

DÉMOCRATIES DIRECTES

ÉTUDES PARLEMENTAIRES

RAUL MAGNI-BERTON ET LAURENCE MOREL

BRUYL^{POINT}

Partie 2

Les effets de la démocratie
directe sur la législation

Chapitre 11

Démocratie directe et congruence

Lucas Leemann¹

Mécanismes.....	168
Preuves empiriques.....	170
Les questions qui restent ouvertes.....	172

1. Je remercie Sarah Engler pour les commentaires utiles sur ce chapitre.

La recherche sur les institutions politiques s'interroge souvent sur les effets d'une institution. C'est également le cas pour les institutions de démocratie directe, dont Rappard (1912) déjà discutait les effets et les conséquences. Depuis, certains chercheurs se sont intéressés à la manière dont la présence d'institutions de démocratie directe affecte les politiques fiscales et économiques (voir chapitre 18), la satisfaction des citoyens à l'égard de la démocratie (voir chapitre 22), ou la compétence politique des citoyens (voir chapitre 21). Ce chapitre ne s'intéresse pas à un domaine politique spécifique, mais se demande plutôt si les institutions de démocratie directe peuvent conduire à une plus grande congruence des politiques en général avec les préférences des citoyens et quels mécanismes en sont responsables.

Dans ce chapitre, je m'appuie sur une définition étroite de la démocratie directe. Les institutions de démocratie directe sont celles qui permettent à un groupe de citoyens d'imposer un vote soit sur un texte de loi qui a été adopté par le corps législatif (référendum), soit sur un nouveau texte de loi (initiative). Le résultat de ces votes doit être contraignant. La première partie de cette définition est proche de ce qu'Altman (2019) appelle les MDD (mécanismes de démocratie directe) ascendants. La deuxième composante, le caractère contraignant, garantit que nous ne nous intéressons qu'aux formes fortes de démocratie directe.

Une politique est considérée comme congruente lorsqu'une majorité d'électeurs l'approuve. C'est l'incarnation du principe majoritaire, souvent utilisé dans les études empiriques pour évaluer la qualité démocratique d'un État (par exemple, Lax et Phillips 2012). L'idée sous-jacente à ces études est que dans des institutions démocratiques bien ordonnées, la plupart des politiques devraient bénéficier du soutien d'une majorité des citoyens (Dahl 1971). Si cette idée est intuitive et constitue un concept standard dans les études empiriques, il n'est pas irréprochable de se concentrer sur la congruence. Si l'idéal normatif est la démocratie libérale, le concept de congruence des politiques passe en effet à côté de nombreux aspects. Après tout, il indique uniquement dans quelle mesure le principe majoritaire fonctionne correctement. En conséquence, la congruence des politiques n'est pas en soi un indicateur fort de la qualité démocratique qu'un système politique (voir par exemple Sabl 2015). Pour autant, les institutions de démocratie directe ont été historiquement proposées pour remédier à un manque de congruence (voir par exemple Smith et Fridkin 2008 ; Leemann 2021). Cela explique l'importance de cette question.

Un point de départ possible consiste à se demander pourquoi les politiques ne seraient pas congruentes dans la démocratie représentative. Si les électeurs peuvent participer à des élections libres et compétitives, on pourrait s'attendre à ce que les politiques adoptées correspondent à

la préférence de l'électeur médian. À ce stade, il est intéressant de se pencher sur les travaux de Besley et Coate (2008). Dans leur modèle (formel), le débat démocratique se déroule autour de deux questions (ce qui déroge à une simple hypothèse unidimensionnelle). Ils soutiennent que l'incongruence dans un système représentatif est due à l'un des trois facteurs suivants. Premièrement, les citoyens et les électeurs peuvent avoir des opinions divergentes sur une question qui n'est pas saillante lors des élections. Deuxièmement, un groupe d'électeurs peut avoir une préférence minoritaire sur une question et voter uniquement en fonction de cette question, alors que les autres ne le font pas. Enfin, les politiciens peuvent être d'accord avec la position d'une minorité d'électeurs et recevoir le soutien de groupes d'intérêts organisés pour la défendre (Besley et Coate 2008 : 380). Ces différentes raisons peuvent expliquer pourquoi un système purement représentatif peut produire une incongruence sur une ou plusieurs politiques. Au cœur du problème se trouve le fait que les électeurs disposent d'un seul vote pour élire des politiciens, lesquels prennent ensuite des décisions sur de nombreuses questions différentes, c'est-à-dire qu'un électeur s'exprime par un vote unique sur un ensemble de questions.

Cette perspective est utile car elle met en évidence un certain nombre de points importants. D'abord, elle peut expliquer pourquoi des élections compétitives, libres et équitables peuvent ne pas être suffisantes dans un monde multidimensionnel². Ensuite, elle souligne le rôle de la saillance. Les décisions électorales peuvent ne pas refléter l'ensemble des questions de manière égale, mais se baser davantage sur les questions qui sont saillantes pour un électeur.

Dans ce qui suit, j'aborde dans un premier temps quatre mécanismes, un direct et trois indirects, qui influent sur la congruence des politiques lorsque des institutions de démocratie directe sont présentes dans un système par ailleurs purement représentatif. Cette discussion se concentrera sur les deux éléments de Besley et Coate (2008) : la saillance et la dimensionnalité. Dans un second temps, je me tournerai vers les preuves empiriques, pour faire le point des connaissances et de ce qui reste une question ouverte.

2. Une anecdote intéressante illustre ce point. À la fin du XIX^e siècle, un certain nombre d'organisations américaines souhaitaient des changements institutionnels. Deux revendications importantes étaient la représentation proportionnelle et la démocratie directe. Ces groupes ont organisé des réunions et débattu de la manière dont de telles institutions pourraient être instituées. Lors de l'une de ces réunions, qui s'est tenue à Chicago en août 1893, le débat a porté sur la question de savoir si l'introduction de la démocratie directe serait encore nécessaire après l'adoption de la représentation proportionnelle. Après tout, si le parlement représentait mieux les électeurs, comment les lois ne pourraient-elles pas coïncider avec la préférence médiane ? (Cooley 1893).

MÉCANISMES

Comment la présence d'institutions démocratiques directes peut-elle conduire à des politiques plus congruentes ? Il est utile ici de faire la distinction entre les mécanismes directs et indirects. Le mécanisme direct est presque trivial. Si une politique est soumise au vote, la majorité l'approuve et cela devrait conduire à une politique congruente. Mais cette vue est peut-être trop optimiste. Les scrutins ne sont pas toujours décidés uniquement sur la base de la majorité populaire, ils exigent souvent une forme de *quorum* (par exemple en Italie, voir chapitre 32) ou une double majorité (par exemple en Suisse, voir chapitre 30). Par ailleurs, les majorités ne concernent que ceux qui se rendent aux urnes. Ainsi est-il possible qu'une majorité dans les urnes ne reflète pas une majorité de citoyens ayant le droit de vote. Enfin, les citoyens en général n'ont pas de préférences fortes et invariables dans le temps sur les questions politiques (Feldman et Zaller 1992). Les initiatives peuvent conduire certains citoyens à voter différemment de ce qu'ils auraient fait en leur absence. On observe parfois une diminution du soutien pour une mesure au fur et à mesure de la campagne (LeDuc 2003).

Étant donné ces différentes réserves concernant l'effet direct des initiatives, il est important d'étudier également les mécanismes indirects pouvant avoir un impact sur la congruence des politiques. La collecte de signatures et la tenue d'un référendum sur une question affectent autant les législateurs que les citoyens. Par ailleurs, les campagnes qui entourent ces scrutins peuvent déplacer l'attention vers de nouveaux domaines politiques ou évincer d'autres questions du débat public. Les législateurs sachant que des groupes importants s'opposent à un projet de loi en cours d'examen peuvent tenter d'apaiser ces groupes en édulcorant la proposition initiale dans l'espoir d'éviter un référendum. De même, les législateurs peuvent décider de manière proactive d'adopter une législation allant à l'encontre de leurs préférences afin d'éviter qu'une proposition encore plus extrême ne soit portée aux urnes par le biais de l'initiative. Certains de ces mécanismes potentiels sont susceptibles de conduire à une plus grande congruence des politiques, tandis que d'autres peuvent la réduire. Ils peuvent être résumés en trois catégories distinctes : L'épée de Damoclès, la saillance et la mobilisation électorale.

L'épée de Damoclès. Il y a cinquante ans, le politologue suisse Leonhard Neidhardt (1970) a probablement développé l'une des premières formulations de l'idée selon laquelle les législateurs anticipent (pendant le processus législatif) un référendum potentiel et édulcorent les propositions de loi pour s'assurer qu'elles ne seront pas bloquées par un vote populaire. Le mécanisme repose sur une anticipation stratégique de la

part des législateurs, enclins à raisonner selon le fameux adage « un tiens vaut mieux que deux tu l'auras ». Cela signifie que, même si les législateurs préfèrent une mesure plus radicale, ils proposeront une version moins extrême si telle est la position de l'électeur médian. On voit ici comment le problème du regroupement des questions, décrit par Besley et Coate (2008), peut être surmonté. La beauté de ce mécanisme réside dans le fait que la congruence est obtenue sans que les électeurs aient à voter, car leur comportement est anticipé. Il s'agit donc d'un bon exemple d'un mécanisme efficace.

Il existe dans la littérature un certain nombre de modèles formels qui capturent ce mécanisme (par exemple, Romer et Rosenthal 1978 ; Gerber 1996 ; Hug 2004 ; Leemann et Wasserfallen 2016). Tous ces modèles ont en commun la structure de base suivante : le gouvernement définit la politique, l'opposition décide de demander un référendum et, en cas de succès, le peuple vote sur la question. Les actions sont modélisées comme étant coûteuses, c'est-à-dire que demander un référendum, par exemple, est coûteux pour l'opposition. Cela est important car si l'opposition n'est pas suffisamment mécontente d'une politique proposée, elle peut ne pas demander de référendum, même si elle préférerait le *statu quo*. Ces modèles supposent par ailleurs des acteurs parfaitement informés, c'est-à-dire que le gouvernement connaît les préférences de l'opposition et du peuple.

De quoi ce mécanisme dépend-il ? D'abord, il faut que les législateurs aient au moins une idée approximative des préférences de leurs circonscriptions lorsqu'ils débattent de nouvelles lois ou de modifications de lois (voir Matsusaka et McCarty 2001). Il y a des raisons de douter que cette condition soit toujours remplie (Broockman et Skovron 2018). Par ailleurs, les coûts d'utilisation de ces instruments doivent être suffisamment faibles pour que puissent en résulter des politiques congruentes³.

La saillance. Les groupes politiques, qu'il s'agisse de partis ou d'autres organisations, peuvent utiliser la phase de collecte de signatures et la campagne pour déplacer l'attention du public et influer sur l'importance de certaines questions politiques. Une question qui n'avait pas jusque-là reçu beaucoup d'attention de la part du public peut venir occuper le devant de la scène tandis que d'autres questions sont évincées. Les conséquences sur la congruence des politiques peuvent être positives ou négatives. D'une

3. Le modèle formel de Leemann et Wasserfallen (2016) comporte un paramètre de coût pour le gouvernement en cas de déclenchement des institutions de démocratie directe. Si le coût pour l'opposition est beaucoup plus grand que celui pour le gouvernement, le parlement produira toujours des lois incongruentes à l'équilibre. En pratique, les coûts pour l'opposition dépendent de la difficulté à collecter les signatures (nombre de signatures requises, délais de collecte) et des ressources nécessaires pour faire campagne.

part, si les partis au pouvoir tendent à rester silencieux sur une question (par exemple, Meguide 2005), les institutions de démocratie directe peuvent rendre inefficace la stratégie d'évitement du gouvernement. Le résultat pourrait être un accroissement de la congruence des politiques. D'autre part, les partis sont susceptibles d'utiliser les institutions de démocratie directe pour augmenter la saillance d'une question spécifique, avec comme effet possible une concentration disproportionnée sur cette question aux dépens des autres questions, et une diminution globale de la congruence des politiques. Beaucoup dépendent ici de la capacité à affecter la saillance. Ainsi une première question est-elle de savoir si les partis au pouvoir ont le pouvoir d'empêcher que des questions politiques deviennent saillantes. Une deuxième question concerne la capacité des initiatives populaires à impacter la saillance des enjeux qu'elles portent.

Participation électorale. Dans certains États américains, les votes sur les initiatives ont lieu le même jour que les élections. Cela permet de proposer des scrutins susceptibles de mobiliser fortement un groupe spécifique d'électeurs et d'influencer ainsi l'élection. Des électeurs qui ne se rendent pas aux urnes en temps normal peuvent être motivés à le faire parce qu'ils se sentent fortement concernés par une question spécifique soumise au vote. Ainsi, en sélectionnant stratégiquement des questions soumises lors d'un scrutin peut-on influencer les résultats des élections. L'augmentation ou la diminution de la congruence des politiques dépend ici de la participation régulière aux élections et de l'importance que les gens accordent à la question soumise au vote. Si le taux de participation est biaisé et que l'importance relative du sujet soumis au vote n'est pas homogène dans l'ensemble du spectre politique, la mobilisation inégale causera probablement une réduction de la congruence.

PREUVES EMPIRIQUES

Les études générales sur la congruence des politiques sont moins fréquentes qu'on pourrait le penser. De nombreux travaux se penchent sur l'effet de congruence de la démocratie directe à propos d'enjeux spécifiques, tels que les niveaux d'imposition (Matsusaka 1995) ou l'introduction de nouvelles formes d'impôts (Emmenegger et al. 2021). On peut se demander pourquoi l'accent n'est pas davantage mis sur la congruence des politiques en général. Une explication est sans doute que pour étudier une relation entre les impôts et la démocratie directe, il suffit de disposer de données agrégées sur les niveaux d'imposition et d'une mesure de la démocratie directe. Mais pour étudier la congruence, il faut aussi disposer de données d'enquête détaillées mesurant les préférences de la population. Or la mesure des préférences des électeurs pour ce type d'étude n'est pas simple (voir par exemple Matsusaka 2001 ou Hug 2011).

Les trois mécanismes indirects décrits ci-dessus montrent comment la présence de mécanismes de démocratie directe peut affecter la congruence des politiques en général. Chaque mécanisme repose sur des hypothèses et la direction de l'effet dépend des circonstances locales – certaines d'entre elles sont mentionnées ci-dessus. La section suivante présente quelques contributions empiriques illustrant ces mécanismes. Il ne s'agit pas d'un résumé exhaustif de l'ensemble de la littérature empirique, mais plutôt d'un point de départ.

S'agissant du premier mécanisme, les résultats empiriques sont divergents. Gerber (1996) s'intéresse aux lois sur l'avortement et le consentement parental et constate que les États qui ont l'initiative proposent des lois plus proches de la préférence de l'électeur médian que les États qui ne l'ont pas. En matière de fiscalité, Matsusaka (2004) observe que les États ayant adopté l'initiative ont des niveaux de dépenses plus faibles, qui reflètent la préférence des citoyens de ces États. Lascher, Hagen et Rochlin (1996) examinent également plusieurs politiques et ne trouvent pas d'effet positif de l'initiative sur la congruence. Ce résultat est conforme aux travaux de Lax et Philipps (2012), qui examinent un large éventail de questions sans trouver non plus d'effet de congruence. Ces deux derniers articles, à l'image des autres études sur les États-Unis, suggèrent que, le mécanisme de l'épée de Damoclès n'est pas systématique dans les États américains. En revanche, Leemann et Wasserfallen (2016) constatent clairement son existence dans les cantons suisses. Après avoir mesuré les préférences des élites et de l'électeur médian sur un certain nombre de questions politiques, ils montrent que la démocratie directe est positivement corrélée à la congruence lorsque l'élite et les électeurs sont en désaccord. Leur étude montre également que cet effet positif n'est pas dû à l'utilisation effective des institutions de démocratie directe mais est une conséquence du fait que les législateurs anticipent stratégiquement leur utilisation, ce qui les amène à produire des lois plus modérées.

Le deuxième mécanisme décrit, qui affecte la saillance des enjeux, a été étudié aux États-Unis par Smith et Tolbert (2010), qui s'appuient sur des données d'enquête et analysent dans quelle mesure les votes récents sur le salaire minimum affectent l'importance que les électeurs accordent à cette question. Ils trouvent une confirmation empirique claire de l'existence de ce mécanisme et constatent de manière générale que les questions économiques sont plus saillantes lorsqu'elles ont fait l'objet d'une initiative.

Enfin, des travaux ont également mis en évidence le mécanisme de la participation électorale. En 2004, un certain nombre d'États n'ont pas seulement voté pour le président des États-Unis, mais aussi pour ou contre le mariage homosexuel. La présence de cet enjeu a augmenté le taux

de participation des électeurs les plus conservateurs, ce qui a eu pour effet d'accroître la part des votes républicains dans le scrutin présidentiel (Campbell et Monoson 2008).

LES QUESTIONS QUI RESTENT OUVERTES

Bien que les institutions de démocratie directe soient censées permettre une plus grande congruence des politiques, il est loin d'être évident que ces institutions y parviennent effectivement. Et il est peu probable que l'ajout d'études supplémentaires visant à tester empiriquement cette question fondamentale aide à progresser. Ce qui pourrait faire avancer le débat académique, c'est d'approfondir et de tester des mécanismes et des hypothèses spécifiques. On suggérera ici trois directions de recherche.

Premièrement, l'épée de Damoclès fonctionne par anticipation et cela exige que les législateurs aient une idée précise des préférences des électeurs, ce qui n'est pas toujours le cas (voir par exemple Broockman et Skovron 2018). Il est donc possible que cette connaissance soit partiellement biaisée, ce biais pouvant varier selon les questions et les législateurs. La question est alors de savoir comment ce biais affecte (de manière asymétrique) la congruence sur les différentes questions. Deuxièmement, les partis peuvent s'appuyer sur la démocratie directe pour accroître l'importance d'une question (par exemple, Smith et Tolbert 2010 ; Leemann 2015). Le fait que les partis répondent stratégiquement à l'environnement institutionnel n'est pas contesté. Néanmoins, il semble y avoir beaucoup moins d'études qui se penchent sur ce mécanisme. Il n'existe également – à ma connaissance – aucune analyse causale sur cette question.

Enfin, la plupart des études empiriques sont nationales et exploitent les variations du degré de démocratie directe entre les unités sous-nationales. Mais pour chaque étude individuelle, il y a souvent peu de variations concernant le système représentatif dans lequel la démocratie directe est intégrée. Comme pour d'autres questions de recherche sur la démocratie directe, il est primordial de commencer à comprendre les différences de fonctionnement des institutions de démocratie directe selon la structure représentative dans laquelle elles sont intégrées (Hug 2009 ; Leemann et Stadelmann-Steffen 2021). Ce qui est vrai pour les questions générales sur la démocratie directe l'est aussi pour la recherche concernant l'impact de ces institutions sur la congruence.

Chapitre 12

La démocratie directe inhibitrice de changement ?

Nanuli Silagadze

Le biais du <i>statu quo</i> dans les référendums	175
Une analyse au niveau national	177
Résultats	179
Conclusion	183