

5. Les leçons de la Démocratie Directe en pratique

Suisse

La Suisse est le seul pays, si l'on excepte la petite principauté de 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'abstentionniste « *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 réduites 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: Moderne, 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 corrélèrent 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 corrélèrent 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'étaient 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 petits 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 le 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 (Nijboer, 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 découvre 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 prééminents 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 118 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 140. 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 140 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 140. 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 140 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 140 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 (*Landkreisen*) (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 « *Oktobersfest* ». 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* », écrit 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 requérait 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 recevaient 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: Schönau

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 Schönau, 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 Schönau* » (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 Schönau* » 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 Schönau, mais de toute l'Allemagne, rassemblèrent les 4 millions de marks nécessaires à l'achat du réseau local. En 1994, la compagnie locale « *Elektrizitätswerke Schönau GmbH* » (EWS-Schönau : Usine électrique de Schönau) 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 Schönau 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 Schönau 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 Schönau 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 coincer 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 « *Nazionalrat* » (Parlement) ou du « *Bundesrat* » (Chambre des représentants des États fédéraux) requiert de telles modifications à la Constitution. Le « *Nazionalrat* » 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 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 militaire 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 approuvés 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.