

**La Démocratie
Directe comme
renouveau de la
politique
française pour
nos citoyens**

DÉMOCRATIE
Directe



INTRODUCTION

PRÉAMBULE

Face à la crise politique que traverse la France, avec les institutions de notre démocratie représentative classique poussées dans leurs derniers retranchements, un collectif de citoyens issus de toutes les régions de France, composé notamment d'élus, d'ouvriers, d'enseignants-chercheurs, de professionnels du droit, de chefs d'entreprises, d'ingénieurs, d'agriculteurs, de fonctionnaires, ou encore de dirigeants d'associations, a pris la décision de créer le mouvement Démocratie Directe pour répondre aux enjeux démocratiques de notre pays.

Nous vivons une période où l'histoire s'accélère, le principe même de ne se prononcer sur les grandes orientations du pays qu'une fois tous les cinq ans devient vétuste. Ces décisions touchent à nos convictions les plus profondes, qu'elles soient économiques, comme le pouvoir d'achat ou la compétitivité des entreprises ; sociales avec la gestion des inégalités, l'accompagnement de nos jeunes et de nos aînés ainsi que la place des plus fragiles dans notre société ; géostratégiques, dans nos réponses et implications face à des menaces extérieures ; tout comme la définition du vivre-ensemble, jusqu'au sujet complexe de choisir ce que signifie être membre d'une nation et de pouvoir l'intégrer.

Notre démocratie est fragile, elle se fissure davantage à chaque élection. Chacune d'entre-elles laisse le goût amer d'un gagnant et d'un perdant, avec des programmes qui s'opposent, presque irréconciliables. Les membres de la nation dont les candidats ont perdu se voient dépossédés de leur droit de citoyen jusqu'à la prochaine élection. Cela accroît les fractures, le sentiment de ne pas être écouté, et défausse la politique entre les mains d'une poignée d'individus à qui il revient l'impossible tâche de comprendre l'ensemble d'une nation dans un environnement plus que mouvant.

Les citoyens demandent à être consultés plus fréquemment, dans une période où l'information, la communication, ainsi que les décisions s'échangent rapidement. Cette revendication est d'autant plus forte que la polarisation du pays s'aggrave. Le but de Démocratie Directe n'est pas de résoudre cela par le simple outil du référendum d'arbitrage qu'est le « oui » ou « non ». Cette approche binaire de la politique mène à tous les excès : l'on est soit pour soit contre, aggravant d'autant plus les fractures entre les franges de la nation. De nombreuses alternatives existent et ont montré leur forte puissance démocratique comme le vote préférentiel ou le vote négatif. Il est également possible de tirer au sort un jury citoyen chargé de formuler la question qui sera soumise au vote de la population.

En 2017, une enquête du Pew Research Center, a montré que le vote direct des citoyens est l'aspiration la plus universellement partagée, avec dans la plupart des pays près des deux tiers des citoyens qui y sont favorables : plus de 75 % en Inde, en Turquie ou au Kenya, 75 % en France et en Allemagne, 71 % en Italie et 67 % aux États-Unis. Les travaux de recherche se sont penchés avec acuité sur les pays où une forme de démocratie directe a été implantée. Le verdict est clair : si elle est correctement conçue, la démocratie directe améliore le bien-être des citoyens*. Elle a des effets clairement avantageux à la fois pour aligner les intérêts des citoyens avec leurs représentants, engager les grandes transformations ainsi que pour apaiser le climat de tension politique de la nation.

Seule la démocratie directe pourra recréer, au cas par cas, des majorités de projet – bien différentes des postures parfois caricaturales, voire clientélistes, des parties politiques – avec pour seul objectif l'intérêt des citoyens. L'ère numérique offre de nouvelles potentialités de s'exprimer plus régulièrement, de l'ordre d'un vote tous les deux mois par exemple, et refléter ainsi davantage la volonté générale à chaque moment de la vie politique de nos citoyens.

La raison d'être que se fixe Démocratie Directe est de travailler à un modèle concret et viable de participation des citoyens à la vie politique de leur nation. Les modalités possibles d'application seront étudiées : du renforcement des processus délibératifs permettant la meilleure information des citoyens, à la détermination des catégories de décisions politiques à ouvrir aux processus de démocratie directe ; tout cela passé au tamis de l'ensemble des travaux de recherche déjà réalisés et des expérimentations réussies.

Le mouvement Démocratie Directe a déjà produit ce plaidoyer contenant les enjeux de son déploiement, ainsi que des propositions politiques concrètes à mettre en place.

Ceci n'est que le début de notre mouvement, nous souhaitons que celui-ci soit le plus large possible, nous ferons contribuer : chercheurs, politiques, associations, syndicats, etc. C'est ainsi une réelle alternative politique que nous allons construire, avec pour objectif principal la défense de notre démocratie et de l'intérêt des citoyens.

DÉMOCRATIE *Directe*



CHARLY LALO

*Président de
Démocratie Directe*

* Osborne et Turner 2010, dans Magni-Berton et Morel 2022

QU'EST-CE QUE LA DÉMOCRATIE DIRECTE ?

Le terme de démocratie directe renvoie à tout un univers de symboles et croyances, souvent très différents, sur la définition et l'application qu'on lui porte. Les plus extrêmes y voient une sorte d'anarchie sans plus aucun corps intermédiaire dont l'application semble impossible ; d'autres, l'assemblée des citoyens-législateurs, à la manière du système antique Athénien. Ce n'est pas là notre vision de la démocratie directe.

La démocratie directe est un mode de gouvernement dans lequel les citoyens décident directement des orientations politiques de leur pays. Nous partageons ainsi la définition selon laquelle la démocratie directe désigne les processus qui permettent aux citoyens de prendre des décisions sur les politiques publiques dans le cadre d'un vote*.

Démocratie directe et démocratie représentative

Plus de parlementaires ?

La démocratie directe ne veut pas dire que la représentativité des citoyens devient inutile, bien au contraire. Les dernières décennies ont été marquées par une érosion de la confiance politique dans les institutions de la démocratie représentative** ; les citoyens ne sont plus satisfaits de son processus de décision ainsi que globalement de son fonctionnement***. Dans ce contexte, la démocratie directe peut apparaître comme un remède et renforcer la solidité de notre république en alignant complètement les intérêts des citoyens avec celui de leurs représentants, dans la visée du bien commun. La recherche montre d'ailleurs que la démocratie directe n'est pas sujette au populisme comme la démocratie représentative classique****.

Les parlementaires n'ont plus la charge de déterminer les orientations politiques de la nation, mais bien d'assumer leur rôle premier : « des faiseurs de lois ». Les citoyens décident et les parlementaires travaillent à la constitution d'outils juridiques y répondant ; leur applicabilité et leur faisabilité budgétaires étant la mission du gouvernement, avec un président de la République qui, selon nous, voit évoluer ses missions constitutionnelles comme garant de la démocratie directe de la nation.

Cela permet aux citoyens que nous sommes de trancher les mesures pour notre pays, que l'on peut retrouver ici ou là dans les différentes propositions de parties politiques, sans avoir besoin de verser dans le caricatural : « Si vous adhérez à notre parti, c'est tout ou rien ». En effet, les citoyens peuvent avoir des divergences fortes sur le programme d'un candidat membre d'un parti, mais lui octroyer leurs votes sur un point qui leur est prioritaire et n'est pas présent dans celui de ses concurrents.

La question centrale à laquelle nous répondons dans ce manifeste s'intéresse aux types de processus de votations qui favorisent la mise en pratique de ces principes démocratiques directs en faisant évoluer notre système politique actuel et non en opposition entre la démocratie directe et la démocratie représentative.

* Papadopoulos 1998 ; Chollet 2011 ; Lacey 2017 dans Magni-Berton et Morel 2022

** Dalton 2019 ; Hibbing et Theiss-Morse 2002 **** Gherghina et Silagadze 2020

*** Dalton 2004 ; Norris 2011

LES FAUX ARGUMENTS CONTRE LA DÉMOCRATIE DIRECTE

1# LAISSER LES PLUS COMPÉTENTS DÉCIDER POUR LES IGNORANTS

Les citoyens seraient trop stupides pour décider par eux-mêmes. Cette acception est dangereuse ; elle est le meilleur moyen d'exclure et de radicaliser la population qui a le sentiment que la démocratie est en réalité une aristocratie, où une poignée d'individus, persuadés d'avoir la vision juste, l'imposent en tordant dangereusement la démocratie représentative. C'est une des plus grandes menaces pour notre démocratie, à laquelle la démocratie directe doit répondre. De plus, de nombreux travaux de recherche montrent que le vote citoyen est plus responsable, moins caricatural, donc plus orienté vers le bien commun, même sur des sujets économiques complexes.

Le chercheur Matsusaka (2004) observe que les États qui possèdent l'initiative citoyenne ont des niveaux de dépenses plus faibles, mais mieux ciblées, reflétant la préférence des citoyens. Les politiciens de la démocratie représentative sont au moins partiellement liés aux préférences des citoyens par le désir de réélection – même les politiciens les plus clairvoyants –, étant alors incités dans notre système actuel à faire des promesses non-optimales, voire non-réalistes, à court terme. A contrario, lorsque les citoyens sont interrogés sur des propositions politiques précises, avec le bon système de votation, la décision prend en compte à la fois les conséquences directes, mais également leurs impacts à long terme.

2# LES CITOYENS SONT FACILEMENT INFLUENÇABLES

Certainement l'un des faux arguments les plus répandus, avec comme exemple le plus médiatique : le référendum du Brexit. Les citoyens seraient trop facilement influençables, par des intérêts privés, ce qui nous pousserait vers une gestion chaotique de la nation. L'expérience des nombreux votes de démocratie directe qui ont eu lieu dans différents pays nous montre tout le contraire. Si nous commençons sur le risque d'un mauvais lobbying : il est beaucoup plus simple de se concentrer sur quelques députés, en les abreuvant d'informations techniques et en multipliant les rendez-vous d'argumentaires ciblés.

De plus, le pouvoir étendu donné à notre système représentatif favorise le clientélisme. Il apparaît assez aisé, et les cabinets de lobbying le maîtrise avec dextérité, qu'en ciblant un député sur son territoire local, en mobilisant plusieurs acteurs qui seront déterminants pour sa prochaine réélection, que les résultats soient plus que satisfaisants pour orienter par des intérêts privés les membres d'une assemblée représentative. Les travaux de recherche confirment cette analyse ; l'influence des intérêts bien organisés est plus grande dans la démocratie représentative classique*. D'ailleurs, le Brexit était un référendum initié par les autorités, et non une initiative citoyenne ou encore une initiative institutionnelle avec les processus de vote que nous défendons.

* Giger et Klüver 2016, dans Magni-Berton et Morel 2022.

3# LA DÉMOCRATIE DIRECTE NE PERMET PAS DE GRANDES TRANSFORMATIONS

Autre idée préconçue, la démocratie directe ne permet pas les grands changements, que seuls les partis, aux programmes ambitieux, peuvent porter. Cet argument apparaît bien fragile, car notre système représentatif avec prépondérance des partis contient ce que l'on appelle une politique des postures. Celle-ci vise à avoir des programmes en annonces très marquées, voire caricaturales, pour se démarquer des autres partis, passer ainsi le mur du son médiatique, pour remporter la prochaine élection. La politique des postures contient un profond défaut : elle oblige les parties à tenir des positions très antagonistes avec les autres : « Jamais nous ne transigerons avec l'autre camp ». Cela a pour conséquence que toutes les mesures ambitieuses portées par l'un de partis seront vivement combattues par les autres, bloquant toute grande transformation. C'est une des grandes limites de notre système politique : sans une très large majorité, il ne fonctionne plus.

Plusieurs chercheurs ont montré la force de la démocratie directe pour porter les grandes transformations d'une nation. Tout d'abord le fait que grâce aux éléments de démocratie directe, la Suisse a été un précurseur en matière de politique environnementale*. De manière plus globale, les travaux de recherche de Nanuli Silagadze sur 100 référendums organisés au niveau national dans 25 pays européens, au cours des 10 dernières années, ont montré que ceux orientés vers le changement ont été majoritairement adoptés, alors que les référendums pour le statu quo ont été majoritairement rejetés**.

* Kirchgässner 2008.

** Magni-Berton et Morel 2022.

LA PAIX SOCIALE PAR L'INSTITUTIONNALISATION DES CONFLITS

La démocratie directe permet au citoyen une participation pleine et entière à la vie politique de leur pays. On ne lui demande plus seulement de choisir une personne qui décidera pour lui ; son avis direct intéresse la communauté sur des sujets précis qui touchent son quotidien. Par son choix, il voit les conséquences directes de son action sur sa vie de tous les jours. Lorsque les sujets sont complexes, voire touchent au plus profond des valeurs de notre nation, personne ne peut décider à la place du citoyen. Il devra peser lui-même le pour et le contre, parfois se rendre compte que la réponse n'est pas simple à trouver, mais son choix sera toujours juste, car cela sera le sien.

Au niveau empirique, plusieurs études aux États-Unis montrent que dans les états dans lesquels la démocratie directe est en place, facilement accessible, réalisée de manière fréquente, les citoyens présentent un niveau plus marqué d'intérêt pour la politique*, de compétence politique**, de sentiment d'efficacité politique***, de participation électorale****, et surtout d'engagement associatif*****. Les conflits ne sont plus de posture comme dans la démocratie représentative classique, qui encourage l'escalade et les fractures sociales.

Le niveau moyen de compétence des votants augmente avec la fréquence, l'intensité des campagnes et la familiarité de l'objet*****. En revanche, la compétence politique des votants diminue avec l'augmentation du nombre de propositions au sein d'un même scrutin, invitant à une plus grande régularité des votes, comme nous le proposons ; soit tous les deux mois, mais avec peu de propositions à trancher.

Mais le rôle pacificateur de la démocratie directe apparaît avec le plus de force dans ce que l'on appelle la problématique des minorités persistantes. Cette dernière constitue l'une des difficultés majeures de la démocratie, car confrontée à la « tyrannie de la majorité, elle peut inciter ses membres à développer des actions déstabilisantes pour les institutions démocratiques dans leur ensemble »*****.

* Smith et Tolbert 2004

** Scholzman et Yohal 2008 ; Smith 2002 ; Smith et Tolbert 2004

*** Bowler et Donovan 2002 ; Hero et Tolbert 2002, 2004 ; Smith et Tolbert 2004

**** Scholzman et Yohal 2008 ; Smith et Tolbert 2004

***** Boehmke et Bower 2010

***** Kriesi 2005

***** Stojanović dans Magni-Berton et Morel 2022

Ce que l'on nomme minorité persistante concerne un groupe social – à cause des règles majoritaires de la démocratie représentative classique – qui du fait de son affiliation partisane, ou simplement sociale, est toujours perdant dans les élections. Cela peut arriver à chacun d'entre nous. Vous soutenez un parti, dont les combats vous animent, mais ce dernier perd chacune de ses élections. Vous devenez ainsi une minorité persistante, avec le sentiment profond de ne plus être écouté, de ne plus avoir voix au chapitre, et en effet, vous en venez, pour défendre vos idées, à imaginer d'autres actions politiques, qui par un effet d'escalade, peuvent dégénérer. Ce phénomène est particulièrement bien documenté par la recherche*.

La démocratie directe permet d'effacer ce statut de minorité persistante. La réponse est assez simple. Notre identité est plurielle (âge, genre, couleur de peau, vêtements ou signes connotant une appartenance religieuse ou de classe sociale, langue parlée, etc.) ; celle-ci intervient dans les choix politiques que l'on peut faire. Nous appartenons ainsi à un grand nombre de minorités ou sous-groupes d'identités. En démocratie directe, les votes proposés aux citoyens touchent les éléments très divers de la vie quotidienne, et les perdants d'aujourd'hui sur un vote populaire seront les gagnants de demain sur un autre vote**, tellement la diversité des choix proposés nous inclut forcément à un moment dans une majorité de projet.

On reconnaît ici la théorie des *cross-cutting cleavages* où les clivages s'entrecroisent, les citoyens se mélangeant dans la diversité des choix politiques qu'ils peuvent faire, générant une paix sociale naturelle.

* Christiano 2008 ; Jović 2001

** Stojanovic dans Magni-Berton et Morel 2022

LA DÉMOCRATIE DIRECTE COMME MOYEN D'ATTEINDRE L'EFFICIENCE ÉCONOMIQUE, et répondre aux enjeux environnementaux et aux inégalités

Devant les alternances de politiques économiques, au grès des changements de majorité au sein du gouvernement et des assemblées représentatives, il ressort que nous sommes très loin d'atteindre un optimum de la dépense publique ; à savoir une politique budgétaire maîtrisée qui maximise le bien-être des citoyens en répondant directement à leurs attentes.

Les résultats de recherche des effets des outils de la démocratie directe sur les finances publiques et les politiques économiques sont éclairants* :



Les initiatives institutionnelles (référendums obligatoires) entraînent à la fois une baisse des dépenses et des déficits



En complément, les initiatives citoyennes sécurisent une présence forte de l'action publique de l'Etat en phase avec les priorités et besoins des citoyens. La démocratie directe rend les dépenses gouvernementales plus conformes aux préférences des citoyens**



Les initiatives citoyennes augmentent la convergence entre les préférences de l'électeur médian et celles du membre médian du parlement. L'initiative n'est ainsi pas prise en otage par de puissants groupes de pression

* Matsusaka 2018 ; Stefan Voigt dans Magni-Berton et Morel 2022

** Feld et al. 2008)

Il n'est pas nécessaire de rappeler que les niveaux d'inégalité sont alarmants dans de nombreuses démocraties*. La démocratie directe peut être un outil pour favoriser l'égalité socio-économique, juridique et politique**. Les faits sont de son côté : dans les pays où les outils de démocratie directe sont pratiqués, on assiste à une large majorité des projets de loi qui visent à accroître l'égalité des citoyens.

Les enjeux face aux problèmes environnementaux, notamment en ce qui concerne le changement climatique, interrogent avec urgence nos élus dont les réponses, au grès des élections, sont plus que contradictoires et manquent d'une vision à long terme, entraînant par conséquent une résistance politique dans la mise en œuvre de ces transformations.

La protection de l'environnement et le changement climatique posent la question de l'efficacité de l'action collective, ce qui rend complexe l'adoption et la mise en œuvre des politiques correspondantes. La fonction innovante et inclusive de la démocratie directe pourrait surmonter l'incapacité des systèmes représentatifs classiques à traiter efficacement les problèmes environnementaux***.

Une étude sur la négociation d'accords environnementaux, parvient à la conclusion que les élus sont moins sensibles à l'environnement que la majorité de leurs citoyens****, ce qui montre un désalignement entre les citoyens et leurs représentants.

Sur un sujet aussi transformatif que la transition de notre politique écologique, on constate que les politiques menées de manière isolée, aboutissent à une incompréhension de la part des citoyens ; la méthode choisie est en contradiction avec la préférence de la population. La démocratie directe mettant au centre le principe de la codécision avec les citoyens, elle permet d'aller plus loin, avec des ambitions plus fortes, mais de le faire et le construire ensemble, en parfaite adéquation avec les citoyens. Les travaux de recherche ont montré par exemple un soutien plus fort à un projet d'énergie renouvelable lorsque la population a la possibilité de se prononcer directement sur celui-ci par référendum*****. Une politique de transformation écologique sans l'accord majoritaire des membres de la nation ne se fera pas, et nous en voyons assez facilement les limites dans les politiques actuellement proposées.

* Bartels 2008 ; Gilens 2012 ; Levitsky et Viblitt 2018 dans Magni-Berton et Morel 2022

** Geißel et Krämling dans Magni-Berton et Morel 2022

*** Gebhart 2002 ; Jänicke, 1992 ; Vogel 1993 dans Magni-Berton et Morel 2022

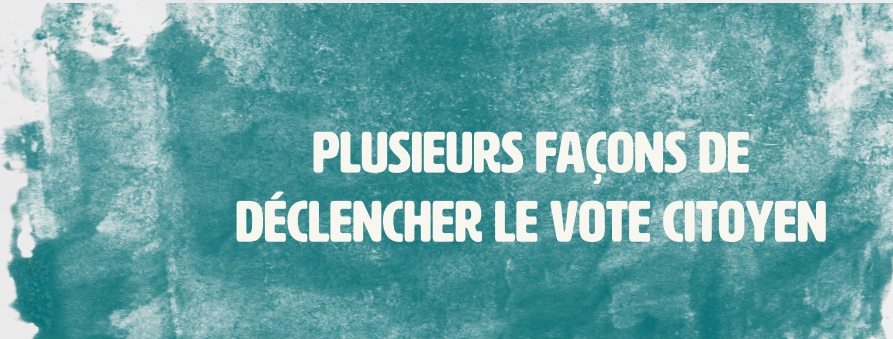
**** Laumel et Rezma 2005 dans Magni-Berton et Morel 2022

***** Stadelmann-Steffen, 2021

MODALITÉS DE PARTICIPATION DES CITOYENS À LA VIE POLITIQUE D'UNE DÉMOCRATIE

DIRECTE

Contrairement à l'image relativement pauvre que l'on nous propose habituellement lorsque l'on parle de faire participer les citoyens aux choix politiques de leur pays, il existe une très grande variété de moyens de pratiquer la démocratie directe.



PLUSIEURS FAÇONS DE
DÉCLENCHER LE VOTE CITOYEN

L' **initiative institutionnelle**

Dans le cadre de l'initiative institutionnelle, la loi ou la politique soumise au vote des citoyens est provoquée par une institution dont les membres ont par exemple fait l'objet d'une élection. Plusieurs possibilités existent, dans les pays où une forme de démocratie directe est en place : le Parlement est en mesure de soumettre des textes aux citoyens ; les collectivités territoriales (régions, métropoles, communauté de communes, communes, etc.), selon un seuil minimum d'habitants le peuvent également ; enfin, un gouvernement de démocratie directe, ou directement son Président, dans le cadre de sa politique d'Etat, soumet ses propositions au vote citoyen.

L' **initiative citoyenne**



En complément de l'initiative institutionnelle, l'initiative citoyenne permet une expression directe par la population, sous la forme par exemple d'une proposition de loi. Un seuil minimum de signatures permet soit une étude par le Parlement, ou plus en phase avec un système politique de démocratie directe, un référendum d'arbitrage de la part de l'ensemble des citoyens. Plusieurs exemples existent à des niveaux nationaux ou locaux, comme nous le détaillerons ci-dessous.

L'initiative citoyenne permet de sourcer des propositions innovantes et de mesurer leurs adéquations avec la vision des citoyens. Plus le seuil de signatures exigé pour déclencher un référendum est bas, plus il y a de chances que soient soumises au référendum des propositions très diverses. Les travaux de recherche sur les divers modèles qui peuvent exister permettent de trouver une position d'équilibre. Les études montrent que l'impact positif diminue déjà nettement lorsque les exigences en matière de signatures avoisinent les 5 % de la population ou de l'électorat*. Les seuils les plus efficaces dépassent rarement les 2 %.

* Matsusaka 1995 ; Kirchgässner et al. 1999, dans Magni-Berton et Morel 2022

LE RÔLE DU VOTE CITOYEN

Proposition de loi

Qu'elle soit provoquée par une initiative citoyenne ou une initiative institutionnelle, le vote sur une proposition de loi a pour objectif de valider un texte ou une politique qui devra, si vote positif, faire l'objet d'une application, soit directe, soit par la médiation du travail de parlementaires qui devront en respecter l'esprit, mais travailler à son applicabilité juridique.

Exemples de pays où l'initiative institutionnelle a été effectivement pratiquée sur des propositions de loi ou de révision de la constitution :

LITUANIE

Modification
législative

¼ des membres de la Seimas pour enclencher ; la majorité des
votes citoyens, avec un quorum de participation de 50 %

Exemples de pays où l'initiative populaire a été effectivement pratiquée sur des propositions de loi ou de révision de la constitution :

SUISSE

**Modification
constitutionnelle**

100 000 (1,9 % des électeurs) signatures pour enclencher sur 18 mois ; la majorité des votes citoyens avec un quorum d'approbation d'une double majorité (nationale et des cantons) pour valider.

LETONIE

**Modification
constitutionnelle**

10 % des citoyens pour enclencher ; la majorité des votes citoyens avec un quorum de participation de 50 %.

**Modification
législative**

10 % des citoyens pour enclencher ; la majorité des votes citoyens, avec un quorum de participation au moins égale à la participation à la dernière élection du Parlement.

LITUANIE

**Modification
législative**

300 000 (12,5 %) sous 3 mois pour enclencher ; la majorité des votes citoyens, avec un quorum de participation de 50 % et un quorum d'approbation d'1/3 de l'électorat.

NOUVELLE-ZÉLANDE

**Modification
législative**

10 % des citoyens pour enclencher sous 12 mois ; la majorité des votes citoyens, sans quorum de participation et d'approbation.

BULGARIE

**Modification
constitutionnelle**

400 000 (6 %) signatures sous 3 mois pour enclencher ; la majorité des votes citoyens, avec un quorum de participation au moins égale à la participation à la dernière élection du Parlement.

CROATIE

**Modification
législative et
constitutionnelle**

10 % des citoyens sous 15 jours pour enclencher ; la majorité des votes citoyens, sans quorum de participation et d'approbation.

SLOVAQUIE

Modification
législative

40 000 (2,3 %) des citoyens pour enclencher ; la majorité des votes citoyens, avec un quorum de participation de 50%.

URUGUAY

Modification
constitutionnelle

10 % des citoyens pour enclencher ; la majorité des votes citoyens, avec un quorum d'approbation de 35 % de l'électorat.

TAÏWAN

Modification
législative

5 % des citoyens sous 6 mois pour enclencher ; la majorité des votes citoyens, avec un quorum de participation de 50 %.

Suspension de loi

La suspension est un vote qui permet de s'assurer que les parlementaires restent en phase avec les citoyens qu'ils représentent. Elle permet, dans les mois qui suivent la promulgation d'une loi, que les citoyens en suspendent l'application s'ils estiment qu'elle ne correspond pas à leur vision de leur nation.

Exemples de pays où l'initiative institutionnelle a été effectivement pratiquée sur des suspensions de loi ou de révision constitutionnelle :

ITALIE

Suspension
constitutionnelle

5 régions (25 %) ou 1/5 des membres de l'une ou l'autre chambre sous 3 mois après l'adoption de la révision constitutionnelle ; la majorité des votes citoyens sans nécessité de quorum de participation ou d'approbation.

Exemples de pays où l'initiative populaire a été effectivement pratiquée sur des suspensions de loi :

SUISSE

Suspension
législative

50 000 (0,9 %) signatures pour enclencher, dans les 100 jours après la publication officielle de la loi ; la majorité des votes citoyens, sans nécessité de quorum de participation ou d'approbation.

LETTONIE

Suspension
législative

10 % des électeurs, dans les 2 mois de l'adoption de la loi ; la majorité des votes citoyens, avec un quorum de participation de 50%.

URUGUAY

Suspension
législative

25 % des électeurs un an après la promulgation de la loi pour enclencher ; la majorité des votes citoyens, sans quorum de participation et d'approbation.

D'abrogation de loi

L'histoire nous apprend que les principes et enjeux d'hier ne sont pas ceux d'aujourd'hui. Nous regardons parfois d'anciennes lois comme n'étant plus du tout en phase avec nos réalités actuelles, voire parfois comme étant choquantes. Le vote d'abrogation permet, sous l'initiative institutionnelle ou citoyenne, que les membres de la nation se prononcent sur l'annulation ou non d'une loi, dans un vote d'arbitrage.

Exemples de pays où l'initiative populaire a été effectivement pratiquée sur des suspensions de loi :

MALTE

Abrogation
législative

10 % des citoyens pour enclencher ; la majorité des votes citoyens ; avec un quorum de participation de 50 %.

ITALIE

Abrogation
législative

500 000 (1 %) des citoyens sous 3 mois pour enclencher ; la majorité des votes citoyens ; avec un quorum de participation de 50 %.



initiative d'agenda

L'initiative d'agenda est une catégorie un peu à part de l'initiative citoyenne ; elle propose au Parlement ou une autre assemblée représentative (par exemple la Commission de Bruxelles s'agissant de l'initiative citoyenne européenne) d'inscrire une question à son ordre du jour. Il peut permettre, après son traitement par l'assemblée, le déclenchement d'un vote d'initiative institutionnelle. Plusieurs degrés de contrainte peuvent peser sur l'assemblée délibérative, une fois le nombre de signatures nécessaires atteint – faible, elle n'est pas tenue de l'examiner, encore moins de l'appliquer ; forte, les initiatives d'agenda peuvent donner lieu à un referendum en cas de rejet ou d'amendement par cette même assemblée.

Exemples de pays où l'initiative d'agenda est pratiquée :

SUISSE

Les initiatives d'agenda rédigées en termes généraux seront nécessairement soumises au vote des citoyens, que la proposition soit acceptée ou rejetée par l'assemblée fédérale. En cas d'acceptation par le peuple, l'assemblée est tenue d'élaborer le projet demandé par les citoyens, qui sera de nouveau soumis au vote des cantons et des citoyens. La récolte des signatures initiales se fait sur 18 mois.

ARMÉNIE, LES ÉTATS AMÉRICAINS DU MASSACHUSETTS, DE L'OHIO, ET DE L'UTAH

La proposition issue de l'initiative d'agenda peut être soumise au vote des électeurs moyennant parfois l'obtention de signatures supplémentaires.

ITALIE

Du fait d'une législation peu claire (loi n°352/1970), les chambres elles-mêmes ont réglementé la procédure d'examen de l'initiative d'agenda : depuis 2018, le Sénat doit attribuer le texte à une commission dans le mois qui suit son enregistrement, et celle-ci doit se prononcer sur le texte dans un délai de 3 mois, sinon le texte sera automatiquement inscrit à l'ordre du jour de l'assemblée. Nombre de signatures initiales requises : 50 000 (0,08 % de la population) ; comme en Finlande, en Hongrie (2 mois pour récolter les signatures) et en Lituanie.

UNION EUROPÉENNE

Une version particulièrement faible, car l'initiative est adressée à la Commission européenne qui apprécie sa validité et décide s'il y a lieu de la transformer en proposition d'acte à soumettre au Parlement. Nombre de signatures initiales requises : 1 000 000 (0,20 % de la population).

Concernant les modalités formelles, il est souvent exigé que le texte soit présenté et rédigé comme une proposition de loi, sous forme d'article, avec un titre descriptif de son contenu et un exposé des motifs, voire un recensement de l'ensemble des dispositions législatives à modifier.

Les taux de réussite des initiatives d'agenda sont généralement faibles, les auteurs de doctrine sont d'ailleurs rarement enthousiastes à l'égard de ce mécanisme*. Nous partageons cette réserve, du fait de la lourdeur de la procédure et de l'absence de maîtrise du devenir de la législation proposée une fois inscrite à l'ordre du jour du Parlement.

En effet, l'initiative d'agenda se révèle bien moins efficace que l'initiative citoyenne, car cette dernière oblige les parlementaires à traiter le sujet posé, là où les initiatives d'agenda sont un peu trop rapidement écartées sous prétexte que la réflexion est déjà en cours, pour finalement ne pas les traiter du tout.

* Magni-Berton et Morel 2022

LA PRÉPARATION DU VOTE

Une Cours des Comptes et de la Démocratie Directe

La préparation du vote est capitale afin de tirer tous les avantages de la démocratie directe. Les votes sur de fausses informations, qu'elles touchent ceux sur les systèmes politiques représentatifs actuels ou de démocratie directe sont un fléau qu'il faut traiter avec la plus grande précision.

Avant les votations populaires, un débat public intense s'engage sur les avantages et les inconvénients des projets et sur les alternatives possibles. L'apprentissage tant des citoyens que des politiciens sur les problèmes existants et les solutions possibles est stimulé, avec un alignement plus démocratique entre les citoyens et leurs représentants.

Un grand avantage de la démocratie directe est que cette information trompeuse est plus facile à combattre sur des votes de mesures politiques spécifiques que lors d'élections globales des membres des assemblées représentatives où se mélange au même moment un grand nombre de propositions, parfois mouvantes, pour favoriser l'élection d'une personnalité. Les décisions sur propositions politiques sont liées à moins d'incertitudes, plus crédibles que la mise en œuvre des promesses électorales ; le discours social avant les votations est plus substantiel, plus factuel, et ainsi plus facile à éclairer pour nos citoyens.

La démocratie directe doit s'associer d'organes de critique et d'information pour éclairer le débat public. Ils ont montré leur efficacité en Suisse avec les Commissions de Vérification des Comptes (CVC). De la même manière en France, cette mission pourrait être exercée par la Cours des Comptes. Cet organe pourrait exprimer un point de vue neutre avant les décisions populaires : évaluer les propositions existantes, particulièrement leur coût budgétaire direct et induit. Cela permettrait ainsi aux citoyens de poser leurs préférences sur l'action de l'Etat, éclairés des coûts associés à chacune des mesures.

Tirage au sort de jurys citoyens pour informer et débattre

Le tirage au sort a alimenté de nombreux mythes lorsqu'il était associé à la démocratie directe, évoquant le système antique Athénien où tout le système politique était régi par celui-ci. Nous n'adhérons pas à cette vision qui est plus proche de l'utopie que de la réalité.

En revanche, le tirage au sort a montré une grande efficacité pour préparer les citoyens avant la votation. Ce que l'on appelle les « mini-publics » consiste à sélectionner par tirage au sort un échantillon de la population et de leur confier une mission en vue de la prochaine votation soumise aux citoyens.

Les deux principales missions qui ont montré les effets les plus pertinents pour éclairer le vote sont :



Le tirage au sort d'un jury citoyen qui aura pour mission de formuler la question qui sera posée aux citoyens.

La manière dont est posée la question peut avoir un impact sur sa perception auprès des votants. Lorsque formulée par le pouvoir exécutif, elle peut être orientée, consciemment ou non, vers le choix qui est attendu. C'est pour cela que concernant les questions touchant aux principes et valeurs de notre pays, où chaque mot a son importance, le jury citoyen pour formuler la question est particulièrement performant. Reflet de la population par le tirage au sort – certains États s'assurent d'ailleurs que toutes les couches sociales soient représentées au sein du jury.



Le tirage au sort d'un jury citoyen qui débattrà sur la question formulée et réalisera une synthèse de ses échanges, transmise par le biais d'un rapport synthétique avant la votation.

Cette mission a été utilisée dans plusieurs états des États-Unis, sur des sujets complexes et chargés émotionnellement. Un jury citoyen tiré au sort a réfléchi à la question posée, afin d'en ressortir les principaux enjeux. Cela a permis aux citoyens de voter avec une pré analyse des problématiques que revêt la question concernée. Un des principaux avantages est que la synthèse délibérative transmise aux citoyens avant vote a été faite par un échantillon de la population ; elle ne peut être orientée comme le ferait un rédacteur unique, et si elle l'a été, c'est par les orientations multiples que composent notre société, fruit de la complexité et des enjeux du choix à formuler par la population. Nous portons d'ailleurs une réflexion sur les moyens de diffusion de cette synthèse avant vote (par courrier aux électeurs, sur une application mobile d'information, au sein des lieux publics ou autre)

Cela permet de faire une analogie avec notre système pénal. Plusieurs citoyens ont connu l'expérience d'être tirés au sort pour un jury d'assises. Au début nous pouvons être déconcerté, car sans expérience juridique ; comment peut-on rendre un jugement plus pertinent que celui de jurés professionnels du droit ? Et pourtant, il se passe quelque chose de saisissant. Lorsque l'on réunit des citoyens, tirés au sort, et qu'on leur demande de rendre un jugement sur les affaires les plus complexes, voire les plus sordides, ils le font avec la plus grande acuité. Cela serait bien dommage de ne pas en faire profiter notre démocratie.

On remarque bien que le tirage au sort d'un jury citoyen est particulièrement pertinent pour les questions complexes ou chargées émotionnellement. Il n'est pas nécessaire pour des questions relativement simples, touchant au fonctionnement quotidien de la nation, dont les documents informatifs de pré votation peuvent être réalisés par le pouvoir exécutif.

LES DIFFÉRENTS TYPES DE VOTES

Referendum en oui/non

Le référendum d'arbitrage par excellence, il demande aux citoyens de se prononcer pour ou contre un sujet, par exemple une proposition politique. Il est néanmoins assez mal utilisé aujourd'hui, puisqu'il a été érigé comme étant le seul modèle de vote citoyen. Pourtant, un vote d'arbitrage ne se prend que dans des situations bien spécifiques ; si l'on doit abroger une loi devenue obsolète, valider un texte soumis à l'approbation de la population, il remplit son rôle.

A contrario, on peut difficilement construire des priorités, de financement par exemple, à l'action publique avec ce type de referendum. Il faut pour cela utiliser d'autres types de votes.

Vote préférentiel

Ce vote est particulièrement intéressant, et vient compléter les faiblesses évidentes du referendum d'arbitrage. Le citoyen doit se prononcer face à une liste de propositions qu'il va devoir classer dans l'ordre de ses priorités. Il permet une gestion de l'action publique beaucoup plus fine, en donnant aux citoyens la possibilité de choisir si l'accent est mis sur une politique publique, quitte à ce qu'elle soit déficitaire, tout en acceptant qu'une autre action publique, jugée moins prioritaire, fasse l'objet d'une gestion beaucoup plus frugale. Il est par exemple possible pour les citoyens de souhaiter une politique des retraites déficitaires, en compensant par une politique du chômage ou par exemple de certains droits sociaux plus rigoureuses, ce que permet le vote préférentiel.

LES DIFFÉRENTS TYPES DE VOTES

Jugement préférentiel

Le jugement préférentiel reprend le même principe de priorisation que le vote préférentiel, à la différence qu'une note est donnée (très négatif à très positif) à chaque proposition de la liste. Sur des sujets interconnectés, plus complexes, il permet d'apprécier plus précisément les priorités des citoyens.

Vote négatif

Il s'agit d'un vote veto sur une mesure qu'un citoyen ne veut absolument pas voir être appliquée. Ce vote est particulièrement utile lorsqu'il est combiné avec le vote préférentiel ou le jugement préférentiel ; en plus de la priorisation faite par les citoyens, ces derniers ont ainsi la possibilité de marquer l'une des propositions comme n'étant pas du tout acceptable, permettant ainsi d'écarter une mesure en inadéquation avec leurs valeurs.

L'APPLICATION DES RÉSULTATS DU VOTE EN DÉMOCRATIE DIRECTE

La démocratie directe pose la question sérieuse de l'applicabilité des décisions votées par les citoyens. Lorsque l'initiative est institutionnelle, c'est-à-dire que la proposition législative vient du gouvernement ou du parlement, son application est moins problématique, car elle rentre dans le processus classique de mise en place de la loi : application par le gouvernement de la législation, puis respect de l'applicabilité pour le pouvoir judiciaire.

Mais lorsque l'initiative est citoyenne, il faut veiller à ce que les assemblées représentatives ou le gouvernement n'aient pas de moyens étendus de refuser son application, ce qui continuerait d'abîmer durablement notre démocratie. La même réserve est présente pour les référendums abrogatifs – visant à abroger une loi déjà entrée en vigueur, parfois plusieurs années avant la tenue du référendum – quant au pouvoir des corps institutionnels de refuser d'abroger la loi concernée.

L'assemblée représentative – le Parlement – n'est pas une instance d'application des lois, mais bien un « faiseur de loi », ou producteur de lois. Il n'a donc pas la mission de mettre en application les règles référendaires. En revanche, lorsque le référendum, par exemple d'initiative citoyenne, est de formulation imprécise, ne permettant pas d'en faire directement une loi, elle a pour mission de travailler le texte pour en faire une mesure applicable par le gouvernement.

Il faut donc veiller à ce que les règles définies par exemple de manière constitutionnelle soit suffisamment précise pour établir un contre-pouvoir à une assemblée représentative qui voudrait prendre la liberté de remanier de manière substantielle l'esprit initial du référendum qui a été voté par les citoyens. L'instance de contrôle de ce principe doit être indépendante du pouvoir exécutif et législatif pour en assurer la mission avec neutralité.

UNE DÉMOCRATIE DIRECTE PAS SEULEMENT NATIONALE

La spécificité de la Démocratie directe dans les territoires locaux

Le dialogue entre les citoyens et les autorités locales demeure vital pour revitaliser la vie politique locale.

Le référendum local est loin d'être une mesure exotique de la vie politique. De nombreux pays en Europe ont codifié l'initiative populaire et le référendum à cette échelle ; la pratique a progressé lors de la dernière décennie. Le référendum municipal y est tantôt un outil de consultation, tantôt une conséquence directe d'application par les autorités locales.

Les initiatives et les référendums impliquent davantage les citoyens dans la vie locale avec par exemple une demande de services publics de proximité quand cela concerne l'école et les affaires sociales, au plus près des besoins des habitants. Parfois, la menace d'un référendum local peut pousser les autorités locales à rechercher un consensus avec leurs citoyens, permettant ainsi un alignement des intérêts, et un renforcement de notre système démocratique de représentativité locale.

Il est pour cela nécessaire de définir une liste de ce qui ne peut faire l'objet d'un référendum. Les Länder allemands ont expérimenté ces listes « négatives », contrairement à une liste des thèmes possibles ; les initiateurs savent ainsi mieux évaluer ce qui est possible, évitant d'invalider les résultats des référendums, avec la frustration que cela génère pour les citoyens.

Nous portons d'ailleurs une réflexion sur la territorialisation de la démocratie directe, notamment dans les territoires les plus ruraux : quels lieux publics – maisons France services, mairies, etc. – seraient les plus opportuns, à la fois pour les doter de moyens d'être des lieux de délibération, d'information, et éventuellement de vote – de manière classique ou sur borne digitale – pour faciliter l'augmentation de fréquence des votes des citoyens.

UNE DÉMOCRATIE DIRECTE PAS SEULEMENT NATIONALE

Des Chambres Régionales des Comptes et de la Démocratie Directe

Dans le prolongement de notre proposition de confier à la Cour des Comptes le rôle de contrôle et d'information de la démocratie directe, cette déclinaison concernerait au niveau local les chambres régionales des comptes – renommées Chambres Régionales des Comptes et de la Démocratie – pour accompagner les territoires dans le déploiement de la démocratie directe locale.

Il a été montré dans plusieurs travaux scientifiques*, l'influence très positive sur la politique financière d'une commune, lorsque l'équivalent d'une cours de comptes locale était en soutien d'une démocratie directe locale. Cette influence est d'autant plus grande qu'elle permet au citoyen de contrôler et évaluer des projets individuels plutôt que l'ensemble des comptes de la commune.

Mais la démocratie directe en local est bien différente dans sa version nationale, surtout dans un pays à la structure de gouvernance politique comme la France.

À l'aune des travaux de recherche sur l'ensemble des territoires dans le monde qui pratiquent cette démocratie directe locale, nous préconisons dans un premier temps une démarche non-contraignante pour les communes, sous forme d'expérimentation, alors qu'au niveau national les résultats des votes seront directement applicables sans possibilité d'évincement par le pouvoir en place.

* Schelker et Eichenberger 2010, dans Magni-Berton et Morel 2022

L'initiative populaire locale

avec un nombre de signatures qui permette l'innovation territoriale : 10 % des électeurs pour les collectivités de plus de 50 000 habitants et 15% en dessous



Ce qui permet l'étude de faisabilité de la Chambre régionale des comptes et de la démocratie, notamment budgétaire



L'étude par la collectivité concernée du projet accompagné par la Chambre



Menant à la décision ou non (le refus devra être justifié) par celle-ci de mettre cette proposition au vote global des habitants de la collectivité,

Avec un taux d'approbation minimum de 20 % (taux dont les travaux de recherche ont montré la plus grande effectivité, tout en permettant son utilisation effective)

L'initiative institutionnelle de la collectivité

*qui souhaite soumettre au
vote de ces citoyens un
projet, de manière
consultative*

Le travail des Chambres Régionales des Comptes et de la Démocratie ne s'arrêtera pas là. Elles doivent, dans leur travail d'information, être l'outil de développement de la démocratie directe des territoires, et de l'accompagnement des citoyens à leur participation dans la vie politique publique.

Par ce constat, elles seront dotées d'un budget dédié permettant de soutenir financièrement toute initiative locale, qu'elles soient d'éducation populaire, de gestion d'un budget participatif, etc.

Les Chambres soutiendront ainsi les initiatives des collectivités, mais également des initiatives populaires locales, afin de favoriser l'innovation démocratique territoriale.

NOS PROPOSITIONS DE MISE EN PLACE DE LA DÉMOCRATIE DIRECTE EN FRANCE

Intégration dans la Constitution

*de la démocratie directe pour
consolider notre république au
plus haut niveau*

La fonction constitutionnelle du Président de la République comme garant de la démocratie directe

*qui interrogera régulièrement les citoyens (nous préconisons tous les
deux mois) sur la politique de la France, par initiative institutionnelle*

Tirages au sort de jury citoyen

*pour préparer les questions
les plus complexes et
chargées émotionnellement
ainsi que pour éclairer le
débat*

L'initiative institutionnelle

De portée législative

Par le président de la République

Par le Parlement ou le Senat (1/3 des députés ou sénateurs pour enclencher le vote citoyens)

Avec la possibilité d'effectuer le vote en référendum oui/non, vote préférentiel, ou la combinaison du vote préférentiel avec le vote négatif

Quorum de participation de 25 %

Sous la forme d'une proposition de loi

De portée législative

Sous la forme d'une proposition, d'une suspension ou d'une abrogation législative

L'initiative citoyenne

Nb de signatures pour en déclencher le vote. Nous préconisons un seuil autour de 2 % des électeurs français ;

Quorum de participation de 25 %

Une instance de contrôle indépendante s'assurant que l'esprit du vote est bien repris par les parlementaires

Possibilité pour le collectif citoyen de retirer l'initiative citoyenne si un contre-projet du parlement satisfait leur demande

Une Cours des Comptes et de la Démocratie Directe

Pour éclairer le débat public

*Pour accompagner la
démocratie directe dans les
territoires*

Des Chambres Régionales des Comptes et de la Démocratie Directe

Mesures de défense juridique de la Démocratie Directe

**Interdiction des activités lucratives de collecte
de signatures**

L'initiative Populaire locale



Avec un nombre de signatures qui permette l'innovation territoriale : 10 % des électeurs pour les collectivités de plus de 50 000 habitants et 15% en dessous



Accompagnement à l'étude de faisabilité par les Chambres Régionales des comptes et de la Démocratie Directe, notamment budgétaire



L'étude par la collectivité concernée du projet accompagnée par la Chambre



Menant à la décision ou non (le refus devra être justifié) par celle-ci de mettre cette proposition au vote global des habitants de la collectivité

Quorum d'approbation de 20 %

*Pour la collectivité
qui souhaite soumettre au
vote de ses citoyens un
projet, de manière
consultative*

L'initiative Institutionnelle locale

**Rejoignez nous sur
democratiedirecte.eu**

DÉMOCRATIE
Directe

