

Chapitre 5

La demande de démocratie directe

(Caroline Close, Jean-Benoit Pilet, Sacha Rangoni, Pierre-Etienne Vandamme)

Paru dans Magni-Berton, R. & Morel, L. (dir.), *Démocraties directes*. Bruxelles, Bruylant, 2022.

Introduction

Dans un régime strictement représentatif, la participation des citoyens à la vie politique se limite aux élections et au débat public. Un grand nombre de démocraties offrent toutefois à leurs citoyens d'autres mécanismes permettant d'influencer le processus de décision. Ainsi, sur 195 pays indépendants en 2016, quatre pays sur cinq permettaient une forme ou l'autre de référendum national (Morel, 2019 : 39). Les mécanismes dits de « démocratie directe » ou « semi-directe »¹, qui peuvent venir compléter les institutions représentatives, incluent le droit d'initiative (sans référendum) et une grande variété de référendums (législatif, constitutionnel, suspensif, abrogatoire, révocatoire ou encore plébiscitaire) (voir Morel, 2018 ; Magni-Berton et Egger, 2019, ch. 3). L'objectif de ce chapitre est de faire le point sur l'état des connaissances scientifiques dont nous disposons sur le soutien exprimé à la fois par les citoyens et par le monde politique envers ces différents mécanismes.

Une des difficultés de l'analyse comparée du soutien au référendum est que la familiarité avec l'usage de la démocratie directe varie grandement d'un contexte à un autre. Certains pays comme la Suisse ou les États-Unis (à l'échelle des États) la pratiquent intensément, tandis que d'autres comme la Belgique n'y ont quasiment jamais recours. Selon les formes pratiquées et les expériences nationales, certains l'associent à un transfert de pouvoir au peuple, d'autres à un mécanisme de ratification des vœux de l'exécutif, voire un moyen pour celui-ci de contourner le parlement. Le référendum étant protéiforme, il n'a pas la même connotation pour tous. Qui plus est, un grand nombre d'acteurs ignorent la diversité des formes de démocratie directe, comme l'existence d'un droit d'initiative sans référendum, ou de référendums permettant d'annuler des lois. Une deuxième difficulté est que la comparaison à grande échelle, d'un grand nombre de cas, implique souvent une mesure quelque peu réductrice du soutien à la démocratie directe. La plupart des enquêtes mentionnées dans ce chapitre se focalisent sur le soutien au référendum, en faisant le plus souvent abstraction de ses multiples variantes, et considèrent rarement d'autres dispositifs.

Le chapitre est organisé en deux parties. La première s'intéresse à la demande de démocratie directe chez les citoyens. La deuxième se penche sur la demande de démocratie directe chez les élus. Pour chaque partie, nous tentons d'identifier les principaux débats, approches et enjeux de la littérature, mais aussi ses limites. La conclusion permet de pointer les similarités entre citoyens et élus dans leur rapport à la démocratie directe, et de dresser quelques potentielles pistes de recherche future.

Le soutien des citoyens à la démocratie directe

Depuis le début des années 2000, s'est développée une large littérature s'intéressant à la demande de participation directe chez les citoyens dans les démocraties consolidées². Ces travaux s'inscrivent dans la lignée des écrits de Ronald Inglehart (1971) sur l'émergence d'attitudes post-matérialistes. Ils font l'hypothèse que la montée du niveau moyen d'éducation combinée à la croissance économique et à la hausse du niveau de vie des années 1950 et 1960 a permis à certains citoyens d'être moins inquiets de leurs conditions de vie matérielles et de se préoccuper plus de questions qualifiées de « post-matérielles ». Derrière ce concept, Inglehart regroupe les préoccupations environnementales et pacifistes, la défense des droits civiques, l'égalité hommes-femmes, mais aussi l'instauration de

¹ Certains préfèrent parler de démocratie « semi-directe » lorsque les citoyens ne disposent pas du contrôle à la fois de l'initiative, de la décision et de l'élaboration des lois. Voir Denquin, 1976, cité dans Morel, 2019, p. 15).

² Notons d'ailleurs que dans certaines démocraties, la demande d'un recours plus fréquent aux outils de la démocratie directe renvoie à une réalité qui était bien ancrée au tournant des dix-neuvième et vingtième siècles (voir chapitre [XXX](#) dans ce volume).

mécanismes permettant aux citoyens de participer plus directement à la vie politique. Cet argument a été repris et consolidé plusieurs années plus tard par Cain, Dalton et Scarrow (2006). Les auteurs avancent qu'une frange croissante de citoyens souhaitent une participation plus directe mais aussi plus riche à la politique, non limitée à la seule élection de leurs représentants une fois tous les quatre à cinq ans. Ces citoyens demanderaient en particulier de permettre le référendum et d'en organiser régulièrement.

Certains des travaux s'inscrivant dans cette tradition de recherche se sont intéressés plus spécifiquement aux outils institutionnels soutenus par les citoyens visant une plus grande participation de ceux-ci à l'élaboration des politiques publiques. En particulier, de nombreuses études (comme le European Social Survey ou European Election Campaign Study) se sont intéressées au soutien populaire pour un usage plus fréquent du référendum, via des questions de sondage telles que « Pensez-vous que les référendums sont une bonne manière de prendre des décisions politiques importantes ? » ou « Les citoyens devraient-ils avoir le dernier mot sur des décisions politiques importantes par le biais d'un référendum ? ». Les autres outils de démocratie directe ont rarement été analysés, à l'exception de quelques cas particuliers où un outil précis faisait l'objet d'un réel débat politique. Cela a, par exemple, été le cas dans l'enquête électorale organisée à l'occasion du scrutin présidentiel français en 2017 et qui interrogeait sur le soutien au référendum d'initiative citoyenne (Gougou et Sauger, 2017).

Les travaux comparatifs couvrant les démocraties occidentales, et plus spécifiquement l'Europe, nous permettent d'avoir une vue consolidée sur le soutien au référendum (dans sa forme générique). De façon intéressante, les deux démocraties qui organisent le plus de référendums, à savoir la Suisse et les États-Unis (au niveau des États) ne sont généralement pas couvertes car l'outil y est banalisé. Les pays étudiés sont plutôt ceux où l'organisation de référendum demeure peu fréquente, et où un réel débat existe sur un recours plus fréquent à cet instrument de démocratie directe.

Le premier enseignement des travaux sur le référendum est que le soutien à son utilisation est largement majoritaire. Bowler, Donovan et Karp observent en 2007 (p. 352) qu'entre 55% et 84% des citoyens dans 12 démocraties occidentales considèrent que laisser les citoyens décider directement par référendum était une bonne idée³. Des chiffres équivalents avaient été observés fin des années 1990 en Europe de l'Ouest par Dalton, Burklin et Drummond (2001)⁴. Plus récemment, Werner, Marien et Felicetti (2021) ont couvert 29 pays européens dans lesquels plus de 37 000 citoyens ont été interrogés pour savoir si, de façon générale, ils estimaient souhaitable que les décisions importantes soient confiées aux citoyens par référendum⁵. Le score moyen de soutien était supérieur à 8 sur une échelle allant de 0 à 10. Enfin, on peut citer l'enquête « Démocratie européenne » de la Fondation politique (FONDAPOL) qui montrait que 66% des citoyens de 25 pays européens et des États-Unis trouvaient que ce serait une bonne chose (ou une très bonne chose) que les citoyens puissent décider directement de ce qui est bon pour leur pays.

Les auteurs se sont par ailleurs posé la question de savoir quels étaient les facteurs qui distinguaient les citoyens soutenant un recours plus intense au référendum. Il apparaît que deux logiques sont principalement à l'œuvre. Une part du soutien au référendum vient de citoyens engagés politiquement. Ils estiment avoir les compétences pour participer aux grandes décisions politiques et veulent multiplier les opportunités de le faire, en conformité avec l'hypothèse d'Inglehart. Ce sont souvent des citoyens plus éduqués et plus intéressés par la politique (Schuck et de Vreese, 2015). Cette thèse peut être qualifiée de thèse de la cognition. Récemment, il est cependant apparu que parmi ces citoyens plus engagés et plus éduqués, le soutien au référendum avait tendance à s'éroder. Dans plusieurs pays

³ International Social Survey Programme (2004) : « Si vous pensez à la politique en [PAYS], dans quelle mesure êtes-vous d'accord ou pas d'accord avec l'affirmation suivante : Les référendums constituent une bonne façon de prendre des décisions sur les questions politiques importantes »

⁴ Eurobarometer 47 (March–April 1997).

⁵ European Social Survey Round 6 (2012) : « Diriez-vous qu'il est important pour la démocratie en général que les citoyens aient le dernier mot sur les enjeux politiques les plus importants en votant directement par référendum sur ces questions ? »

européens, des référendums ont été organisés et ont vu la majorité se prononcer en faveur de décisions qui étaient minoritaires parmi les citoyens les plus éduqués. Cela fut le cas au Royaume Uni avec le Brexit, aux Pays-Bas pour le référendum sur l'accord d'association entre l'Ukraine et l'Union européenne, ou en Suisse avec des votes visant à restreindre l'immigration. Ces votes ont semé le doute chez certains partisans du référendum quant à la capacité des référendums à produire de meilleures décisions (Rojon et Rijken, 2021). Dans le même esprit, Anderson et Goodyear-Grant (2010) ont observé qu'au Canada, certains citoyens très politisés se méfiaient du référendum car ils craignaient que le mécanisme puisse nuire aux droits des minorités.

À côté des citoyens politisés et engagés, le second groupe qui en appelle au recours plus fréquent au référendum se compose de citoyens plus éloignés de la politique, méfiants envers les élus et peu satisfaits de la façon dont la démocratie fonctionne dans leur pays (Schuck et De Vreese, 2015 ; Bengtsson et Mattila, 2009 ; Webb, 2013). Leur intérêt pour la politique n'est pas nécessairement élevé et ils ne se sentent pas particulièrement compétents pour prendre part aux grandes décisions, mais ils ne souhaitent plus laisser les élus décider de tout sans en appeler à l'ensemble de l'électorat. Le référendum est pour eux plutôt un outil visant à forcer les élus à écouter plus attentivement les demandes des électeurs (Werner, Marien et Felicetti, 2021). Cette thèse peut être qualifiée de thèse de la désaffection. En lien avec ce second groupe, certains auteurs ont montré que le référendum était aussi plus nettement soutenu par les électeurs des partis plus radicaux. Tandis que la distinction entre électeurs de gauche et de droite ne semble pas réellement pertinente (Svensson, 2018), il y a une vraie différence de soutien entre électeurs des partis qui restent aux marges du système et qui ne participent pas, ou très rarement, au gouvernement, et partis de gouvernement. Le référendum est un moyen pour les premiers de faire entendre leur voix en dehors des élections (Rojon et Rijken, 2020).

Les différentes études citées jusqu'ici ont analysé le soutien au référendum de façon générale et relativement abstraite. Elles ne considéraient pas le contexte précis dans lequel le référendum pouvait être organisé. Or, plusieurs travaux récents ont démontré que les citoyens tenaient compte du contexte lorsqu'il leur était demandé de se prononcer sur l'opportunité d'un référendum.

Premièrement, il apparaît que le soutien au référendum varie selon la thématique abordée. Le soutien semble plus net pour ce que Wojcieszak (2014) appelle les enjeux « simples » comme les questions de choix de vie (droits des couples de même sexe, avortement) ou les questions institutionnelles plutôt que sur des enjeux « difficiles » tels ceux relatifs à l'économie. Sur les seconds, le scepticisme est plus élevé chez certains citoyens quant à la capacité à rapidement comprendre les conséquences de la décision prise. De telles différences quant à l'évaluation du recours au référendum sur différentes thématiques ont également été observées en France dans le baromètre de la confiance du CEVIPOF. Les citoyens français déclarent un soutien le plus marqué au référendum sur les questions de société (peine de mort, droit des homosexuels) ou institutionnelles, tandis que le soutien au référendum s'effrite pour les questions de défense, de sécurité intérieure ou relatives à l'économie et au budget (Foucault et Morel, 2018).

Un autre élément de contexte qui semble peser dans les attitudes des citoyens à l'égard de l'outil référendaire est le fait de se trouver dans la majorité ou dans la minorité sur le sujet soumis au vote des citoyens. Les citoyens qui ont perdu des référendums dans le passé deviennent souvent moins favorables à la tenue de nouveaux votes (Brummel 2020). Cette logique stratégique dans le soutien au référendum peut s'exprimer également anticipativement. Lorsqu'une personne craint de voir son option préférée rejetée par une majorité de votants, elle tendra à être moins favorable à un référendum que si elle anticipe un soutien majoritaire pour le camp auquel elle appartient (Werner, 2019 ; Landwehr et Harms, 2020).

Enfin, la littérature sur le soutien des citoyens au référendum s'est enrichie au fil des ans d'analyses tentant de cerner comment les citoyens soutenant cet outil de démocratie directe percevaient sa place dans le système démocratique au sens large. S'agit-il d'un outil permettant d'enrichir la démocratie représentative ou plutôt de tendre vers un modèle de démocratie directe exclusive ? Globalement, il ressort que le référendum est plutôt vu comme un complément des institutions

représentatives que comme une alternative (Bowler, Donovan et Karp, 2007)⁶. Seule une minorité de citoyens, souvent très méfiants à l'égard des élus, semble soutenir une logique de démocratie directe exclusive (Pilet, Talukder, Sanhueza et Rangoni, 2020). Pour la majorité des répondants, le référendum permet d'accroître la participation des citoyens dans un cadre qui reste représentatif, et d'exposer les élus à un contrôle populaire plus fréquent. Cette logique se donne à voir parmi les partisans du référendum les plus politisés. On la retrouve aussi chez ceux qualifiés de démocrates furtifs par Hibbing et Theiss-Morse (2002). Ces citoyens ne veulent pas participer davantage et ne souhaitent donc pas organiser fréquemment des référendums. Ils sont souvent peu intéressés par la politique et considèrent qu'il revient aux élus de gouverner. Néanmoins, via le référendum, les citoyens gardent la possibilité d'intervenir à tout moment, tant pour les plus grandes décisions que pour congédier des élus via des référendums révocatoires (Bengtsson et Mattila, 2009 ; Coffé et Michels, 2014).

Le soutien à la démocratie directe peut aussi se combiner avec d'autres modèles de démocratie. On le voit, d'abord, chez les tenants d'une participation citoyenne accrue qui, souvent, soutiennent le référendum, mais aussi des outils de démocratie délibérative ou participative (Pilet et Bedock, 2020 ; Rojon, Rijken et Klandermans, 2019 ; García-Espín, Ganuza, et De Marco, 2017). Divers travaux ont également souligné chez les citoyens adoptant des attitudes dites « populistes » une volonté de combiner l'outil référendaire avec des formes plus autoritaires de systèmes politiques, avec des leaders forts ou des gouvernements technocratiques (Jacobs, Akkerman et Zaslove, 2018 ; Mohrenberg, Huber et Freyburg, 2019 ; Ganuza et Font, 2020).

L'ensemble de ces éléments montrent bien à quel point le rapport des citoyens à la démocratie directe est diversifié. Il n'est ni le seul fait d'opposants radicaux aux institutions représentatives qui voudraient se débarrasser des élus, ni exclusivement celui des citoyens très éduqués qui rêvent de pouvoir se prononcer très fréquemment sur tous les enjeux possibles. Les soutiens sont variés, nuancés, et parfois circonstanciels. Ils nécessitent une approche empirique et théorique solide pour rendre compte de leur complexité. Soulignons que ce qui manque encore largement dans la littérature est une appréciation plus fine de la manière dont les citoyens perçoivent et comparent les différentes variantes du référendum ainsi que les autres instruments de la démocratie directe comme le droit d'initiative, voire la révocation des élus si on la considère comme faisant partie de la démocratie directe (Cronin, 1989).

Le soutien des élus à la démocratie directe

Comparées à la littérature sur le soutien des citoyens à la démocratie directe, les études portant sur le soutien des élus, mais aussi des candidats et partis politiques, sont relativement moins nombreuses. Dans les années 1990 et 2000, les chercheurs s'interrogent surtout sur les conditions et circonstances dans lesquelles émergent des réformes instaurant des mécanismes de démocratie directe (Bjorklund, 1982 ; Butler et Ranney, 1994 ; Magleby, 1994 ; Mendelsohn et Parkin, 2001 ; Paoletti, 2000 ; Scarrow, 1997). Les réflexions s'inscrivent dans une littérature alors florissante sur les réformes institutionnelles (Benoit, 2004 ; Boix, 1999). Le prisme théorique dominant est d'abord celui du choix rationnel (Tsebelis, 2019), présupposant que le changement institutionnel ne se produit que lorsque les élites dirigeantes s'estiment lésées par le *statu quo* institutionnel, ou lorsqu'elles pensent que le changement leur sera bénéfique (Bowler, Donovan, et Karp, 2002 ; Riker, 1986).

Appliquée aux réformes démocratiques, cette approche se voit confrontée à une certaine limite, voire à un « paradoxe » (Bowler, Donovan, et Karp, 2002). Les dispositifs de démocratie directe, puisqu'ils impliquent un contournement du principe représentatif, peuvent affecter le degré de contrôle des élus sur les processus de prise de décision, et, par ailleurs, peuvent entraîner un haut degré d'incertitude. Selon une logique rationnelle, les élites gouvernantes devraient donc s'opposer à l'implémentation de dispositifs de démocratie directe. Or, dans le même temps, les chercheurs observent une augmentation du recours au référendum, y compris à l'initiative des gouvernements, dans de nombreuses démocraties (Butler et Ranney, 1994 ; Scarrow, 1997). Aux explications d'ordre purement stratégique s'ajoutent alors

⁶ Il n'empêche que la participation fréquente à des référendums peut entraîner une diminution de la participation aux élections, ce qui indique une certaine concurrence entre les deux (Peters, 2016).

d'autres considérations, comme l'occurrence de crises politiques, des demandes de plus en plus pressantes de la part des citoyens, le rôle des valeurs et idéologies des partis (Bowler, Donovan, et Karp, 2006 ; Núñez, Close, et Bedock, 2016), le contexte institutionnel (Heinelt, 2013 ; Gherghina et Silagadze, 2021 ; Junius et al., 2020), voire des effets de contagion d'un pays à l'autre (Anckar, 2018).

Depuis une vingtaine d'années, des enquêtes comparatives et quantitatives menées auprès d'élus ou de candidats dans des démocraties avancées⁷ tentent d'expliquer les variations du soutien des élites à la démocratie directe ou participative. Certaines de ces recherches se concentrent sur le soutien spécifique au référendum (d'initiative citoyenne ou non) (Bowler, Donovan, et Karp, 2002) ; d'autres considèrent le soutien général aux mécanismes de participation citoyenne (Núñez, Close, et Bedock, 2016), ou même, de manière plus abstraite, s'intéressent aux attitudes des élus vis-à-vis de différents « modèles » de démocratie (Heinelt, 2013). Globalement, ces enquêtes suggèrent que les élus (ou candidats) sont majoritairement ouverts au principe de la participation citoyenne. S'intéressant à l'évolution des discours et de la pratique du référendum au niveau local en France des années 1960 aux années 1990, Paoletti (1997) montre d'ailleurs que se positionner en défaveur du référendum est devenu peu « payant » électoralement. Récemment, certaines enquêtes auprès d'élus ont permis de distinguer le soutien au référendum du soutien aux dispositifs délibératifs (Close, 2020 ; Junius et al., 2020), partant du principe que ces deux modèles de démocratie relèvent de logiques distinctes (Morel et Paoletti, 2018). Ces recherches montrent que le soutien spécifique à l'augmentation du recours au référendum est moins élevé que le soutien à d'autres types de dispositifs (assemblée délibérative, budget participatif, etc.). Ainsi, Close (2020, p. 202-203) montre que, parmi plus de 900 parlementaires sondés au niveau national dans 14 démocraties européennes⁸, 70% trouvent « souhaitable » d'augmenter le nombre d'événements délibératifs, alors que seulement 35% trouvent « souhaitable » d'augmenter le nombre de référendums. En outre, les référendums apparaissent plus clivants parmi les élus que les dispositifs délibératifs (Close, 2020, p. 202-203) ; et le soutien à ces deux types de mécanisme est faiblement corrélé.

Les résultats de ces études se rejoignent sur plusieurs points. Tout d'abord, le rôle des intérêts serait primordial. Ainsi, les députés qui craignent de ne pas parvenir à se faire réélire ou qui redoutent une défaite électorale sont plus favorables à l'implémentation de référendums (Junius et al., 2020). En outre, les élus siégeant dans l'opposition au parlement seront également plus enclins à promouvoir des innovations démocratiques telles que le référendum (Núñez, Close, et Bedock, 2016). Certains travaux suggèrent néanmoins que l'ouverture aux changements institutionnels augmente au sein des partis au pouvoir lorsque ceux-ci ont une assise parlementaire plus faible (Bowler, Donovan et Karp, 2002).

Ensuite, l'idéologie occupe également un rôle dans le soutien aux dispositifs de démocratie directe. Comme pour les électeurs, le soutien des élus ne s'aligne pas tant sur la distinction gauche-droite (Junius et al. 2020) que sur une scission entre les partis anti-*establishment* et les familles de partis traditionnelles (sociaux-démocrates, libéraux et chrétiens-démocrates). Plus précisément, la gauche et la droite radicales sont davantage favorables aux référendums que les partis plus au centre du spectre politique (Close, 2020 ; Junius et al., 2020). Quant aux partis écologistes, ils affichent généralement un soutien plus net aux dispositifs délibératifs qu'à la démocratie directe.

Le lien entre idéologie partisane et soutien aux référendums s'est vue enrichie, ces dernières années, par le développement d'analyses des programmes électoraux, dans un ou plusieurs États européens (Best, 2020 ; Pascolo, 2020 ; Pilet et Gherghina, 2021). Ces travaux ont permis quelques avancées. Pascolo (2020), par exemple, montre qu'en Belgique, les partis anti-*establishment* semblent plus particulièrement en faveur des référendums dont les résultats sont contraignants (Pascolo, 2020). Best (2020) et Pilet et Gherghina (2021) s'intéressent quant à eux au lien entre populisme et soutien aux référendums. Étonnamment, alors que plusieurs études existent sur le lien entre attitudes populistes et

⁷ États-Unis, Nouvelle-Zélande et Canada (Bowler et al. 2002), démocraties européennes (Close 2020, Heinelt 2013 ; Nunez et al. 2016 ; Junius et al. 2020) ; au niveau national (Close 2020 ; Nunez et al. 2016), national et régional (Bowler et al. 2002 ; Junius et al. 2020), ou local (Heinelt 2013).

⁸ Enquête Comparative MP Survey, réalisée entre 2009 et 2012.

soutien aux référendums chez les citoyens (voir plus haut), comparativement peu d'enquêtes empiriques ont été menées auprès des élites. L'étude de Pilet et Gherghina, incluant 187 partis dans 27 pays européens entre 1994 et 2018, suggère que si le recours au référendum est souvent présent dans les programmes des partis populistes, ce soutien est tout autant présent chez les partis non populistes. Qui plus est, les partis populistes semblent moins enclins que les autres à initier des référendums quand ils en ont le pouvoir (Gherghina et Silagadze, 2020). Contrairement à une idée reçue, le soutien au référendum n'apparaît donc pas comme un élément distinctif des partis populistes.

Au-delà des variations entre partis, certains travaux examinent les variations entre les individus (candidats ou élus) en lien avec leur vision de la démocratie.. Ainsi, les candidats les moins satisfaits du fonctionnement de la démocratie aux Pays-Bas, en Nouvelle Zélande et en Australie seraient plus enclins à soutenir l'implémentation de référendums dans leur pays (Bowler, Donovan, et Karp, 2006), ce que confirment Niessen et ses collègues dans le cas belge (2019). Close (2020) montre une tendance similaire dans les démocraties européennes : le soutien à l'augmentation du recours au référendum est plus marqué chez les élus qui évaluent négativement le principe de l'élection et la capacité des hommes et femmes politiques à être « connectés » aux citoyens – alors que ces opinions n'influencent pas sur le soutien aux événements délibératifs. En outre, le soutien à ces deux dispositifs participatifs est corrélé à une évaluation positive de la compétence politique des citoyens – une tendance soulevée également dans une enquête qualitative menée auprès des parlementaires belges (Bedock et al., 2019).

Enfin, les variations de niveau de soutien entre pays sont peu mises en avant dans cette littérature. Les enquêtes comparées suggèrent que le soutien aux référendums varie davantage entre partis et entre individus qu'entre pays. Le récent travail de Gherghina et Silagadze (2021) innove à cet égard, en comparant l'adoption de référendums dans divers types de régimes (démocratie, autocratie, en transition). Leurs résultats montrent que le degré de démocratisation d'un pays, la tenue récente d'un référendum dans un pays voisin ainsi que l'expérience récente d'un référendum favorisent le soutien des élus aux référendums, de même que la présence d'un gouvernement de coalition. Ce dernier constat va dans le sens de travaux antérieurs ayant montré que les démocraties consensuelles étaient plus favorables à la démocratie directe – et en particulier au référendum « oppositionnel » (quand l'initiative n'est pas gouvernementale) (Vospernik, 2018).

Parmi les principales limites de cette littérature, citons à nouveau le manque de précision, dans les enquêtes par sondage, quant à la nature des référendums. Trop rarement, les répondants peuvent se prononcer sur le type de référendum ou nuancer leur réponse en fonction du type d'enjeu (institutionnel, éthique, économique, etc.) du référendum ou du contexte de son organisation. Davantage d'enquêtes qualitatives pourraient contribuer à cette lacune, même si elles sont bien souvent limitées à un contexte national, voire sous-national. Deuxièmement, nous possédons peu d'outils permettant de mesurer le niveau de soutien des élus à travers le temps. L'analyse des programmes de partis offre à cet égard une solution permettant la prise en compte du temps long, mais limite l'analyse au contexte (pré)électoral.

Conclusion

Les littératures sur la demande de démocratie directe chez les citoyens et chez les élus présentent des conclusions relativement similaires. Premièrement, toutes deux pointent un soutien variable en fonction de la position des individus ou partis dans le spectre politique : les acteurs aux marges du système, rarement associés à l'exercice du pouvoir, montrent un soutien plus marqué pour l'outil référendaire. Deuxièmement, une logique stratégique de « gagnant vs perdant » semble à l'œuvre, les citoyens et les élus affichant un soutien moindre au référendum s'ils anticipent une « perte ». Troisièmement, les deux littératures suggèrent que le soutien à un recours plus fréquent au référendum s'inscrit dans des attitudes critiques ou une insatisfaction à l'égard du système représentatif. La thèse de la désaffection semble donc l'emporter sur celle de la cognition dans les explications au soutien au référendum tant du côté des citoyens que des élus.

Divers angles morts subsistent malgré tout dans ces deux littératures. Le premier, et sans doute le principal, est l'absence de travaux tentant d'articuler de façon systématique la demande de démocratie

directe chez les citoyens et le soutien des partis à ce mécanisme – que ce soit dans leurs programmes électoraux ou dans leurs actions un fois au Parlement ou au gouvernement. Par exemple, on ne sait pas si les partis sont conscients de la demande de référendum chez certains citoyens et s'ils l'intègrent à leur stratégie électorale. On ne sait pas non plus si la diffusion du soutien au référendum à la majorité des partis (Gherghina et Pilet, 2021) est liée à une prise de conscience du large soutien dont ce mécanisme bénéficie dans la population. Les seuls éléments de réponse à ce stade sont plutôt de nature indirecte, reliant un climat de méfiance politique croissante mais diffuse à un soutien à diverses initiatives de réforme institutionnelle dont le référendum fait partie (Bedock, 2017).

Un autre angle mort est celui du lien entre le référendum et les autres formes de participation citoyenne (démocratie participative et délibérative). Les citoyens valorisent-ils le référendum en particulier ou n'importe quelle forme de participation en-dehors de l'élection ? Est-il essentiel à leurs yeux que l'ensemble de la population ait la possibilité de s'exprimer (par opposition aux mini-publics) ? De même, on en sait peu sur la façon exacte dont les citoyens favorables au référendum articulent cette demande au rôle du gouvernement et du parlement une fois que le référendum a rendu son verdict. Quel est le degré de contrainte attendu et quelle est la marge de manœuvre que les citoyens peuvent laisser aux institutions représentatives ?

Enfin, le principal chantier est sans conteste celui de l'étude du rapport des partis et des élus au référendum. Le relatif « retard » des recherches sur les élites peut en partie s'expliquer par des difficultés méthodologiques, dont un accès plus compliqué aux données (taux de réponse faible, réticence à répondre aux enquêtes, etc.). L'analyse des programmes de partis permet de pallier quelque peu ces difficultés, mais gomme les variations entre individus. Par ailleurs, avec la mise en place croissante de dispositifs participatifs par les pouvoirs publics – accompagnés parfois du recours à la démocratie directe –, il conviendrait de s'interroger sur les conséquences de ces expériences sur les variations de soutien des élus et des citoyens, en fonction de leur perception du succès ou de l'échec relatif de ces expériences. Pour finir, alors que ce chapitre a présenté deux littératures distinctes, aborder le soutien à la démocratie directe sous l'angle de la *congruence* des préférences des élites et des citoyens nous paraît plus que prometteur.

Bibliographie

- Anckar, D. (2018). Why referendums? On appearances and absences. In Morel, L., & Qvortrup, M. (Eds.). (2017). *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. Routledge.
- Anderson C and Goodyear-Grant E (2010) Why Are Highly Informed Citizens Sceptical of Referenda? *Electoral Studies* 29(2), 227–238.
- Bedock, C. (2017). *Reforming democracy: institutional engineering in Western Europe*. Oxford University Press.
- Bedock, C., and Pilet, J.-B. (2020). Enraged, engaged, or both? A study of the determinants of support for consultative vs. binding mini-publics. *Representation*, 1–21.
- Bedock, Camille, Sacha Rangoni, et David Talukder. 2019. « How MPs perceive participatory democracy: an inquiry into French-speaking Belgium ». *Conference 'Democratic renewal in times of polarization. The case of Belgium'*, Louvain, KU Leuven, 19-20 septembre.
- Bengtsson Å and Christensen H (2016) Ideals and Actions: Do Citizens' Patterns of Political Participation Correspond to their Conceptions of Democracy? *Government and Opposition: An International Journal of Comparative Politics* 51(2), 234–260.
- Bengtsson Å and Mattila M (2009) Direct Democracy and its Critics: Support for Direct Democracy and 'Stealth' Democracy in Finland. *West European Politics* 32(5), 1031–1048.
- Benoit, Kenneth. 2004. « Models of Electoral System Change ». *Electoral Studies* 23(3): 363-89.
- Best, Volker. 2020. « Democracy Reform as a Populist Policy Supply ». In *Change and Future Viability of Party Democracy in Europe*, éd. Sebastien Bukow et Jun Uwe. Wiesbaden: Springer VS, 203-51.
- Bjørklund, T. (1982). The demand for referendum: when does it arise and when does it succeed?. *Scandinavian Political Studies*, 5(3), 237-260.
- Boix, Carles. 1999. « Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies ». *American Political Science Review* 93(3): 609-24.
- Bowler, Shaun, Todd Donovan, et Jeffrey A. Karp. 2002. « When Might Institutions Change? Elite Support for Direct Democracy in Three Nations ». *Political Research Quarterly* 55(4): 731-54.
- . 2006. « Why Politicians Like Electoral Institutions: Self-Interest, Values, or Ideology? » *The Journal of Politics* 68(2): 434-46.
- Bowler S, Donovan T and Karp JA (2007) Enraged or Engaged? Preferences for Direct Citizen Participation in Affluent Democracies. *Political Research Quarterly* 60(3), 351–362.
- Butler, et Ranney. 1994. *Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. American Enterprise Institute.
- Brummel L. (2020). 'You Can't Always Get What You Want': The effects of winning and losing in a referendum on citizens' referendum support. *Electoral Studies*, 65, 102155.
- Cain, B. E., Dalton, R. J., & Scarrow, S. E. (Eds.) (2006). *Democracy transformed?: Expanding political opportunities in advanced industrial democracies*. Oxford : Oxford University Press.

Close, Caroline. 2020. « Rapport au système représentatif et soutien à la démocratie directe et délibérative. Analyse comparée des attitudes des élus nationaux en Europe ». *Participations* N° 26-27(1): 193-222.

Coffé, H., & Michels, A. (2014). Education and support for representative, direct and stealth democracy. *Electoral Studies*, 35, 1-11.

Cronin, T. E. (1989). *Direct democracy*. Harvard University Press.

Dalton, R. J., Burklin, W. P., & Drummond, A. (2001). Public opinion and direct democracy. *Journal of Democracy*, 12(4), 141-153.

Font, J., Wojcieszak, M., & Navarro, C. J. (2015). Participation, representation and expertise: Citizen preferences for political decision-making processes. *Political Studies*, 63, 153-172.

Foucault, M., & Morel, L. (2018). Radiographie du referendum: un moyen de renouer avec la confiance? *Baromètre de la confiance du CEVIPOF – vague 9*. Paris : CEVIPOF.

Ganuza, E., & Font, J. (2020). Experts in Government: What for? Ambiguities in Public Opinion Towards Technocracy. *Politics and Governance*, 8(4), 520-532.

García-Espín, Patricia; Ganuza, Ernesto and De Marco, Stefano (2017). “Assemblies, Referendums or Consultations? Social Representations of Citizen Participation”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 157: 45-64.

Gherghina, S., & Geissel, B. (2019). An alternative to representation: Explaining preferences for citizens as political decision-makers. *Political Studies Review*, 17(3), 224-238.

Gherghina, S., & Silagadze, N. (2020). Populists and Referendums in Europe: Dispelling the Myth. *The Political Quarterly*, 91(4), 795-805.

Gherghina, Sergiu, et Nanuli Silagadze. 2021. « Calling Referendums on Domestic Policies: How Political Elites and Citizens Differ ». *Comparative European Politics*. (25 août 2021).

Gougou F and Sauger N (2017) The 2017 French Election Study (FES 2017): A Post-Electoral Cross-Sectional Survey. *French Politics* 15(3), 360–370.

Heinelt, Hubert. 2013. « Councillors’ Notions of Democracy, and their Role Perception and Behaviour in the Changing Context of Local Democracy ». *Local Government Studies* 39(5): 640-60.

Hibbing, J. R., & Theiss-Morse, E. (2002). *Stealth democracy: Americans' beliefs about how government should work*. Cambridge : Cambridge University Press.

Inglehart, R. (1971). The silent revolution in Europe: Intergenerational change in post-industrial societies. *American political science review*, 65(4), 991-1017.

Jacobs, K., A. Akkerman and A. Zaslove (2018). The Voice of Populist People? Referendum Preferences, Practices and Populist Attitudes. *Acta Politica* 53: 517–541.

Junius, Nino, Joke Matthieu, Didier Caluwaerts, et Silvia Erzeel. 2020. « Is It Interests, Ideas or Institutions? Explaining Elected Representatives’ Positions Toward Democratic Innovations in 15 European Countries ». *Frontiers in Political Science* 2: 584439.

Landwehr, C. et Harms P. (2020). Preferences for referenda: Intrinsic or instrumental? Evidence from a survey experiment. *Political Studies*, 68(4), 875-894.

Magleby, David B. 1994. « Let the Voters Decide - An Assessment of the Initiative and Referendum Process Governing by Initiative ». *University of Colorado Law Review* 66(1): 13-46.

Magni-Berton, R., & Egger, C. (2019). *Le référendum d'initiative citoyenne expliqué à tous: Au coeur de la démocratie directe*. FYP éditions.

Mendelsohn, M., et A. Parkin. 2001. *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*. Springer.

Mohrenberg, S., R. Huber and T. Freyburg (2019). Love at First Sight? Populist Attitudes and Support for Direct Democracy. *Party Politics* (online first).

Morel, L. (2018). Types of referendums, provisions and practice at the national level. In Morel, L., & Qvortrup, M. (Eds.). (2017). *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. Routledge.

Morel, L. (2019). *La question du référendum*. Presses de Sciences Po.

Morel, Laurence, et Marion Paoletti. 2018. « Introduction. Référendums, délibération, démocratie ». *Participations* 20(1): 7.

Niessen, Christoph, Nathalie Schiffino, Vincent Jacquet, et Ludovic Deschamps. 2019. « Critical Candidates: Elite Attitudes Towards the Functioning of Representative Democracy ». In *Candidates, Parties and Voters in the Belgian Partitocracy*, éd. Audrey Vandeleene, Lieven De Winter, et Pierre Baudewyns. Cham: Springer International Publishing, 341-63.

Núñez, Lidia, Caroline Close, et Camille Bedock. 2016. « Changing Democracy? Why Inertia is Winning Over Innovation ». *Representation* 52(4): 341-57.

Paoletti, Marion. 2000. *La démocratie locale et le référendum: Analyse de la démocratie locale à travers la genèse institutionnelle du référendum*. L'Harmattan. Paris.

Pascolo, Laura. 2020. « Political parties support participatory democracy? A comparative analysis of party manifestos in Belgium ». *Constitution-making & Deliberative democracy Working paper series*, n°9.

Peters, Y. (2016). Zero-sum democracy? The effects of direct democracy on representative participation. *Political Studies*, 64(3), 593-613.

Pilet, J. B., Talukder, D., Sanhueza, M. J., & Rangoni, S. (2020). Do citizens perceive elected politicians, experts and citizens as alternative or complementary policy-makers? A study of Belgian citizens. *Frontiers in Political Science*, 2, 10.

Pilet Jean-Benoit et Sergiu Gherghina. 2021. *Forthcoming*. «Do Populist Parties Support Referendums? A Comparative Analysis of Election Manifestos in Europe».

Riker, William H. 1986. *The art of political manipulation*. New Haven: Yale University Press.

Rojon S, Rijken AJ and Klandermans B (2019) A Survey Experiment on Citizens' Preferences for 'Vote-Centric' vs. 'Talk-Centric' Democratic Innovations with Advisory vs. Binding Outcomes. *Politics and Governance* 7(2), 213-226.

Rojon, S., & Rijken, A. J. (2020). Are radical right and radical left voters direct democrats? Explaining differences in referendum support between radical and moderate voters in Europe. *European Societies*, 22(5), 581-609.

Rojon, S., & Rijken, A. J. (2021). Referendums: increasingly unpopular among the 'winners' of modernization? Comparing public support for the use of referendums in Switzerland, the Netherlands, the UK, and Hungary. *Comparative European Politics*, 19(1), 49-76.

Scarow, Susan E. 1997. « Party Competition and Institutional Change: The Expansion of Direct Democracy in Germany ». *Party Politics* 3(4): 451-72.

Schuck ART and de Vreese CH (2015) Public Support for Referendums in Europe: A Cross-National Comparison in 21 Countries. *Electoral Studies* 38, 149–158.

Svensson, P. (2018). Views on referendums: is there a pattern? In Morel, L., & Qvortrup, M. (Eds.). (2017). *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. Routledge.

Tsebelis, George. 2019. *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. University of California Press.

Vospersnik, S. (2018). Accord parfait? Référendums et démocratie consensuelle en Europe. *Participations*, (1), 143-170.

Webb P (2013) Who is Willing to Participate? Dissatisfied Democrats, Stealth Democrats and Populists in the United Kingdom. *European Journal of Political Research* 52(6), 747–772.

Werner, H. (2020). If I'll win it, I want it: The role of instrumental considerations in explaining public support for referendums. *European Journal of Political Research*, 59(2), 312-330.

Werner, H., Marien, S., & Felicetti, A. (2020). A problem-based approach to understanding public support for referendums. *European journal of political research*, 59(3), 538-554.

Wojcieszak, M., Preferences for political decision-making processes and issue publics. *Public Opinion Quarterly* 78(4): 917–939.

Zittel, Thomas et Olga Herzog. 2014. «Why do Political Elites like Participatory Democracy? The Beliefs of Constituency Candidates in German State Elections ». *ECPR General Conference*, Glasgow, 3-6 septembre.

Brèves biographies des auteurs du chapitre

Jean-Benoit Pilet est professeur de science politique à l'Université libre de Bruxelles. Il mène des recherches sur les institutions électorales, les élections, les innovations démocratiques, les préférences des citoyens quant à la façon dont la démocratie doit s'organiser et les partis politiques. Il coordonne notamment le projet POLITICIZE sur les attitudes des citoyens européens à l'égard de la démocratie délibérative et de la technocratie (financement du Conseil européen de la recherche). Il est l'auteur (ou le co-auteur) de *Faces on the Ballot. The Personalization of Electoral Systems in Europe* (avec Alan Renwick, 2016, Oxford University Press) et de *The Politics of Party Leadership. A Cross-National Perspective* (avec William Cross, 2016, Oxford University Press). Ses recherches ont également été publiées sous forme d'articles dans des revues scientifiques comme le *European Journal of Political Research*, *Party Politics*, *West European Politics*, *Electoral Studies*, *Innovation*, *Sustainability* or *Frontiers in Political Science*.

Caroline Close est professeure de science politique à l'Université libre de Bruxelles (campus Charleroi). Elle est affiliée au Centre d'étude de la vie politique (Cevipol), et est également directrice d'un centre interdisciplinaire s'intéressant aux transformations sociales (TRANSFO – Research Centre for Social Change). Ses recherches portent sur les partis politiques, la représentation, la participation politique et les innovations démocratiques. À cet égard, elle s'intéresse particulièrement aux opinions et attitudes des citoyens et des élus envers les processus de décision et modèles de démocratie. Elle a publié sur le sujet dans les revues *Political Studies*, *Acta Politica*, *Participations*, et *The Journal of Comparative Politics* (à paraître).

Sacha Rangoni est doctorant et assistant au Centre d'étude de la vie politique (Cevipol) et dans le département de science politique de l'Université libre de Bruxelles. Sa thèse porte sur les élites, les innovations démocratiques et la participation citoyenne. Il a publié récemment dans des revues telles qu'*Acta Politica* et *Frontiers in Political Science*.

Pierre-Étienne Vandamme est chercheur postdoctoral à l'Université libre de Bruxelles (Cevipol). Sur les mécanismes de démocratie directe, il a publié « Des référendums plus délibératifs ? » (*Participations*, 2018) et « Can the recall improve electoral representation? » (*Frontiers in Political Science*, 2020). Il est également l'auteur d'un livre, *Démocratie et justice sociale* (Vrin, 2021).