



LE NOUVEL ESPRIT PUBLIC

Philippe Meyer

(ISSN 2608-984X)

COMPTE-RENDU ANALYTIQUE DE L'ÉPISODE N°391 (23 FÉVRIER 2025)

THÉMATIQUE : LE RÉFÉRENDUM, À QUOI ÇA SERT ?

THÉMATIQUE : LE RÉFÉRENDUM, À QUOI ÇA SERT ?

Introduction

Philippe Meyer :

Lors de son allocution à l'occasion des vœux de fin d'année, le président de la République a émis l'idée de recourir à un ou des référendums à propos de certains « *sujets déterminants* ». Il s'inscrit ainsi dans la lignée de ses déclarations précédentes, puisqu'il avait déjà proposé de recourir à cet outil au moment de la crise des Gilets Jaunes. L'annonce d'un potentiel recours au peuple par ce biais a suscité de nombreux commentaires, à gauche comme à droite. Le Rassemblement National défend de longue date la tenue d'un référendum sur les questions migratoires, tandis qu'une partie de la gauche souhaite que ce soit la réforme des retraites qui fasse l'objet d'une consultation. Le président (Insoumis) de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, Éric Coquerel, a quant à lui suggéré que soit organisé un « *référendum révocatoire* » qui remettrait en jeu le mandat du président de la République. Historiquement, la question du référendum est indissociable de la figure du général de Gaulle, dont la pratique régulière des consultations populaires s'est terminée par sa démission après l'échec de son projet de réforme régionale et du Sénat. Cette défaite, combinée au rejet en 2005 du projet de constitution européenne, ont contribué à raréfier la pratique du référendum dont la perception a également été modifiée : instrument permettant de dénouer les conflits pour les uns, il est présenté par les autres comme l'outil populiste par excellence, puisqu'il a pour fonction de faire appel directement au peuple dont la volonté serait supposément mal comprise par les élites. Ses détracteurs attaquent en outre son manichéisme et la personnalisation du pouvoir qu'il entraîne, un référendum sur une question se trouvant bien souvent assimilé à un plébiscite pour ou contre

celui l'ayant proposé.

Dans le climat politique français actuel, la question du gouvernement par référendum se pose avec d'autant plus d'acuité qu'Emmanuel Macron ne dispose pas de la majorité absolue à l'Assemblée. Proposer des référendums lui permettrait alors de faire passer des textes sans passer par la représentation nationale. De l'autre côté, une défaite l'exposerait à l'intensification des appels à sa démission, approfondissant un peu plus la crise politique ouverte par la dissolution de juin dernier. Cette proposition est donc loin de faire l'unanimité au sein même de la majorité présidentielle. Dans un entretien publié en 2017 dans la revue *Esprit*, le philosophe Bernard Manin diagnostiquait le passage d'une démocratie de partis à une démocratie du public, dans laquelle « *les différents segments de la population ne se reconnaissent plus durablement dans les partis, mais peuvent se regrouper momentanément pour produire le succès ou l'échec de l'un d'entre eux* ». En creux, le référendum apparaît comme un moyen d'outrepasser ces divisions en forçant une adhésion claire. Subsiste cependant le risque d'une alliance des contraires qui ferait échouer les projets présidentiels.

Kontildondit

Richard Werly :

J'aimerais d'abord expliquer ou rappeler à nos auditeurs ce qu'est la pratique du référendum en Suisse et, plus largement, de la démocratie directe, car ce système diffère profondément de ce que pourrait être un référendum en France s'il était plus régulièrement utilisé, et il est encore moins comparable à ce qu'a été le référendum en France par le passé. Ce qu'il faut bien garder en tête, c'est qu'en Suisse, la démocratie directe n'est pas - fort heureusement - le seul pilier du système politique. Il y en a trois.

D'abord, il y a un régime parlementaire classique, avec un Parlement bicaméral, composé d'une chambre haute et d'une chambre basse, chargé de délibérer, de contrôler le gouvernement et de prendre des initiatives, comme dans tout autre système parlementaire.

Ensuite, il y a le Conseil fédéral, un gouvernement composé de sept ministres issus des principaux partis représentés au Parlement, et qui repose sur le principe de concordance : les quatre principaux partis politiques se partagent les ministères (deux ministres pour chacun des trois plus importants partis, un ministre pour le quatrième). Ainsi, depuis une trentaine d'années, ce que l'on appellerait en France l'extrême-droite ; en Suisse, l'UDC (Union Démocratique du Centre, qui, comme son nom ne l'indique pas, est un parti de droite conservateur, nationaliste et populiste) siège aux côtés des socialistes, des centristes et de la droite traditionnelle.

Enfin, il y a la démocratie directe, où le peuple (que l'on continue d'appeler « le souverain » en Suisse) s'exprime par votations, quatre fois par an. Ces votations fonctionnent du bas vers le haut : elles concernent d'abord des décisions communales, puis cantonales, et enfin fédérales. À l'échelle fédérale, elles peuvent résulter soit d'une initiative populaire, après collecte des signatures nécessaires, soit d'une demande du Parlement en réponse à une décision

gouvernementale controversée.

Ce système permet au peuple de proposer, de valider ou d'invalider des décisions, même sur des sujets hautement controversés. Par exemple, en 2009, l'interdiction de construire des minarets (pas des mosquées, seulement des minarets) a été votée par référendum, ce qui a conduit à son inscription dans la Constitution. La démocratie directe s'applique également à des questions internationales. Par exemple, un récent projet d'accord bilatéral avec l'Union européenne, signé il y a quelques jours, sera pourtant soumis à référendum.

Deux points essentiels méritent d'être soulignés, qui distinguent très nettement la pratique référendaire en Suisse et en France. Tout d'abord, *la simultanéité des sujets* soumis au vote. Lors d'une votation, les électeurs suisses se prononcent souvent sur plusieurs questions – locales, cantonales et nationales – ce qui diffuse l'attention, et évite des polarisations trop fortes de l'opinion. Certes, les sujets nationaux attirent davantage les médias, mais les électeurs votent aussi sur des décisions locales qui les touchent directement. Ensuite, une fois que le peuple s'est prononcé, *le résultat est accepté sans entraîner de crise politique*. Par exemple, lors du référendum sur l'interdiction des minarets, le gouvernement, bien qu'opposé à la mesure, est resté en place. Cette dissociation entre la conduite des affaires publiques et la décision populaire est essentielle pour comprendre la stabilité du système suisse.

Enfin, la démocratie directe permet au peuple de *contredire le gouvernement*, y compris sur des sujets non idéologiques. Un exemple marquant est celui de l'achat d'avions de chasse suédois, rejeté par le peuple en raison de leur coût jugé excessif. Par la suite, le gouvernement a appris de cette expérience et a très habilement soumis au vote une enveloppe budgétaire globale pour l'achat d'avions militaires, qui a été approuvée. En définitive, ce sont des avions américains qui ont été achetés ...

Ce système montre la flexibilité et l'efficacité de la démocratie directe en Suisse, tout en maintenant une stabilité politique remarquable. Je vous laisse penser ce

que cela signifie de la neutralité suisse ...

Philippe Meyer :

Raphaël Doan, vous avez publié un article sur l'utilité possible du référendum, particulièrement dans la période que nous traversons, qui est celle d'une société politique grippée, voire bloquée.

Raphaël Doan :

J'avais effectivement écrit une tribune entre les deux tours des élections législatives de 2024, mais le sujet me préoccupe depuis longtemps, notamment pour des raisons étymologiques. Le terme « démocratie » a, à mon sens, dérivé de son sens originel. Historiquement, il s'agissait simplement du pouvoir du peuple. Dans la philosophie classique, et jusqu'aux Lumières, la démocratie désignait les régimes où le peuple vote directement les lois, où il exerce effectivement le pouvoir. Aujourd'hui, cette définition s'est transformée, voire inversée. Si un Athénien de l'Antiquité voyait le fonctionnement de la politique française, il qualifierait probablement notre régime d'oligarchie ou d'aristocratie (ce qui, pour lui, ne serait pas forcément péjoratif). De nombreux philosophes antiques étaient d'ailleurs critiques envers la démocratie. Mais même s'il est normal que son acception évolue, il me semble que si nous revendiquons ce terme, il faut au moins reconnaître qu'il doit avant tout refléter le pouvoir du peuple. D'ailleurs, la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen rappelle que le peuple participe à la formation de la loi, soit directement, soit par ses représentants.

Aujourd'hui, la représentation nationale est bloquée, et cette situation reflète une tendance de long terme en politique française, en tous cas davantage qu'un simple accident lié à la dissolution. Cela rend de plus en plus difficile l'émergence de majorités sur des textes importants. Dans ce contexte, le recours à une consultation directe des Français me semble être une bonne solution, en

particulier sur des sujets où l'on sait qu'il existe des majorités dans l'opinion publique. Mais pour le moment, un obstacle majeur subsiste : le champ d'application de l'article 11 de la Constitution est très limité. Cela restreint fortement les sujets pouvant être soumis à référendum, contrairement à ce qui se fait en Suisse.

D'un point de vue historique, le général de Gaulle a joué un rôle ambigu dans l'utilisation du référendum en France. Il l'a utilisé fréquemment, notamment pour trancher des questions complexes, comme durant la guerre d'Algérie ou pour l'élection du président au suffrage universel. Toutefois, sa pratique était souvent assortie d'un engagement personnel : il promettait de démissionner en cas de désaveu. Bien que cette posture soit digne d'éloges sur le plan personnel, elle a dissuadé ses successeurs (peut-être moins courageux politiquement) d'avoir recours au référendum, par crainte d'en faire une arme à double tranchant. Je pense qu'il serait judicieux d'instaurer des précédents où l'on consulte le peuple sur plusieurs questions à la fois. Cela permettrait de recentrer le débat sur les enjeux eux-mêmes, plutôt que sur des questions de personnes. Il faudrait cependant que l'organisation de ces consultations soit claire : un éventuel désaccord avec le président ne devrait pas être interprété comme une exigence de sa démission. Dans l'état actuel du droit, il semble qu'il soit possible d'organiser un maximum de trois questions lors d'un même référendum, ce qui peut s'avérer lourd. Je serais partisan de revoir le droit électoral pour permettre des consultations multiples, à l'image de ce qui se fait en Suisse ou aux États-Unis. Pour le président actuel, cela pourrait être une opportunité d'identifier plusieurs questions importantes et idéologiquement distinctes, afin d'éviter que la consultation ne prenne un caractère plébiscitaire.

Antoine Foucher :

Je voudrais ajouter deux arguments historiques en faveur de l'utilisation du référendum. Premièrement : je pense que le référendum est consubstantiel à la

Vème République. Autrement dit, on ne peut pas adopter les principes de la Vème République sans accepter le recours au référendum. Ce régime, souvent décrit comme une synthèse entre la monarchie et la République, accorde au président une légitimité qui dépasse les partis (comme l'a démontré l'élection d'Emmanuel Macron en 2017). Dans cette logique, il me paraît incohérent de reconnaître cette légitimité issue du suffrage universel tout en refusant au président la possibilité de recourir directement au peuple pour faire avancer des réformes. Si l'on accepte que le président peut, dans l'intérêt général, passer au-dessus des partis pour être élu, alors il est tout aussi cohérent qu'il puisse recourir au référendum pour dépasser ces mêmes partis lorsqu'il s'agit de gouverner.

Deuxièmement, les préjugés négatifs sur le référendum ne résistent pas à un examen historique. Depuis 1958, il y a eu dix référendums en France, et les gouvernements en place en ont remporté huit. Cela montre que le peuple ne vote pas « *avec les pieds* », et que le référendum ne peut pas être réduit à une « coalition d'opposition » ou à une « loterie ». Si tel était le cas, le taux de succès serait bien plus bas, cinq sur dix au mieux. Certes, le référendum de 2005 sur la Constitution européenne a traumatisé tout le monde, mais le recul historique montre que l'outil fonctionne. De plus, la complexité des questions posées n'a jamais empêché des consultations réussies, comme le montrent des exemples tels que le traité de Maastricht ou la Constitution de la Vème République.

À mon avis, le référendum pourrait être particulièrement pertinent pour certaines questions fondamentales, comme celle du travail, qui suscite aujourd'hui des blocages. Nous sommes dans une tripartition structurelle qui complique la formation de coalitions pour l'intérêt général. Cela déresponsabilise les citoyens et encourage chaque parti à rejeter la faute sur les autres, tout en brossant les électeurs dans le sens du poil. Or, à problème structurel, solution structurelle. Un référendum sur une question cruciale comme le travail obligerait chacun à prendre ses responsabilités. Concernant la problématique du travail qui « ne

paye plus », il ne s'agit pas d'un slogan populiste ou démagogique, mais d'un constat étayé par les données de l'Insee, fondé sur des choix collectifs que nous, Français, avons faits au cours des 40 dernières années. Si nous voulons sortir de cette situation, il faudra faire un choix de société clair. Ce choix, en raison de son ampleur, justifie de consulter directement la population. Cela permettrait de mettre les citoyens face à des choix concrets, et difficiles, donc de sortir du confort de la délégation systématique au Parlement. Une mise en responsabilité de chacun.

Un exemple de question référendaire pourrait être : « *souhaitez-vous refonder notre société sur le travail ?* » Derrière cette question, un projet de loi pourrait être proposé pour transférer 100 milliards d'euros de cotisations salariales vers d'autres formes de taxation, comme la taxation des dividendes, les héritages les plus élevés, la TVA, ou encore des contributions des retraités. Ce type de réforme aurait des inconvénients, bien sûr, mais il offrirait une solution concrète à un problème national.

Enfin, un tel référendum mettrait en lumière l'incapacité des extrêmes à proposer des solutions viables. Parce qu'il est facile de critiquer en disant que « *le travail ne paye plus* », mais un référendum obligerait à assumer les conséquences des propositions. Cela mettrait les électeurs face à la réalité de la politique : choisir entre des *inconvénients*, entre des solutions imparfaites, mais réalistes. À mes yeux, cela donnerait tout son sens à l'exercice démocratique en posant une question simple et fondamentale : voulons-nous refonder notre contrat social pour que le travail paye davantage ?

Jean-Louis Bourlanges :

Je suis personnellement très réservé à l'idée d'un recours systématique au référendum. Pour commencer, et si tentant soit le modèle helvétique que Richard a décrit, je ne suis pas sûr qu'il soit transposable à la France. Comme Montesquieu, je crois que la meilleure forme de gouvernement dépend du pays,

du climat, de la culture. Et le général de Gaulle avait conclu son discours de présentation de la Constitution de la Vème République en citant la réponse des sages de l'Antiquité, quand on leur demandait quelle est la meilleure Constitution : « *Dites-moi pour quel temps et pour quel pays.* » J'ai une immense admiration pour le modèle suisse, décrit par Richard comme un équilibre entre un pouvoir parlementaire, un gouvernement qui cherche constamment le compromis au sein du Conseil fédéral, et de multiples votations populaires. Mais ce système fonctionne parce que la Suisse bénéficie d'une culture politique très particulière, marquée par une grande responsabilité citoyenne. Ce pays a été jusqu'à rejeter des propositions comme l'instauration d'un salaire minimum ou une réforme des retraites. Et puis, il y a certes des votations polémiques, mais dont la portée reste très anecdotique (comme l'histoire des minarets), mais il y a aussi des moments où les votations ont provoqué des séismes, comme sur la question de la circulation des travailleurs liée à l'accord avec l'Union européenne. Et dans ces cas-là, le gouvernement suisse a su contourner la difficulté (comme il l'a fait avec les avions militaires suédois), donc quand le gouvernement veut éviter un résultat désagréable, il sait le faire ...

Personnellement, j'ai trois grandes réserves concernant le référendum. D'abord, je trouve problématique que le référendum réduise des enjeux souvent très complexes à une réponse binaire, « oui » ou « non ». Les questions comme celles évoquées par Antoine Foucher sur le travail sont précisément celles qui nécessitent un débat parlementaire approfondi, car elles sont interconnectées : on ne saurait en toucher une sans faire bouger tout le système. Le débat parlementaire est conçu pour éclairer ces questions et éviter les simplifications excessives. Ensuite, le référendum est intrinsèquement conflictuel. Il oppose des thèses et des antithèses, sans permettre la synthèse, ce qui ne peut qu'exacerber les divisions. En France, où la passion politique est intense, cela risque de conduire à des situations bloquées, surtout si les résultats sont serrés. Nous en avons un triste exemple avec la Nouvelle-Calédonie, où des

référendums successifs ont divisé la population en deux camps irréconciliables. Enfin, il me paraît inévitable que le référendum engage directement la responsabilité de celui qui le propose, car les questions posées touchent souvent au cœur de ses choix politiques. Si un gouvernement propose des sujets insignifiants, comme l'interdiction des minarets, il banalise l'outil. Mais si les questions portent sur des enjeux fondamentaux, comme un budget ou un traité, un rejet remet en cause sa capacité à gouverner. Cela explique ma méfiance envers les référendums d'initiative populaire, qui risquent d'affaiblir l'exécutif en l'obligeant à gérer des votes hors de son contrôle.

Quant à l'argument des précédents historiques, je pense qu'il faut distinguer les référendums gaulliens des autres. Ceux de de Gaulle, comme sur l'indépendance de l'Algérie ou l'élection présidentielle au suffrage universel, répondaient à une logique claire. Ils permettaient au peuple de se réapproprier un pouvoir qui lui échappait jusque-là et exprimaient des consensus larges, transpartisans, sur des enjeux majeurs. Ainsi, sur l'Algérie, le référendum exprimait en réalité un accord entre les gaullistes et les communistes, qui n'aurait pas pu s'exprimer dans les cadres ordinaires. En revanche, d'autres référendums, comme ceux sur les traités européens, ont souvent été mal compris. Et notamment le rejet du projet de Constitution européenne en 2005. Personnellement, j'avais voté « oui » non pas parce que j'approuvais le texte proposé, mais parce que je souhaiter dire non au « non ». Car d'un point de vue juridique, le camp du « non » ne faisait que réapprouver les traités de Rome, de Maastricht et de Nice. Or combien d'électeurs ayant voté « non » ont eu le sentiment qu'ils votaient pour le traité de Rome ? Bien peu ...

Bien que le référendum ait sa place dans certaines circonstances, je ne pense pas qu'il puisse devenir un outil régulier de gouvernement en France. Car la démocratie n'est pas seulement *la majorité*, c'est *la majorité avec le respect de la minorité*. Si débat parlementaire reste le fondement de notre démocratie, c'est parce qu'il me paraît être le seul à même de construire des compromis et

d'intégrer les aspirations de toutes les parties, majorité comme minorité. Si nous élargissons l'usage du référendum, cela doit se faire avec une grande prudence pour préserver l'équilibre de nos institutions.

Antoine Foucher :

Je pense qu'il est possible de continuer à défendre l'idée du référendum tout en tenant compte des objections ou remarques formulées par Jean-Louis Bourlanges, notamment celle qui me paraît particulièrement pertinente : la nécessité de reconnaître la complexité des problèmes. Cela implique, avant tout, un travail de discrétion, de discussion et de délibération préalable avant d'arriver à une décision finale. C'est vrai, et tout à fait nécessaire. Cela dit, il me semble que cette exigence n'est absolument pas incompatible avec le principe même du référendum.

Après tout, nous sommes un peuple encore profondément politique. J'en veux pour preuve ce qui s'est passé après la crise des Gilets jaunes. Nous sommes probablement le seul peuple au monde à avoir répondu à une crise sociale en organisant un débat politique à l'échelle nationale, mobilisant l'ensemble du territoire. Et même si ce débat n'a, en apparence, rien produit de concret, le simple fait qu'il a eu lieu a permis d'apaiser la crise et de donner aux citoyens le sentiment d'une réappropriation de la vie politique.

Jean-Louis Bourlanges :

Mais ce n'est qu'une entourloupe, alors ...

Antoine Foucher :

Je ne le crois pas, mais quand bien même : il serait possible de faire en sorte que ce ne le soit pas. Pour cela, il suffirait que les référendums soient précédés de grands débats. Imaginez l'annonce d'un référendum prévu dans six mois ou un an, sur un thème spécifique. Gardons l'exemple du travail. Nous pourrions

organiser, à l'échelle de tout le pays, des discussions approfondies sur des questions comme : pourquoi le travail ne paye plus ? Quelles sont les différentes façons de financer la protection sociale ? Comment faire en sorte que le travail redevienne rémunérateur ? Ces débats pourraient impliquer les parlementaires, les partenaires sociaux et les associations.

De plus, le Parlement pourrait jouer un rôle central en permettant à chaque groupe de présenter ses propositions. À l'issue de ces discussions, le projet de loi soumis à la population par référendum pourrait être une véritable synthèse, assumée soit par le Parlement, soit par le Président, reflétant l'ensemble des débats qui auront eu lieu sur le territoire. Cela permettrait de concilier la délibération collective et, au final, la nécessité d'un arbitrage démocratique. Après tout, même au sein du Parlement, la prise de décision repose, à terme, sur un arbitrage. Pourquoi ne pas appliquer ce principe à l'échelle nationale ?

Jean-Louis Bourlanges :

Mais il y aurait énormément d'amendements ... Si votre livre pouvait se réduire à une seule phrase, il ferait matière à référendum. Mais il est suffisamment riche, nuancé, et intelligent pour être irréductible à une formulation aussi simpliste.

Antoine Foucher :

Je vous remercie, mais je pense que les nuances et les complexités pourraient être intégrées dans un projet de loi auquel on dirait, à la fin : oui ou non.

Richard Werly :

Je crois que le modèle helvétique peut nourrir notre réflexion, et c'est pourquoi j'aimerais le compléter en vous lisant deux articles de la Constitution, qui distinguent les deux types de référendum possibles en Suisse : le référendum obligatoire et le référendum facultatif.

« Les actes soumis au référendum obligatoire sont automatiquement soumis au

vote populaire. Il s'agit de décisions que le Parlement estime nécessaires de faire parvenir à la connaissance et au vote du peuple. (...) Le référendum facultatif peut être demandé par 50.000 citoyens ou par 8 cantons. »

Cette distinction entre référendum obligatoire et référendum facultatif est essentielle. En fin de compte, le référendum obligatoire incarne une fonction de contrôle : il offre au peuple l'opportunité de surveiller et de valider les actions du gouvernement et du Parlement. Or, en France, il me paraît évident que ce besoin de contrôle de l'exécutif est réel.

Quant au référendum facultatif, il représente une autre dynamique : celle où le peuple peut s'emparer directement d'un sujet. Bien sûr, cette initiative peut être suggérée : la plupart du temps, les référendums facultatifs naissent de campagnes référendaires instiguées par des parlementaires ou des responsables politiques. Par exemple en ce moment, un référendum va bientôt être organisé pour réaffirmer la neutralité du pays dans le contexte de la guerre en Ukraine et des tensions suscitées par la participation aux sanctions de l'Union européenne. Clairement, ce référendum a été initié par des personnalités politiques. Ainsi, nous avons d'un côté une fonction de contrôle et, de l'autre, la possibilité pour les citoyens de s'approprier des enjeux spécifiques.

Mais il faut tout de même insister sur deux points. Tout d'abord, comme Jean-Louis Bourlanges l'a souligné, la spécificité du système suisse réside dans la concordance gouvernementale : tous les principaux partis collaborent au sein du gouvernement fédéral, qui constitue une espèce d'outil de synthèse. C'est cette configuration qui permet à l'alchimie référendaire suisse de fonctionner. Prenons un exemple historique : le référendum de 1992, qui a empêché l'entrée de la Suisse dans l'Espace économique européen. Cette décision a certes conduit à une relation complexe entre la Suisse et l'Union européenne, mais les Suisses qui ont voté contre le projet avaient la garantie que leur gouvernement trouverait des solutions adaptées et assurerait une continuité.

Le second point porte sur la pédagogie. En Suisse, chaque électeur reçoit, avant

chaque votation, un petit livret qui présente clairement les enjeux. Pour chaque sujet, qu'il soit communal ou fédéral, le document expose la position du gouvernement (ou de la commune) ainsi que celle des opposants, et ce, en une seule page pour chaque camp. Cette obligation de synthèse rend l'information accessible et compréhensible pour tous. Je crois qu'en France, un tel dispositif serait bénéfique. Il permettrait aux citoyens de mieux comprendre les sujets complexes.

Enfin, cher Jean-Louis, même si le référendum peut parfois produire des résultats déconcertants, il reste un outil précieux pour stimuler l'intelligence populaire. Il pousse les citoyens à s'approprier des débats et à en saisir la complexité. Par exemple, je suis convaincu que la réforme des retraites, et notamment l'âge de départ à 64 ans, aurait pu être soumise à référendum. Posons simplement la question : « *Français, êtes-vous prêts, en tenant compte de tels paramètres, à accepter de partir à 64 ans ?* » Cela aurait pu être l'occasion d'un véritable moment d'éducation populaire, indispensable pour faire avancer le débat sur un sujet aussi crucial.

Raphaël Doan :

Je suis d'accord, et j'ajouterais qu'il y a un véritable cercle vicieux lié à l'absence de pratique régulière du référendum. Si l'on n'en organise qu'un tous les cinquante ans, le jour où il arrive, il prend forcément des proportions dramatiques. Celui qui le propose en fait un acte personnel, et le peuple se prononce de façon passionnée, voire démesurée. C'est précisément pour cela que la pratique helvétique est si intéressante : elle est régulière. Et plus on s'habitue à consulter les citoyens, plus on développe une culture du référendum. Je rejoins Jean-Louis Bourlanges sur un point : comme le disaient le général de Gaulle et Solon, les constitutions doivent s'adapter au peuple. Mais cela ne signifie pas qu'elles ne peuvent pas évoluer.

Le général de Gaulle lui-même a introduit un référendum dans un régime qui, à

l'époque, aurait pu sembler totalement étranger aux traditions parlementaires de la France depuis la Troisième République. Cela prouve que nous pouvons évoluer. Toutefois, je ne proposerais pas de transposer directement en France un système aussi direct que celui de la Suisse. Je pense que nous ne sommes pas encore prêts, par exemple, à introduire des référendums d'initiative citoyenne ou des motions de destitution comme on peut en voir dans d'autres démocraties directes. Cela dit, le cadre actuel du référendum, tel qu'il figure dans notre Constitution, pourrait être amendé et assoupli. Je pense également qu'il serait pertinent de donner davantage de contrôle aux parlementaires dans le processus de déclenchement des référendums. L'article 11 de la Constitution permet au président de décider de soumettre un projet ou une proposition de loi à référendum, sur proposition du gouvernement *ou des deux assemblées*. À ma connaissance, cette dernière possibilité n'a jamais été utilisée, mais il me semble qu'il serait sain que les parlementaires, après une délibération sérieuse, puissent eux-mêmes proposer des référendums à soumettre aux Français. Cela permettrait d'intégrer une phase de discussion au sein des assemblées, où la meilleure question ou proposition de loi serait formulée avant d'être soumise au peuple. Ce processus combiné, mêlant préparation parlementaire et consultation populaire, renforcerait à la fois la pédagogie et la lisibilité du débat public, deux éléments qui font cruellement défaut aujourd'hui.

Quant à la complexité des sujets, je pense que cette démarche de sélection et de préparation des propositions à soumettre au vote populaire représente déjà un travail pédagogique essentiel. Aujourd'hui, nous n'avons ni la contrainte ni l'exigence de devoir expliquer immédiatement et clairement les enjeux devant les citoyens, ce qui affaiblit la qualité du débat.

En réalité, voter lors d'un référendum sur un projet de loi précis, même complexe, n'est pas nécessairement plus difficile que de choisir un président ou un député. Par exemple, lorsque nous élisons un président de la République, nous nous prononçons sur une multitude de choix en même temps. Par exemple, en élisant

Emmanuel Macron, nous avons validé un ensemble d'orientations, dont certaines nous échappaient peut-être totalement ou avec lesquelles nous n'étions pas d'accord. Je ne suis pas convaincu que ce type de décision, souvent global et flou, soit plus rationnel qu'un vote sur une question spécifique, après plusieurs mois de débat argumenté.

Jean-Louis Bourlanges :

La question des 64 ans est particulièrement représentative du problème : le débat sur les retraites ne peut pas se réduire à la seule question de l'âge de départ. Faut-il même fixer un âge précis, ou est-il préférable de raisonner en termes de durée de cotisation, c'est-à-dire du nombre d'années travaillées ? Par ailleurs, une réforme devrait aussi s'interroger sur le modèle : capitalisation ou répartition ? Et surtout, que fait-on pour accompagner les seniors et leur permettre de rester dans l'emploi si on veut prolonger leur activité professionnelle ? Toutes ces questions sont fondamentales et ne peuvent pas être résumées à un choix binaire « pour » ou « contre ».

C'est justement là qu'est la richesse du travail parlementaire. Il repose sur une spécialisation progressive des députés, pas parce qu'ils auraient un diplôme prestigieux, l'ENA, Polytechnique ou que sais-je, mais grâce à leur investissement dans des domaines spécifiques. Je le constate régulièrement : les députés communistes ne sont pas forcément les plus diplômés, mais ce sont souvent les plus sérieux dans leur analyse des sujets qu'ils suivent. Cela permet une répartition efficace du travail à l'Assemblée, et des débats structurés. Ensuite, le processus législatif est tout sauf expéditif. Bien sûr, il y a un vote final qui bloque l'ensemble, mais ce vote intervient après une procédure longue et minutieuse d'amendements, avec une réelle volonté d'aboutir. Ce processus témoigne de la complexité des sujets abordés et de la recherche d'une solution concertée. Mais il y a une question plus fondamentale : celle du rôle de la majorité dans une démocratie. Rousseau lui-même critiquait son propre concept de volonté

générale à la fin de sa vie, mais ce qui est certain, c'est que la majorité et la volonté générale sont deux choses tout à fait différentes. Et que la majorité, ce n'est pas toujours le bien ... Il y a un décalage parfois très grand entre le pouvoir majoritaire et la volonté générale, notion très idéalisée. C'est pourquoi il est crucial de multiplier les mécanismes permettant de rechercher un consensus plus large.

Là, la revendication d'un référendum prend tout son sens. Elle exprime une frustration croissante des citoyens face à des lois qu'ils ressentent comme imposées. Avec l'affaiblissement des grands corps intermédiaires – partis politiques, syndicats, églises – et dans un contexte d'individualisme grandissant, l'idée s'installe que seule une loi directement validée par chacun est légitime. Le référendum, comme le tirage au sort, s'inscrit dans cette logique. Mais je ne crois pas que ce soit adapté. Ce dont nous avons besoin, c'est d'une délibération parlementaire renforcée et plus ouverte.

Le Parlement, notamment le Parlement européen, montre qu'il est possible d'associer la société civile au débat. Prenons des sujets sensibles comme la fin de vie ou les retraites : pourquoi ne pas imaginer une commission spéciale à l'Assemblée nationale qui, sur un ou deux ans, auditionnerait toutes les parties concernées : citoyens, experts, associations ? Cela permettrait une véritable concertation et une délibération élargie. Nous avons tout à gagner à ouvrir davantage nos processus parlementaires, plutôt que de les contourner.

Richard Werly :

Est-ce qu'une question aussi simple que celle-ci, posée aux Français, ne pourrait pas ouvrir un débat de société essentiel ? Par exemple : « *Vous partiez à la retraite à 62 ans mais, pour telle et telle raison, le gouvernement propose de repousser l'âge à 65 ans. Oui ou non ?* » Ce serait un point de départ formidable. Imaginez, osez envisager (car je vous soupçonne de ne pas l'oser, Jean-Louis), que les Français disent oui ...

Raphaël Doan :

Et sur la question des retraites, je ne crois pas que le débat parlementaire, au cours des quarante dernières années, ait permis de faire beaucoup avancer les choses ni de trouver des solutions réellement pertinentes et efficaces, quelle qu'ait pu être la qualité des débats. Et c'est précisément pour cela qu'on finit par penser qu'il faudrait trancher cette question autrement. C'est l'avantage du référendum : certes, il divise, mais il tranche.

Jean-Louis Bourlanges :

80 % des Français étaient hostiles à la réforme, donc, dans ce cas, le référendum aurait donné un résultat négatif.

Raphaël Doan :

Ce n'est pas sûr, car il y aurait eu un véritable débat national, ouvert et structuré. Prenons l'exemple de l'Algérie : le débat parlementaire de l'époque n'a pas su résoudre ce sujet. Pire, il l'a tellement mal géré que cela a contribué à faire tomber le régime qui l'organisait. C'est finalement le référendum qui a permis au général de Gaulle de trancher cette question, même s'il ne s'agit pas de négliger le rôle qu'a joué sa propre stature politique.

Jean-Louis Bourlanges :

C'est une façon de voir la chose. On peut aussi considérer qu'il s'agissait surtout d'une ruse constitutionnelle habile. On avait un gouvernement porté par ceux qui voulaient conserver l'Algérie française, mais qui a refusé de s'engager clairement sur cette voie. Ce succès a donc davantage relevé de la stratégie machiavélique que d'un exercice démocratique exemplaire.

Philippe Meyer :

Passons à la question du référendum d'initiative citoyenne. Je vais vous demander de répondre brièvement, presque comme si vous répondiez à un référendum : par oui ou par non, ou avec une explication remarquablement concise.

Jean-Louis Bourlanges :

Dans le cadre du comité Balladur, auquel j'ai participé, nous avons réfléchi à cette question, et avons estimé que le référendum d'initiative citoyenne pouvait être légitime pour obliger l'Assemblée nationale à se prononcer sur une question qu'elle aurait tendance à éluder. Le peuple pourrait vouloir s'emparer d'un problème pour des raisons précises, et si l'Assemblée refusait de s'en saisir, alors le référendum devenait une possibilité. Cela me semblait une bonne manière de combiner démocratie directe et démocratie représentative.

Cependant, il faut bien comprendre que *l'initiative*, c'est-à-dire la construction du texte soumis au référendum, est une étape cruciale du processus législatif. Or, dans la forme actuelle du référendum d'initiative populaire, on donne le monopole de cette initiative à l'opposition. Cela transforme l'outil en un moyen de contester directement l'action gouvernementale, ce qui perturbe la continuité de cette action. Donc : je suis très réservé.

Antoine Foucher :

Je pense qu'on pourrait trouver un équilibre qui combine démocratie représentative et référendum. À une condition, cependant : un référendum d'initiative citoyenne devrait être soumis à des seuils bien définis, pour garantir sa légitimité et sa représentativité : un certain pourcentage d'électeurs inscrits, avec une répartition représentative sur l'ensemble du territoire.

Une fois cette représentativité établie, le sujet pourrait être transmis au Parlement, avec une obligation pour les parlementaires de s'en saisir. Le Parlement ferait alors tout le travail de délibération : affiner la question, prendre

en compte la complexité des enjeux, et finalement présenter un projet de loi clair à la population, conformément à l'article 11 de la Constitution.

Ce modèle permettrait de répondre au besoin de participation et de responsabilisation citoyenne tout en évitant de simplifier à l'excès des questions complexes. Grâce à une interaction entre le Parlement et des débats organisés sur tout le territoire, on pourrait aboutir à des décisions éclairées et légitimes.

Raphaël Doan :

Je ne suis pas défavorable au principe, mais les conditions pratiques pour sa mise en œuvre sont particulièrement difficiles à réunir. En Suisse, le modèle fonctionne bien. En Californie, en revanche, c'est un anti-modèle : il existe un véritable marché de la collecte de signatures, avec des pratiques douteuses qui permettent d'acheter des soutiens pour déclencher un référendum. Cela devient rapidement chaotique.

C'est pourquoi, à court terme, je privilégierais deux autres pistes. Premièrement, élargir le champ du référendum tel qu'il existe aujourd'hui dans la Constitution. Deuxièmement, instaurer un référendum d'initiative *parlementaire* où, par exemple, un tiers des parlementaires pourrait, une fois par an, soumettre une question ou un projet au vote des Français.

Richard Werly :

Puisqu'on me demande une réponse brève : oui, je suis favorable au référendum d'initiative citoyenne. Mais cela doit être encadré. Si un tel référendum contrarie profondément l'orientation du gouvernement, il risque de se transformer en pouvoir de censure. Pour éviter cela, il faudrait l'assortir de conditions strictes, comme garantir qu'il ne mette pas en péril l'équilibre du Parlement ni la continuité gouvernementale. Avec ces garde-fous, un référendum d'initiative citoyenne pourrait devenir un outil démocratique intéressant et efficace.