevens », [Étendue du travail informel en 1988 : quantité annuelle estimée sur la base du temps consacré], *Sociaal Culturele Berichten*, no. 6
- M.-T. Coenen / R. Lewine (ed.) (1997), « La Belgique et ses immigrés. Les politiques manquées », Brussel: De Boeck Université
- T. Cronin (1989), « Direct democracy. The politics of initiative, referendum, and recall » [Démocratie Directe: La politique de l'initiative populaire, du référendum et de la procédure du rappel], Cambridge: Harvard University Press
- M. Csikszentmihalyi / I.S. Csikszentmihalyi (1994), « Optimal experience: psychological studies of flow in consciousness » [Expérience optimale: études psychologiques de l'évolution dans la conscience], Cambridge: Cambridge University Press
- R.M. Dawes / A.J.C. van de Kragt / J.M. Orbell (1988), « Not me or thee but we: the importance of group identity in eliciting cooperation in a commons dilemma situation » (Pas moi, ni toi mais nous: l'importance de l'identité de groupe en situation de coopération suscitée par un dilemme populaire), *Acta Psychologica* 68, p. 83-97
- R.M. Dawes / A.J.C. van de Kragt / J.M. Orbell (1990), « Cooperation for the benefit of us – not me, or my conscience » [Coopération au bénéfice de nous tous – pas de moi, ou de ma conscience], p. 97-110 in: J.J. Mansbridge (1990)

- M. Deutsch (1973), « The resolution of conflict: constructive and destructive processes » [La résolution des conflits: processus constructifs et destructifs], New Haven: Yale University Press
- M. Deutsch (1985), « Distributive justice: a social-psychological perspective » [Justice distributive: une perspective socio-psychologique], New Haven: Yale University Press
- F. de Waal (1996), « Van nature goed. Over de oorsprong van goed en kwaad in mensen en andere dieren » [Au revoir la nature. Sur l'origine du bien et du mal chez les hommes et autres animaux], Amsterdam: Uitgeverij Contact
- W. Dewachter (1992), « Besluitvorming in politieke België » [Prise de décision dans la politique belge], Leuven: Acco
- W. Dewachter (2003), « Van oppositie tot elite. Over macht, visie en leiding » [De l'opposition à l'élite. Au sujet du pouvoir, de la vision et du *leadership*], Leuven: Acco
- T. Donovan / S. Bowler (1998), « Direct democracy and minority rights: an extension » [Démocratie Directe et droits des minorités: un développement], *American Journal of Political Science*, 42, p. 1020-1024
- T. Donovan / S. Bowler / D. McCuan / K. Fernandez (1998), « Contending players and strategies: opposition advantages in initiative campaigns » [Joueurs et stratégies ennemis: avantages de l'opposition dans les campagnes d'initiative], p. 80-104 in: S. Bowler / T. Donovan / C. Tolbert (1998)
- K. Doornbos (1971), « Geboortemaand en schoolsucces » [Mois de naissance et réussite scolaire], Groningen: Wolters-Noordhoff
- A. Dudink (1994), « Birth date and sporting success » [Date de naissance et chances de gagner], *Nature* 368, p. 592
- S. Edwards (1994), « Born too late to win » [Né trop tard pour gagner], *Nature* 370, p. 186
- M. Efler (1999), « Zwischen Profit und Reform: A century of citizen lawmaking » [Entre profit et réforme: un siècle de législation citoyenne], *Zeitschrift für Direkte Demokratie* 44, p. 8-10
- M. Efler (2001), « Der Kampf um 'Mehr Demokratie in Hamburg' » [La lutte autour de « *Mehr Demokratie* » à Hambourg], p. 77-87 in: H.P. Bull (2001)
- M. Elchardus (1999), « Democratie zonder politiek? » [Démocratie sans politique?], *Samenleving en politiek*, jrg. 6, no. 2, p. 30-43
- F. van den Enden (1665, 1992), « Vrije politieke stellingen, met een inleiding van Wim Klever » [Libres propositions politiques, avec une introduction de Wim Klever], Amsterdam, Wereldbibliotheek
- L.P. Feld / G. Kirchgässner (1999), « Public debt and budgetary procedures: top down or bottom up? Some evidence from Swiss municipalities » [Dette publique et procédures budgétaires: renversement ou inversion? Quelques données des municipalités suisses], p. 151-179 in: J.M. Poterba / J. von Hagen (1999)
- L.P. Feld / J.G. Matsusaka (2003), « Budget referendums and government spending: evidence from Swiss cantons » [Référendums sur le budget et la dépense gouvernementale: données provenant des cantons suisses], *Journal of Public Economics* 87, p. 2703-2724
- L. P. Feld / M.R. Savioz (1997), « Direct democracy matters for economic performance: an empirical investigation » [Questions de démocratie directe pour la performance économique: une enquête empirique], *Kyklos* 50, p. 507-538
- S. Feldman (1984), « Economic self-interest and the vote: evidence and meaning » [Égoïsme économique et le vote: preuve et signification], *Political Behaviour* 6, p. 229-252
- R.H. Frank (1997), « The frame of reference as a public good » [Le cadre de référence en tant que bien public], *Economic Journal* 107, p. 1832-1847
- N. Frei (1987), « Der Führerstaat. Nationalsozialistische Herrschaft 1933 bis 1945 » [L'État du *Führer*. La domination national-socialiste de 1933 à 1945] München: Deutscher Taschenbuch Verlag
- B.S. Frey (1994), « Direct democracy: politico-economic lessons from Swiss experience » [Démocratie Directe: les leçons politico-économiques tirées de l'expérience Suisse], *AEA Papers and Proceedings* 84, pp. 338-342
- B.S. Frey (1997a), « Not just for the money. An economic theory of personal motivation » [Pas seulement pour le fric. Une théorie économique de la motivation personnelle], Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- B.S. Frey (1997b), « A constitution for knaves crowds out civic virtue » [Une Constitution pour des bandes de filous en dehors de toute vertu civique], *Economic Journal* 107, p. 1043-1053
- B.S. Frey / I. Bohnet (1994), « The Swiss experience with referenda and federalism » [L'expérience Suisse avec les référendums et le fédéralisme], *Idioma* 6, p. 147-160
- B.S. Frey / I. Bohnet (1995), « Switzerland - a paradigm for Europe? » [La Suisse: un paradigme pour l'Europe?], *European Review* 3, p. 287-294
- B.S. Frey / R. Eichenberger (1999), « The new democratic federalism for Europe » [Le nouveau fédéralisme démocratique pour l'Europe], Cheltenham (UK): Edward Elgar Publishing
- B.S. Frey / R. Eichenberger (1996), « FOCJ: competitive governments for Europe » [FOCJ: gouvernements compétitifs pour l'Europe], *International Review of Law and Economics* 16, p. 315-327
- B.S. Frey / M. Goette (1998), « Does the popular vote destroy civil rights? » [Le vote populaire détruit-il les droits civiques?], *American Journal of Political Science* 42, p. 1343-1348
- B.S. Frey / G. Kirchgässner (1993), « Diskursethik, politische Ökonomie und Volksabstimmungen » [Éthique du discours, économie politique et plébiscites] *Analyse & Kritik* 15, p. 129-149
- B.S. Frey / M. Kucher / A. Stutzer (2001), « Outcome, process and power in direct democracy: new econometric results » [Issue, processus et pouvoir en Démocratie Directe: nouveaux résultats économiques], *Public Choice* 107, p. 271-293
- B.S. Frey / A. Stutzer (2002), « Happiness and economics: how the economy and institutions affect well-being » [Le bonheur et l'économie: comment l'économie et les institutions affectent le bien-être], Princeton: Princeton University Press
- M. Gallagher / P.V. Uleri (1996), « The referendum experience in Europe » [L'expérience du référendum en Europe], Houndmills: MacMillan Press
- B.S. Gamble (1997), « Putting civil rights to a popular vote » [Soumettre les droits civiques au vote populaire], *American Journal of Political Science* 41, p. 245-269
- E. Garrett / E.R. Gerber (2001), « Money in the initiative process: evidence of its effects and prospects for reform » [L'argent dans le processus d'initiative: preuve de ses effets et perspectives de réforme], in: M.D. Waters (2001)

- E.R. Gerber (1999), « The populist paradox. Interest group influence and the promise of direct legislation » [Le paradoxe populiste. Influence de groupe d'intérêt et la promesse de législation directe], Princeton: Princeton University Press
- E.R. Gerber / A. Lupia / M.D. McCubbins / D.R. Kiewiet (2001), « Stealing the initiative. How state government responds to direct democracy » [Voler l'initiative. Comment le gouvernement d'État répond à la démocratie directe], Upper Saddle River: Prentice Hall
- R. Gorney (1980), « Cultural determinants of achievement, aggression, and psychological distress » [Déterminants culturels de la réussite, de l'agression et de la détresse psychologique], *Archives of General Psychiatry* 37, p. 452-459
- A. Gross (1996), « Die Modernität der direkten Demokratie » [La modernité de la démocratie directe], *Zeitschrift für direkte Demokratie* 30, p. 12-14
- A. Gross (1999), « Die schweizerische direkte Demokratie. Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Schweiz als Ermütigung zur Zukunft der direkten Demokratie » [La démocratie directe suisse. Expériences et connaissances tirées de la Suisse en tant qu'encouragement pour l'avenir de la démocratie directe], p. 87-100 in: H.K. Heussner & O. Jung (1999)
- A. Gross (2000), « Macht is het privilege niet te hoeven leren » [Le pouvoir c'est le privilège de ne pas devoir apprendre], *Tijdschrift voor Directe Democratie* 2
- R.A. Guzzo / R.A. Katzell (1987), « Effects of economic incentives on productivity: a psychological view » [Effets des motivations économiques sur la productivité: un panorama psychologique], p. 107-119 in: R. Nalbantian (1987)
- Z. Hajnal / H. Louch (2001), « Are there winners and losers? Race, ethnicity and California's initiative process » [Y a-t-il des gagnants et des perdants? Race, ethnicité et processus d'initiative de la Californie], San Francisco: Public Policy Institute of California
- Z. Hajnal / E.R. Gerber / H. Louch (2002), « Minorities and direct legislation: evidence from California's ballot proposition elections » [Minorités et législation directe: preuve de la proposition de vote de la Californie], *Journal of Politics* 64, p. 154-177
- J.F. Helliwell / R.D. Putnam (1995), « Economic growth and social capital in Italy » [Croissance économique et capital social en Italie], *Eastern Economic Review* 21, p. 295-307
- R.L. Helmreich / W.E. Beane / G.W. Lucker / J.T. Spence (1978), « Achievement motivation and scientific attainment » [motivation de réussite et résultat scientifique], *Journal of Personality and Social Psychology* 4, p. 222-226
- F. Herzberg (1987), « One more time: how do you motivate employees? » [Une fois de plus: Comment motivez-vous les employés?], *Harvard Business Review*, septembre-octobre, p. 109-120
- H.K. Heussner (1999), « Volksgesetzgebung und Todesstrafe » [Législation populaire et peine de mort], *Recht und Politik* 35, p. 92-100
- H.K. Heussner / O. Jung (eds.) (1999), « Mehr direkte Demokratie wagen » [Oser plus de démocratie directe], München: Olzog
- A. Hitler (1925, 1943), « Mein Kampf » [Mon combat], München: Zentralverlag der NSDAP
- M. Hutter (2001), « Die Landsgemeinde von Appenzell Innerrhoden » [La communauté du Land d'Appenzell Innerrhoden], Appenzell: Museum Appenzell
- IRI (2005), « What impact does the money have in the initiative process? » [Quel est l'impact de l'argent dans le processus d'initiative], Washington: Initiative & Referendum Institute
- J. Israel (2001), « Radical enlightenment. Philosophy and the making of modernity [Lumières radicales. Philosophie et modernité en marche], 1650-1750 », Oxford, Oxford University Press.
- D.W. Johnson / G. Maruyama / R. Johnson / D. Nelson / L. Skon (1981), « Effects of cooperative, competitive, and individualistic goal structures on achievement: a meta-analysis » [Effet des structures coopératives et compétitives à buts individualistes sur la réussite: une méta-analyse], *Psychological Bulletin* 89, p. 47-62
- G.A. Kaplan / E.R. Pamuk / J.W. Lynch / R.D. Cohen / J.L. Balfour (1996), « Inequality in income and mortality in the United States: analysis of mortality and potential patchways » [Inégalité dans le revenu et mortalité aux États-Unis: analyse de la mortalité et corrections potentielles], *British Medical Journal* 312, p. 999-1003
- S. Kasmir (1996), « The myth of Mondragon. Cooperatives, politics and working-class life in a Basque town » [Le mythe de Mondragon. Coopératives, vie politique et vie de classe ouvrière dans une ville basque], Albany: State University of New York Press
- B. Kaufmann / R. Büchi / N. Braun / P. Carline (eds.) (2005), « Guidebook to direct democracy in Switzerland and beyond » [Manuel et guide de démocratie directe en Suisse et au-delà], Amsterdam: Initiative & Referendum Institute Europe
- B.P. Kennedy / I. Kawachi / D. Prothrow-Stith (1996), « Income distribution and mortality: cross sectional ecological study of the Robin Hood index in the United States » [Distribution du revenu et moratilité: une étude d'échantillon et d'écologie de l'index *Robin Hood* aux USA], *British Medical Journal* 312, p. 1004-1007
- D.R. Kiewit / K. Szakaly (1996), « Constitutional limits on borrowing: an analysis of state bonded indebtedness » [Limites constitutionnelles de l'emprunt: une analyse de l'endettement lié à l'État], *Journal of Law, Economics and Organization* 12, p. 62-97
- G. Kirchgässner / L.P. Feld / M.R. Savioz (1999), « Die Direkte Demokratie: modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig » [La Démocratie Directe: moderne, couronné de succès, capable d'évoluer et de s'exporter », München: Verlag Franz Vahlen
- A. Klamer (1995), « De markt ontkracht onze waarden » [Le marché affaiblit nos valeurs], *Economische en Statistische Berichten*, 27 septembre, p. 851
- A. Klamer / I. Van Staveren (1997), « Geven is geen ruilen. De gift in de economie » [Donner n'est pas échanger. Le don en économie], p. 108-120 dans: A. Komter (1997)
- K.W. Kobach (1993), « The referendum: direct democracy in Switzerland » [Le référendum: démocratie directe en Suisse], Aldershot: Dartmouth Publishing
- K.W. Kobach (1994), « Switzerland » [Suisse], p. 98-153 in: D. Butler en A. Ranney (1994)
- W. Kohler (1921), « The mentality of apes » [La mentalité des grands singes], London: Routledge & Kegan Paul
- A. Kohn (1990), « The brighter side of human nature. Altruism and empathy in everyday life » [Le côté plus prometteur de la nature humaine. Altruisme et empathie dans la vie quotidienne], New York: Basic Books

- A. Kohn (1993), « Why incentive plans cannot work » [Pourquoi les projets d'incitation ne peuvent pas fonctionner?], *Harvard Business Review*, September-October, p. 54-63
- A. Kohn (1992), « No contest. The case against competition. Why we lose in our race to win » [Pas de contestation. Le procès contre la compétition. Pourquoi nous perdons dans notre course à vaincre], New York: Houghton Mifflin Company
- A. Komter (1996), « The gift. An interdisciplinary perspective » [La donation. Une perspective interdisciplinaire], Amsterdam: Amsterdam University Press
- A. Komter (1997), « Het geschenk. Over de verschillende betekenissen van geven » [Le don: sur les divers sens du don], Amsterdam: Amsterdam University Press
- H.P. Kriesi (1993), « Directe democratie in de Zwitserse politiek » [La démocratie directe dans la politique suisse], dans: Ph. van Praag (1993)
- J. Kruger / Th. Gilovich (1999), « Naive cynicism in everyday theories of responsibility assessment: on biased assumptions of bias » [Cynisme naïf dans les théories quotidiennes de l'évaluation de responsabilité: sur de fausses suppositions de préjugés], *Journal of Personality and Social Psychology* 76, p. 743-753
- J. Lecomte (1995, 2003), « L'éveil de la démocratie à Fosses-la-Ville aux XIII^e et XIV^e siècles », Fosses-la-Ville: Syndicat d'Initiative
- R.J. Lowry (ed.) (1973), « Dominance, self-esteem, self-actualization: germinal papers of A.H. Maslow » [Dominance, amour propre, auto-actualisation: publications embryonnaires de A.H. Maslow], Monterey: Brooks/Cole Publishing Company
- A. Lupia (1994), « Short-cuts versus encyclopedias: information and voting behaviour in California's insurance reform elections » [Courts-circuits contre Encyclopédies: information et comportement de vote dans les élections sur la réforme des assurances californiennes], *American Political Science Review* 88, p. 63-76
- G. Mak (1996), « Hoe God verdween uit Jorwerd » [Comment Dieu disparut de Jorwerd], Amsterdam: Atlas
- J.J. Mansbridge (1990), « Beyond self-interest » [Au-delà de son propre intérêt], Chicago: University of Chicago Press
- A.H. Maslow (1943a), « A theory of human motivation » [Une théorie de la motivation humaine], *Psychological Review* 50, pp. 370-396
- A.H. Maslow (1943b, 1973), « The authoritarian character structure » [La structure du caractère autoritaire], in: R.J. Lowry (1973)
- A.H. Maslow (1950, 1973), « Self-actualizing people: a study of psychological health » [Des gens qui s'auto-actualisent: une étude de santé psychologique], p. 11-34 in: R.J. Lowry (1973)
- J. G. Matsusaka (2004), « For the Many or the Few. The Initiative, Public Policy, and American Democracy » [Pour beaucoup ou peu. L'initiative, la politique publique et la démocratie américaine] University of Chicago Press
- J. G. Matsusaka (2005), « Direct democracy and fiscal gridlock: have voter initiatives paralyzed the California budget? » [Démocratie directe et impasse fiscale: Les initiatives des électeurs ont-elles paralysé le budget californien?], *State Politics and Policy Quarterly* 5, p. 248-264
- T. Mayer (1989), « Volksentscheid - ein Weg zur Mediendiktatur? Gefahren und Auswege » [Décision populaire – une voie vers la dictature des médias? Danger et échappatoire], *Flensburger Hefte* 25, p. 113-122
- M. Mead (ed.) (1961), « Cooperation and competition among primitive peoples » [Coopération et compétition chez les peuples primitifs], Boston: Beacon
- B. Meier (1996), « Sozialkapital in Deutschland. Eine empirische Skizze » [Capital social en Allemagne: une ébauche empirique], *Beiträge zur Wirtschafts und Sozialpolitik* 231, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft
- D.T. Miller / R.K. Ratner (1998), « The disparity between the actual and assumed power of self-interest » [La disparité entre le pouvoir réel et supposé de l'égoïsme], *Journal of Personality and Social Psychology* 74, p. 53-62
- S. Möckli (1994), « Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien » [Démocratie directe. Une étude comparative des dispositions et procédures en Suisse et en Californie, eu égard à la France, l'Italie, le Danemark, l'Irlande, l'Autriche, le Liechtenstein et l'Australie] Bern: Verlag Paul Haupt
- E.N. Muller / M.A. Seligson (1994), « Civic culture and democracy: the question of causal relationships » [Culture civique et démocratie: la question des relations causales], *American Political Science Review* 88, p. 635-652
- D.G. Myers (1996), « Exploring psychology » [Psychologie de l'exploration], New York: Worth Publishers
- R. Nalbantian (ed.) (1987), « Incentives, cooperation and risk sharing » [Incitations, coopération et partage des risques], Totowa: Rowman and Littlefield
- Y.-K. Ng (1997), « A case for happiness, cardinalism, and interpersonal comparability » [Un cas de bonheur, cardinalisme et comparabilité interpersonnelle], *Economic Journal* 107, p. 1848-1858
- F.W. Nietzsche (1882, 1999), « Die fröhliche Wissenschaft » [La science joyeuse], *Kritische Studienausgabe* deel 3, Berlin/New York, Walter De Gruyter
- A. Nijboer (2005a), « The first Dutch referendum: a pre-ballot assessment » [Le premier référendum hollandais: une évaluation pré-scrutin], *Notre Europe Policy Paper* 14, Paris: Notre Europe
- A. Nijboer (2005b), « The Dutch referendum » [Le référendum hollandais], *European Constitutional Law Review* 1, p. 393-405
- A. Nijboer (2003), « Weinig mis met democratie in Californië » [Rien à redire à la démocratie en Californie], *Financieel Dagblad*, 23 août
- F. Oberholzer-Gee / B.S. Frey / A. Hart / W.W. Pommerehne (1995), « Panik, Protest und Paralyse. Eine empirische Untersuchung über nukleare Endlager in der Schweiz » [Panique, protestation et paralysie. Une enquête empirique sur le stockage des déchets nucléaires en Suisse], *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 131, p. 147-177
- E. O'Keefe (1999) « Who rules America: the people vs. the political class » [Qui gouverne l'Amérique: le peuple ou la classe politique?], Spring Green: Citizen Government Foundation
- A. Oldag / H.-M. Tillack (2003), « Raumschiff Brüssel. Wie die Demokratie in Europa scheitert » [L'Aéronef Bruxelles: comment la démocratie échoue en Europe], Berlin: Argon Verlag
- S.P. Oliner / P.M. Oliner (1988), « The altruistic personality: rescuers of Jews in Nazi Europe » [La personnalité altruiste: sauveteurs de Juifs dans l'Europe nazie], New York: Free Press

- A.J. Oswald (1997), « Happiness and economic performance » [Bonheur et performance économique], *Economic Journal* 107, p. 1815-1831
- Th. Paine (1894), « The writings of Thomas Paine, collected and edited by Moncure Daniel Conway » [Les écrits de Thomas Paine, recueillis et édités par Moncure Daniel Conway], New York: G.P. Putnam's Sons
- R. Penrose (1994), « Shadows of the mind. A search for the missing science of consciousness » [Ombres de l'esprit. Une recherche sur l'absence d'une science de la conscience], Oxford: Oxford University Press
- B. Piper (2001), « A brief analysis of voter behaviour regarding tax initiatives, from 1979 to 1999 » [Une brève analyse du comportement électoral concernant les initiatives fiscales de 1979 à 1999], Washington: Initiative & Referendum Institute
- K.R. Popper (1982), « The open universe. An argument for indeterminism » [L'univers ouvert. Un argument en faveur de l'indéterminisme], London: Routledge
- J.M. Poterba / J. von Hagen (eds.) (1999), « Fiscal institutions and fiscal performance » [Institutions et performance fiscales], Chicago: Chicago University Press.
- Power Inquiry (2006), « Power to the people: an independent inquiry into Britain's democracy » [Le pouvoir au peuple: une enquête indépendante au sein de la démocratie britannique], Laverthorpe: York Publishing
- Ph. van Praag (ed.) (1993), « Een stem verder: het referendum in de lokale politiek » [Un vote de plus : le référendum en politique locale], Amsterdam: Het Spinhuis
- Ph. van Praag (2000), « Hoe serieus nemen we de burger? De stagnerende opmars van het lokale referendum » [Avec quel sérieux considérons-nous les citoyens ? La stagnation du référendum local], in P. Tops / F. Hendriks (2000)
- R.D. Putnam (1993), « Making democracy work » [Faire fonctionner la démocratie], Princeton: Princeton University Press
- R.D. Putnam (1996a), « The strange disappearance of civic America » [L'étrange disparition de l'Amérique civique], *The American Prospect* 24, <http://epn.org/prospect/24/24putn.html>
- R.D. Putnam (1996b), « Bowling alone: America's declining social capital » [Jouer seul au *bowling*: le déclin du capital social américain], *Journal of Democracy* 6, p. 65-78
- J. Rauch (1996), « Kindly inquisitors. The new attacks on free thought » [Gentils inquisiteurs. Les nouvelles attaques sur la pensée libre], Chicago: Chicago University Press
- F. Rehmet / S. Wenisch (2005), « Zehn-Jahres-Bericht bayerischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide » [Rapport sur 10 ans de revendications et de décisions citoyennes en Bavière], München: Mehr Demokratie
- M. Ridley (1996), « The origins of virtue », [L'origine de la vertu] London: Viking
- H. van Rompuy (1997), « Doordoen, ook zonder applaus » (interview) [Continuation, même sans applaudissement – entrevue], *De Standaard*, 24 juin
- M. Ross en F. Sicol (1979), « Egocentric biases in availability and attribution » [Penchants égocentriques dans la disponibilité et l'affectation], *Journal of Personality and Social Psychology* 37, p. 322-336
- N. Roubini / J. Sachs (1989), « Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies » [Déterminants politiques et économiques des déficits budgétaires dans les démocraties industrielles], *European Economic Review* 33, p. 903-933
- O. Ruin (1996), « Sweden: the referendum as an instrument for defusing political issues » [Suède: le référendum un instrument de désamorçage des problèmes politiques], p. 171-184 in: M. Gallagher / P.V. Uleri (1996)
- R.J. Rummel (1995), « Democracies are less warlike than other regimes » [Les démocraties aiment moins la guerre que d'autres régimes], *European Journal of International Relations* 1, p. 457-479
- P. Schrag (1998) « Paradise lost. California's experience, America's future » [Paradis perdu: expérience californienne et futur de l'Amérique] New York: The New Press
- B. Schuster / V. Brandstätter / D. Frey (1997), « Wie das Schöne im Menschen bewahren - und dennoch durch Anreize motivieren? » [Comment préserver la beauté en l'être humain – et cependant la motiver en la stimulant], *Die Betriebswirtschaft* 57, p. 581-584
- A. Shapira / M.C. Madsen (1969), « Cooperative and competitive behaviour of Kibbutz and Urban children in Israel » [Comportement coopératif et compétitif des enfants de Kibboutz et ceux des villes en Israël], *Child Development* 40, 609-617
- A. Shapira / M.C. Madsen (1974), « Between- and within-group cooperation and competition among Kibbutz and Non-kibbutz children » [Coopération et compétition inter-groupes et intragroupes d'enfants issus du kibboutz ou non] *Developmental Psychology* 10, 140-145
- J.R. Searle (1992), « The rediscovery of the mind » [La redécouverte de l'esprit], Cambridge (MA): MIT Press
- M. Seipel, T. Mayer (1997), « Triumph der Bürger! Mehr Demokratie in Bayern - und wie es weitergeht » [Triomphe du citoyen! *Mehr Demokratie* en Bavière – et comment cela continue], München: Mehr Demokratie e.V.
- J. Shultz (1996), « The initiative cookbook. Recipes and stories from California's ballot wars » [Le manuel de confection d'initiative. Recettes et histoires des guerres électorales californiennes], San Francisco: The Democracy Center
- J. Shultz (1997), « How big corporations became Proposition 13's biggest winners » [Comment de grandes sociétés commerciales devinrent les plus gros gagnantes de la proposition 13], *Democracy in Action* (Newsletter of the Democracy Center), herfst, p. 8-9
- R. Stommer (1985), « Die inszenierte Volksgemeinschaft. Die 'Thing-Bewegung' im Dritten Reich » [La communauté populaire mise en scène. Le mouvement des *Thing* dans le Troisième Reich] Marburg: Jonas
- W. Smeenk (1996), « Thuisblijven bij verkiezingen in Nederland en de Verenigde Staten » [Rester chez soi avec les élections dans les Pays-Bas et aux États-Unis], *Mens en Maatschappij* vol. 70, no. 3, p. 220-242
- D. A. Smith (1998), « Tax crusaders and the politics of direct democracy » [Militants contre l'impôt et politique de démocratie directe], New York: Routledge
- D.A. Smith (2001), « Special interests and direct democracy: an historical glance » [Intérêts particuliers et démocratie directe: un aperçu historique], p. 59-71 in: M.D. Waters (2001).
- SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) (1999), « Sociaal-Culturele Verkenningen » [Investigations sociales et culturelles], Den Haag: SCP

- R.M. Stein (1990), « Economic voting for governor and US senator: the electoral consequences of federalism » [Vote économique pour le gouverneur et le sénateur U.S.: les conséquences électorales du fédéralisme], *Journal of Politics* 52, p. 29-53
- R. Steiner (1919, 1999), « Towards social renewal. Rethinking the basis of society » [Vers un renouveau social: repenser les bases de la société], London: Rudolf Steiner Press
- Stuttgarter Memorandum (1994), « Petition der 'Demokratie-Initiative 94' an den Landtag von Baden-Württemberg » [Pétition de « *Demokratie-initiative 94* » au *Landtag* de Bade-Wurtemberg], Boll: Stiftung MEDIA
- G. Tabellini / A. Alesina (1990), « Voting on the budget deficit » [Vote sur le déficit budgétaire], *American Economic Review* 80, p. 37-49
- W. Thienpont (1993), « Invloed van het jaarklassensysteem op de schoolloopbaan », *Caleidoscoop*, vol. 5 nr. 1, p. 11-16
- A. de Tocqueville (1835/1840, 1947), « Democracy in America » [Démocratie en Amérique], Oxford: Oxford University Press
- P. Tops / F. Hendriks (ed.) (2000), « De stad in spagaat: institutionele innovatie in het stadsbestuur » [La ville en divisions: innovations institutionnelles et administration urbaine], Assen: Van Gorcum
- C. Turnbull (1972, 1994), « The Mountain People » [Les habitants des montagnes], London: Pimlico
- T. Tutko / W. Burns (1976), « Winning is everything and other American myths » [L'essentiel c'est de gagner et autres mythes américains], New York: MacMillan
- J. Verhulst (1992), « Seasonal birth distribution of West European soccer players: a possible explanation » [Distribution de naissance saisonnière des footballeurs ouest-européens], *Medical Hypotheses* 38, p. 346-348
- Vlaamse Regionale Indicatoren (VRIND 1997), Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Departement Algemene Zaken en Financiën
- R.J. Waldman (1992), « Income distribution and infant mortality » [Distribution de revenu et mortalité infantile], *Quarterly Journal of Economics* 107, p. 1283-1302
- P. Warr / P. Jackson / M. Banks (1988), « Unemployment and mental health: some British studies » [Chômage et maladies mentales: quelques études britanniques], *Journal of Social Issues* 44, p. 47-68
- M.D. Waters (ed.) (2001), « The battle over citizen lawmaking » [La bataille sur la législation citoyenne], Durham: Carolina Academic Press
- M.D. Waters (2002), « Initiative and referendum in the United States: a primer » [Initiative et référendum aux États-Unis: un abécédaire], Washington: Citizen Lawmaker Press
- M.D. Waters (2003), « Initiative and referendum almanac » [Almanach Initiative et référendum], Durham: Carolina Academic Press
- W. Weihrauch (1989), « Der freie Mensch - die einzige Quelle des Rechts [L'homme libre - l'unique source du droit]. Interview mit Wilfried Heidt », *Flensburger Hefte* 25, p. 10-109
- R.K. von Weizsäcker (1992), « Staatsverschuldung und Demokratie » [Dette publique et démocratie], *Kyklos* 45, p. 51-67
- G. van Westerloo (2002), « De illusie van democratie » [L'illusion de la démocratie], *NRC Handelsblad, Magazine M*, 4 mai
- R.G. Wilkinson (1992), « Income distribution and life expectancy » [Distribution de revenu et espérance de vie], *British Medical Journal* 304, p. 165-168
- R.G. Wilkinson (1996), « Commentary: a reply to Ken Judge: mistaken criticisms ignore overwhelming evidence » [Commentaire: une réponse au juge Ken: de fausses critiques ignorent l'écrasante évidence], *British Medical Journal* 311, p. 1285-1287
- P. Williams / P. Davies / R. Evans / N. Ferguson (1970), « Season of birth and cognitive development » [Saison de naissance et développement cognitif], *Nature* 228, p. 1033-1036
- L. Winkelmann / R. Winkelmann (1995), « Happiness and unemployment: a panel data analysis for Germany » [Bonheur et chômage: une analyse des données pour l'Allemagne], *Konjunkturpolitik* 41, p. 293-307
- H.E.S. Woldring (1996), « De christen-democratie. Een kritisch onderzoek naar haar politieke filosofie » [Démocratie chrétienne: un examen critique de sa philosophie politique], Utrecht: Het Spectrum
- R. Wuthnow (1991), « Acts of compassion » [Actes de compassion], Princeton: Princeton University Press
- J.F. Zimmerman (1999), « The New England town meeting: democracy in action » [L'Assemblée générale des habitants en Nouvelle Angleterre: démocratie en action] Westport: Praeger

Au sujet des auteurs

Jos Verhulst (1949) est docteur en chimie quantique de l'Université de Leuven, Belgique, et ses autres études comprennent la philosophie et la science économique. Il est cofondateur de *Democratie.nu*, le mouvement belge pour la démocratie directe. Les ouvrages précédents de Jos Verhulst incluent « Der Glanz von Kopenhagen : Geistige Perspektiven der modernen Physik » (« *L'éclat de Copenhague : perspectives spirituelles de la physique moderne* ») 1994, une interprétation aristotélicienne de la mécanique quantique, et « Der Erstgeborene : Mensch und höhere Tiere in der Evolution » (« *Le premier né : l'être humain et les animaux supérieurs dans l'Évolution* ») (1998), une vision non darwinienne de l'évolution humaine, qui fut publié en 2003 aux États Unis sous le titre : *Developmental Dynamics in Humans and Other Primates*. Ses travaux ont été publiés dans *Psychological Reports*, *Acta Biotheoretica*, *The British Medical Journal* et *Annals of Human Biology*. Il a aussi publié des articles sur divers sujets sociaux dans de nombreux journaux et revues. Il rédigea la première édition de cet ouvrage en 1998.

Arjen Nijeboer (1974) a étudié le journalisme et la communication au Windesheim College, Zwolle, Pays-Bas et les Relations Internationales à l'Université d'Amsterdam. Il est cofondateur de l'IRI-Europe et de la plateforme Référendum. Il a mené diverses campagnes aux Pays-Bas pour l'introduction de la démocratie directe, y compris la campagne pour le référendum sur la Constitution européenne ; il conseille les hommes politiques, les administrations et les organisations, sur les questions de référendums et de campagnes. Il publie des articles sur les questions démocratiques dans les journaux nationaux et les revues spécialisées et universitaires de divers pays. Il est le co-auteur de cette édition étendue et révisée.

Sur les éditeurs de cet ouvrage

Democracy International

Démocratie Internationale est un réseau de mouvements de démocratie directe qui fut mis en place à Bruxelles au début de 2005. Il vise à promouvoir la démocratie directe à la fois dans les pays de l'Europe et au niveau de l'UE. Il englobe à la fois ceux qui critiquent et ceux qui soutiennent l'Union Européenne et qui, en dépit de leurs différences, sont unis dans leur aspiration à plus de démocratie directe en Europe. *Democracy International* a mené des campagnes pour obtenir des référendums sur la Constitution européenne dans le plus de pays possibles : quelques 10 États membres ont annoncé un tel référendum. Sa campagne en faveur de l'introduction des droits de démocratie directe dans la Constitution européenne réussit partiellement : l'initiative citoyenne européenne y fut incluse. Après le rejet de la Constitution européenne, *Democracy International* fut l'une des nombreuses organisations qui font campagne pour l'introduction séparée de l'Initiative Citoyenne Européenne, tout comme pour une nouvelle Convention européenne, directement élue par les citoyens, pour rechercher de nouvelles voies pour la coopération européenne.

www.democracy-international.org

Democratie.nu

Le mouvement flamand pour la démocratie directe fut fondé en 1995 comme *WIT* (« *Blanc* », *ndt*). Il changea son nom en 2005, pour adopter le terme *Democratie.nu*, qui reflète mieux son discernement qu'un système politique sans aucune possibilité de référendum obligatoire sur toutes les questions politiques ne peut plus être appelé une démocratie réelle. En Belgique, le mouvement a contribué significativement à inclure la démocratie directe dans les manifestes de maints partis politiques et dans le débat public en général. De 1995 à la fin de 2003, *Wit* publia la revue la plus intéressante sur la démocratie directe, *de Witte Werf*.

www.democratie.nu

Referendum Platform (Tribune référendaire)

La « Referendum Platform » fut fondée en 2000 pour promouvoir l'introduction de la démocratie directe en Hollande. Elle a entamé avec succès une campagne référendaire sur la Constitution européenne et sur l'introduction de l'initiative populaire dans la cité d'Amsterdam. Elle conseille les groupes de citoyens qui lancent des référendums locaux, mène des recherches et publie des ouvrages, des rapports et des articles au sujet de la démocratie directe en Hollande ainsi qu'à l'étranger.

www.referendumplatform.nl