décider ENSEMBLE

POUR UNE « CULTURE RÉFÉRENDAIRE » ?

Le 03/10/2025

décider ENSEMBLE

SOMMAIRE - PARTIE 1

INTRODUCTION 3

QU'EST CE QUE LE REFERENDUM 4

- UNE définition, mais DES conceptions différentes 4
- Les quatre types de référendums en France 5

LE REFERENDUM NATIONAL : UN OUTIL OUBLIE, BOUDE, CRITIQUE? 7

- Une histoire marquée par un usage plébiscitaire 7
- Aujourd'hui, la crainte populiste 9
- Un outil réellement démocratique ? 11
- Quelques perspectives 17

CONCLUSION 20

SOURCES & RESSOURCES 21

INTRODUCTION

> **« Faut-il accroître le recours aux référendums, et qui doit en avoir l'initiative ? »**, interrogeait Emmanuel Macron dans sa lettre aux Français·es, le 13 janvier 2019.

Président depuis 2017, il n'a pourtant jamais eu recours à cet outil, tout comme ses deux prédécesseurs, malgré une période marquée par de forts mouvements sociaux et des transformations majeures, du mouvement des Gilets Jaunes à la réforme des retraites. Un constat contrastant avec l'envie des citoyen·nes : alors que le dernier référendum national remonte à 2005, 88% des Français·es se déclarent favorables l'utilisation de cet outil (Ipsos, 2025).

Loin d'avoir disparu, le référendum reste ainsi bien présent dans le paysage public et politique. Ainsi, les personnalités politiques s'en emparent comme Emmanuel Macron qui l'évoque à demi-mot lors des vœux présidentiels 2025, avant d'y faire explicitement allusion le mardi 13 mai de la même année concernant la loi sur la fin de vie. Ce n'est pas le seul, puisque Marine Le Pen en fait un argument central de sa stratégie électorale, en l'associant aux questions migratoires. De leur côté, les Gilets Jaunes ont porté avec force la revendication du référendum d'initiative citoyenne (RIC), symbole d'une aspiration à une démocratie plus directe.

Le référendum est certes un outil critiqué, mais il nourrit les aspirations du plus grand nombre : certain·es y voient un moyen efficace de faire adopter les législations souhaitées, d'autres y projettent l'espoir d'une démocratie plus participative.

Dans le prolongement de notre réflexion sur le vote, il paraît donc naturel de nous pencher sur cet outil de démocratie directe. Pilier de la décision citoyenne, aujourd'hui marginalisé et relégué à un usage exceptionnel, le référendum mérite d'être étudié et interrogé : **peut-il réellement contribuer à revitaliser la démocratie ? Peut-on envisager l'émergence d'une véritable « culture référendaire » en France (Morel, 2024) ?**

QU'EST-CE QUE LE RÉFÉRENDUM ?

UNE définition, mais DES conceptions différentes

DÉFINITION

Le référendum est un outil de démocratie directe : il permet de consulter l'ensemble des citoyen·nes sur une question ou un texte, en leur demandant le plus souvent de répondre par "oui" ou par "non". Il s'agit d'un mécanisme de décision politique qui vise à laisser le peuple approuver ou rejeter une mesure.

C'est à partir du XVIIe siècle que commencent à émerger les idées fondatrices de nos conceptions démocratiques modernes, notamment autour de la souveraineté populaire. Ces réflexions ouvriront progressivement la voie à l'idée de consultation directe du peuple, telle que le référendum. À cette époque, différents courants s'opposent :

COURANT 1

L'école **participationniste** considère que la représentation (le fait d'élire les élu·es pour prendre des décisions) déforme la volonté populaire et qu'il faut rendre le pouvoir directement aux citoyen·nes. Rousseau incarne particulièrement ce courant : partisan d'une démocratie directe, il plaide pour un exercice du pouvoir fondé sur la participation collective de tous.

COURANT 2

L'école **représentationiste** considère à l'inverse qu'un gouvernement fondé sur des représentant·es élu·es est nécessaire au bon fonctionnement d'un État-nation. Montesquieu, par exemple, considère que la représentation permet de garantir l'équilibre des pouvoirs et constitue une protection des libertés individuelles.

COURANT 3

Une **troisième voie** insiste sur la nécessité d'un gouvernement représentatif, mais affirme que celui-ci doit être capable d'intégrer des formes de démocratie directe, comme le référendum, pour mieux associer la population aux décisions.

Les quatre types de référendums en France

Le terme “référendum”, tel qu'il est utilisé dans ce dossier, recouvre en réalité plusieurs réalités, chacune ayant ses propres caractéristiques. Les articles **11**, **89** et **72** de la Constitution encadrent les modalités d’organisation et de portée des référendums locaux et nationaux.

1. Des formes de référendum national

- **Le référendum législatif (article 11)**

Le référendum législatif permet d’approuver ou de rejeter une loi ou une proposition législative adoptée par le Parlement.

Il *“est organisé à l'initiative du·de la Président·e de la République, sur proposition du Gouvernement ou sur proposition conjointe de l’Assemblée nationale et du Sénat”*. Ce référendum peut concerner *“tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions”* (art.11 Constitution)

- **Le référendum constituant (article 89)**

Le referendum constituant est l’une des deux méthodes possibles pour réviser la constitution. Celle-ci peut être modifiée :

Par le·la Président·e de la République, sur proposition du·de la Premier·ère ministre, via un projet de **révision constitutionnelle**. Dans ce cas, le référendum n’est pas obligatoire : le·la Président·e peut choisir de soumettre le texte à l’approbation du Parlement. Celui-ci est adopté s’il obtient les 3/5 des suffrages exprimés des deux chambres réunies en Congrès.

Par le Parlement, via une **proposition de révision constitutionnelle**, dans ce cas, le référendum est obligatoire.

Le saviez-vous ?

Il y a eu 39 révisions constitutionnelles sous la Ve république. 25 ont été adoptées et 14 ont été rejetées. Seules 3 d'entre elles ont été soumises à référendum :

- Pour le suffrage universel direct adopté sous Charles de Gaulle en 1962.
- Pour la réforme du Sénat et la régionalisation, refusée sous Charles de Gaulle en 1969.
- Pour la réduction du mandat présidentiel de 7 ans à 5 ans, refusée sous Jacques Chirac en 2000.

• Le référendum d'initiative partagée (article 11)

Le référendum d'initiative partagée (RIP), introduit par la révision constitutionnelle de 2008, **permet aux parlementaires (sénateur·ices et député·es) de soumettre une proposition de loi à référendum si elle remplit deux conditions** :

➔ **Elle est soutenue par au moins un cinquième des parlementaires** (soit 185 député·es ou sénateur·ices);

➔ **Puis validée par un dixième des électeur·ices** inscrit·es sur les listes électorales, ce qui représente environ 4.8 millions de personnes en 2025.

Ce mécanisme très encadré et les seuils requis très élevés rendent son application extrêmement difficile, si bien qu'aucun RIP n'a jamais été organisé depuis sa création. En 2020, la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aérodromes de Paris (ADP) devait faire l'objet d'un RIP. Cependant, celle-ci n'a pas obtenu le nombre suffisant de signatures citoyennes (1 093 030). L'échec de cette tentative a entrainé une prise de position du Conseil constitutionnel qui dénonce une procédure "dissuasive et peu lisible".

Attention, il ne faut pas confondre le **RIP** et le référendum d'initiative citoyenne (**RIC**). Inspiré du modèle Suisse et réclamé par les Gilets Jaunes, ce dernier n'existe pas aujourd'hui dans la Constitution française.

2. Le référendum local

- **Le référendum local** (article 72-1 alinéa 2, révision constitutionnelle du 28 mars 2003)

Le référendum local permet aux électeur·ices d'une collectivité territoriale (commune, département, région) de se substituer à l'assemblée délibérante (Conseil municipal, départemental, régional) en se prononçant sur un sujet relevant de la politique locale. **Seul l'exécutif local (maire, président·e du Conseil départemental ou régional) peut proposer à l'assemblée délibérante l'organisation d'un référendum local**. Pour qu'il soit valide, deux conditions doivent être réunies :

- Un taux de participation d'au moins 50% des électeur·ices (quorum de participation),

- Et une majorité absolue des suffrages exprimés en faveur de la proposition.

> Ainsi, derrière un même mot, « référendum », se cachent des réalités multiples. Il est nécessaire d'en comprendre les formes et les usages pour éclairer les conflits qu'ils cristallisent et les attentes démocratiques qu'ils alimentent.

LE RÉFÉRENDUM NATIONAL : UN OUTIL OUBLIÉ, BOUDÉ, CRITIQUÉ ?

Une histoire marquée par un usage plébiscitaire

Avant même la Révolution française, des formes de consultations populaires, comme les assemblées locales de villageois·es ou de membres de corps de métiers, permettaient de gérer les affaires quotidiennes ou de transmettre des résolutions aux représentants du roi.

La Révolution française marque un tournant décisif dans l'histoire politique du pays. En 1789, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) pose les principes de la souveraineté populaire. L'article 6 de la déclaration dispose que "la loi est l'expression de la volonté générale" et que "tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentant·es, à la formation de la loi". Bien que la DDHC ne mentionne pas explicitement le référendum, elle consacre l'idée que la souveraineté appartient au peuple, et que ce dernier doit pouvoir participer à la création des lois.

Ces principes nourrissent les réflexions politiques de la Révolution et inspirent directement la Constitution de 1793, qui prévoit par **l'article 59** que "toute loi est soumise à la ratification du peuple". Ce texte constitutionnel, lui-même adopté par référendum (sur la base d'un suffrage universel masculin), ne sera cependant jamais appliqué en raison du contexte de la *Terreur*. Il n'en demeure pas moins le premier fondement juridique explicite d'une logique référendaire en France, associant pleinement la souveraineté populaire à l'élaboration de la loi.

Mais cette ambition de démocratie directe est rapidement mise en retrait. La Constitution de 1795 ne conserve que le référendum obligatoire pour la révision constitutionnelle. Les partisans d'un modèle plus représentatif, hostiles à toute forme de participation directe du peuple, l'emportent. Le pouvoir constituant s'oriente alors vers une **conception plus méfiante de l'intervention citoyenne** dans l'élaboration de la loi, et le référendum se voit progressivement relégué à un rôle marginal et exceptionnel.

Il réapparaît quelques années plus tard dans des régimes plébiscitaires, non plus comme un instrument de souveraineté populaire, mais comme un **outil de légitimation autoritaire**. Sous le Consulat, l'Empire et le Second Empire (1799–1814 ; 1852–1870), Napoléon Ier et Napoléon III y ont massivement recours pour faire valider les ruptures de légalité liées à leur accession au pouvoir et asseoir leur légitimité auprès du peuple (Taillon, 2022). Lors de ces "plébiscites", l'abstention est élevée, les questions posées sont formulées de manière ambiguë, et seuls les bulletins "OUI" sont mis à disposition des votants, rendant la victoire de l'empereur quasi-automatique (Fondation Napoléon).

Cela conduit à un « traumatisme des républicains qui date du Second Empire », note Benjamin Morel (Public Sénat, 2023), et « conformément à une conception représentative de la souveraineté nationale », explique l'historien Patrick Taillon (Conseil constitutionnel, 2022), les IIIe et IVe Républiques (1870–1940 ; 1946–1958) écartent largement le recours au référendum, à l'exception des cas constitutionnels. **Le référendum demeure ainsi perçu comme un outil ambigu**, potentiellement dangereux pour l'équilibre démocratique et apparaît, dans la culture politique française, comme un instrument souvent détourné de son objectif démocratique initial, précise Bertrand Mathieu (Revue politique et parlementaire, 2018).

Ce n'est qu'avec l'avènement de la **Ve République** que la France renoue avec la pratique référendaire, mais non sans réticences. « Lorsque de Gaulle, qui est un peu l'héritier d'une vision bonapartiste des institutions, prévoit d'introduire le référendum et en fait un élément névralgique du nouveau régime, les parlementaires sont inquiets. Donc, on va réduire le champ applicable du référendum, de façon très restrictive, à la ratification des traités ou à l'organisation des pouvoirs publics » (Morel, 2023).
En effet, **de 1958 à 2005**, neuf référendums nationaux sont organisés (hors celui du 28 septembre 1958 sur la Constitution), tous à l'initiative du chef de l'État et, pour la plupart, sur la base de l'article 11 de la Constitution. Les plus marquants concernent des **questions européennes**, comme celui du 20 septembre 1992 portant sur la ratification du Traité de Maastricht, et celui du 29 mai 2005 relatif à la Constitution pour l'Union européenne, rejeté à plus de **54% des suffrages**.

Aujourd'hui, la crainte populiste

Aujourd'hui, chez les représentant·es politiques, s'ajoute à la crainte de l'usage plébiscitaire du référendum, celle de son usage populiste. L'histoire récente offre plusieurs exemples de l'instrumentalisation du référendum à des fins populistes ou électoralistes.

ROYAUME-UNI

En 2013, le Premier ministre David Cameron promet un référendum sur le Brexit, avant tout pour apaiser les tensions au sein de son propre parti à l'approche des élections. N'étant lui-même pas certain d'être réélu, cette promesse n'était initialement pas pensée pour être tenue. Mais contre toute attente, il remporte les élections de 2015 : le référendum est alors déclenché et mènera finalement à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Au Royaume-Uni, le référendum n'est pas contraint par la loi (pas de notion de seuil ou de quorum). Il s'organise seulement à la discrétion du Parlement.

HONGRIE

Viktor Orban a fait voter en 2016 un référendum (avec un taux d'approbation de 98%) pour refuser l'accueil d'immigrés, exploitant ainsi les peurs et divisions sur la question migratoire, cependant le referendum n'ayant pas atteint le quorum de participation (50%) nécessaire pour être validé, il en résulte un échec pour le premier ministre hongrois. (Bouanchaud, 2016)

TURQUIE

Recep Tayyip Erdogan, a transformé le référendum constitutionnel de 2017 en un véritable plébiscite pour se voir accorder des pouvoirs quasi-absolus. (pour aller plus loin : Insel, 2017)

Ces exemples récents illustrent comment le référendum peut être utilisé comme un outil de manipulation populiste. Selon le politologue Adam Quinn, il existe en effet deux bonnes raisons de se méfier du référendum lorsqu'il est employé à des fins populiste.

D'une part, il est aisé pour les démagogues de tromper un électorat peu informé, en faisant des promesses qui ne sont souvent que des illusions.

- **Les partisans du Brexit promettaient** un gain économique, aujourd'hui démenti.
- **En Hongrie, Victor Orban a proposé un référendum très orienté** contre les migrants, avec une campagne alarmiste et simplificatrice.

D'autre part, les campagnes référendaires portant sur des sujets clivants, comme l'immigration (Hongrie) ou la souveraineté nationale (Brexit), produisent et **accentuent des divisions** entre les partisans du "oui" et ceux du "non". L'usage populiste du référendum renforce donc des fractures sociales et politiques, risquant de miner l'unité nationale et la cohésion politique (exemple de la division au Royaume-Uni qui persiste entre les partisans des deux camps).

Cependant, cela ne suffit pas à justifier l'abandon absolu de cet outil. Il ne faut pas tomber dans une "lecture fausse de l'histoire récente" (France Culture, 2019). L'instrumentalisation du référendum par l'extrême droite ou des figures populistes (comme Nigel Farage au Royaume-Uni) ne signifie pas que le référendum en lui-même est un outil populiste. Les méthodes de construction, les modalités d'organisation et les règles des campagnes référendaires jouent un rôle prépondérant.

Le référendum peut également jouer le rôle de contrepouvoir dans des contextes autoritaires en permettant de mobiliser le peuple, de réunir les partis d'opposition et de créer des coalitions contre le gouvernement en place (France Culture, 2019).

En revanche, dans des pays où le recours au référendum est peu fréquent, comme en France où le dernier remonte à 2005, la capacité de l'opposition à s'approprier cet outil pour mobiliser la population semble limitée. Le manque d'usage régulier de cet instrument, pourtant souvent brandi par les responsables politiques comme un moyen de 'renouer le dialogue avec la population', alimente un sentiment de frustration et de méfiance. Les annonces répétées d'Emmanuel Macron ou de son gouvernement concernant l'organisation de référendums sur des sujets tels que la réforme des retraites ou la loi sur la fin de vie illustrent parfaitement ces effets d'annonce qui n'aboutissent jamais réellement.

Un outil réellement démocratique ?

Malgré son potentiel démocratique, le référendum reste une procédure contestée. Son usage occasionnel et souvent opportuniste, notamment en France, alimente la méfiance autant que l'espoir. Dans un contexte où la participation politique semble en crise et où la défiance envers les institutions représentatives progresse, le référendum est tantôt présenté comme un outil de revitalisation démocratique, tantôt comme une menace de dérive populiste. Mais qu'est-ce qui rend réellement un référendum démocratique ? Est-ce sa fréquence, sa formulation, ou la manière dont la volonté populaire s'y exprime ? (Morel, 2018)

1. Le choix de la majorité ?

Le référendum est souvent perçu comme l'instrument démocratique par excellence, censé incarner la volonté majoritaire du peuple. Pourtant, il fait l'objet d'une critique paradoxale : une minorité parviendrait à imposer son choix à la majorité.

Ainsi, les **propos surlignés en jaune** nous permettront d'explorer les controverses et les idées reçues autour des référendums, afin d'en mieux saisir les enjeux.

- **En démocratie référendaire, il est impossible de revenir sur une décision !**

Le référendum est souvent **perçu comme une procédure irréversible**, car il est rare que le peuple soit consulté à nouveau sur un même sujet (Cohen, Grunberg, Manin, 2017). Cette caractéristique peut devenir problématique, notamment lorsque les électeur·ices viennent à regretter leur choix, comme ce fut le cas du Brexit : cinq ans après, entre 55% et 60% des Britanniques se disent déçus par leur décision (National Centre for Social Research, 2024). À ce sujet, la Commission de Venise, dans son Code de bonne conduite en matière référendaire (2007), préconise de ne pas modifier un texte adopté par référendum par une procédure autre que populaire et de respecter un délai avant de revenir sur cette décision.

Cependant, une fois ce délai (dont la durée reste imprécise) écoulé, rien n'empêche de consulter à nouveau le peuple sur un même sujet par voie référendaire. **La critique de l'irréversibilité ne porte donc que sur les décisions référendaires relativement récentes.**

En ce sens, « modifier, avec ou sans référendum, des décisions prises par référendum après plusieurs années n'est pas plus complexe que de revenir sur des lois parlementaires » (Morel, 2018).

L'IRLANDE

L'Irlande illustre bien cette flexibilité : elle a consulté sa population à plusieurs reprises sur des sujets comme le droit à l'avortement (1983, 1992, 2002, 2018) ou le divorce (1986, 1995). Une période d'environ 10 ans pourrait (selon cet exemple) constituer un délai raisonnable pour rediscuter des décisions référendaires, permettant ainsi de prendre en compte l'évolution des mentalités et des contextes sociaux.

- **La volonté populaire exprimée dans les urnes ne sera jamais celle de la majorité !**

Comment un référendum pourrait-il réellement refléter la volonté de la majorité si l'abstention représente souvent la « voix » dominante ? Certain·e·s opposant·e·s soulignent que la volonté populaire exprimée lors de ces scrutins ne correspond pas toujours à celle de la majorité.

Pour y remédier, certains pays ont instauré le vote obligatoire, généralement assorti de sanctions pour les abstentionnistes. Dans ces contextes, l'efficacité de cette mesure repose en grande partie sur ces sanctions (Morel, 2018).

Cependant, cette pratique est en recul dans plusieurs pays européens, tandis que l'abstention reste un fort indicateur de défiance envers les institutions, soulevant la question des moyens à mettre en œuvre pour renforcer la mobilisation citoyenne.

Cette critique, bien qu'entendable pour les référendums, s'applique également aux élections des représentant·e·s. Il serait donc difficile d'attribuer exclusivement au référendum les difficultés liées à la représentativité, alors même que ces enjeux se posent aussi dans les modes de scrutin représentatifs.

2. Traduire ou trahir la volonté populaire ?

Pour certain·es, la volonté référendaire serait inapte à traduire les préférences réelles sur la question posée : le référendum « *exprimerait un vote manipulé, mal informé, dévié de sa question* » et la volonté populaire « *serait vouée à être « trahie », ou déformée, dans sa phase postérieure de concrétisation* » (Morel, 2018).

- **L'électeur·ice est incompétent pour trancher !**

L'ÉLECTEUR·ICE…

➔ Serait insuffisamment informé·e, mal informé·e ou influencé·e par des facteurs externes.

➔ Pourrait être tenté·e de voter non pas sur le fond de la question, mais en fonction de leur opinion sur le gouvernement, ce qui conduirait à une personnalisation du scrutin.

➔ Serait susceptible de réinterpréter le sens de la question, comme l'ont fait les Français·es en 2005 en privilégiant, dans leur réponse, une Europe sociale plutôt que de répondre à la ratification du traité constitutionnel (Morel, 2018).

Plusieurs études montrent que, dans des pays comme la Suisse ou les États-Unis, **les électeur·ices prennent souvent des décisions éclairées**, y compris lorsqu'ils suivent les recommandations de vote des partis politiques.

En outre, la fréquence des référendums dans certains pays, une certaine routinisation, permet de développer une culture qui prépare les citoyen·nes à comprendre et à débattre des enjeux, réduisant ainsi les risques de confusion.

Plus généralement, la critique de l'électorat ne saurait se limiter aux scrutins référendaires. En effet, les capacités cognitives des citoyen·nes sont souvent remises en question lorsqu'il s'agit des élections ou de faire des choix, allant à l'encontre de des principes fondamentaux de nos démocraties.

- **Le référendum ne reflète pas ce que souhaite la majorité !**

Même lorsqu'un référendum donne lieu à un vote éclairé, un référendum peut ne pas refléter entièrement la volonté de la majorité. Il imposerait un choix binaire, obligeant les électeur·ices à exprimer leur opinion de façon manichéenne (Cohen, Grunberg, Manin, 2017). Cet "enserrement du choix dans une alternative bloquée" est probablement surestimé (Morel, 2018).

Premièrement, le choix n'est pas systématiquement binaire.

- En cas d'adoption d'une nouvelle constitution par référendum, la victoire du «non» oblige le pouvoir en place à proposer un nouveau référendum sur une nouvelle proposition de constitution.
- En cas de «oui» lors d'un référendum abrogatif – celui-ci supprime une législation et crée un vide législatif – une nouvelle législation plus adaptée peut voir le jour.

Deuxièmement, un référendum n'est pas limitant sur les options qui suivent son adoption.

- Dans un contexte de «culture référendaire» (Morel, 2018), un référendum sur la construction d'une centrale nucléaire, s'il est adopté, peut mener à d'autres référendums venant préciser ses aménagements.

Enfin, même si le référendum contraint à un choix binaire, notamment sur des sujets sociétaux comme l'avortement et le divorce, cela ne signifie pas que les opinions des citoyen·ne·s le soient.

- **La volonté populaire sera nécessairement trahie !**

Enfin, une critique porte sur **le respect des résultats** : comment s'assurer que la volonté exprimée par les électeur·ices soit respectée ?

D'abord, l'instauration de délais d'application obligatoires peut contraindre les initiateur·ices à concrétiser le vote dans un temps donné, évitant ainsi qu'il ne reste lettre morte.

Ensuite, l'inclusion des citoyen·nes, des partis et des institutions dans l'élaboration de la question posée et la traduction concrète de la décision prise permettrait d'augmenter la légitimité du processus. Ce travail collectif favoriserait une meilleure compréhension et une traduction plus fidèle de la volonté exprimée, tout en amplifiant l'impact citoyen.

3. La formulation du référendum

Un bon référendum repose sur une question claire, simple et neutre :
D'après la Commission de Venise (2007) :

> "La question [référendaire] ne doit pas induire en erreur ; elle ne doit pas être suggestive, notamment en mentionnant les effets supposés de l'acceptation ou du rejet du texte ; elle ne doit permettre qu'une réponse par oui, non ou blanc, et ne pas poser de question ouverte nécessitant une réponse plus circonstanciée" (Commission de Venise, 2007).

Cette recommandation s'explique par les nombreux usages manipulatoires du référendum dans l'histoire :

QUÉBEC

En 1980, le Québec pose une question complexe et enjolivée sur l'indépendance, suggérant un partenariat économique avec le Canada, ce qui rendait le « oui » plus séduisant.

“ Le Gouvernement du Québec a fait connaître sa proposition d'en arriver, avec le reste du Canada, à une nouvelle entente fondée sur le principe de l'égalité des peuples ; cette entente permettrait au Québec d'acquérir le pouvoir exclusif de faire ses lois, de percevoir ses impôts et d'établir ses relations extérieures, ce qui est la souveraineté, et, en même temps, de maintenir avec le Canada une association économique comportant l'utilisation de la même monnaie ; aucun changement de statut politique résultant de ces négociations ne sera réalisé sans l'accord de la population lors d'un autre référendum ; en conséquence, accordez-vous au Gouvernement du Québec le mandat de négocier l'entente proposée entr le Québec et le Canada ?”

AUTRICHE

En 1938, Hitler biaise le vote sur l'annexion de l'Autriche avec un bulletin graphiquement déséquilibré : le « oui » est écrit bien plus grand que le « non ».

Volksabstimmung und Großdeutscher Reichstag

Stimmzettel

Bist Du mit der am 13. März 1938 vollzogenen

Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich

einverstanden und stimmst Du für die Liste unseres Führers

Adolf Hitler!

Ja

Nein

PORTUGAL

En 1998, au Portugal, le gouvernement lie l'adoption du traité d'Amsterdam à la continuité de l'intégration européenne, mélangeant deux enjeux distincts (Ballufier, 2018).

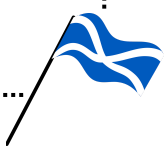
Êtes-vous d'accord pour que le Portugal continue à participer à la construction de l'Union européenne dans le cadre du traité d'Amsterdam ?

Pour limiter ces dérives, certains pays imposent une révision de la question. Cela permet de vérifier que la formulation de la question est conforme, claire et impartiale.

ÉCOSSE

En Écosse (2014), la formulation initiale du référendum sur l'indépendance, jugée trop orientée, est remplacée par une version plus neutre, négociée entre les camps. (Ibid)

- ***"Êtes-vous d'accord pour que l'Écosse devienne un pays indépendant ?"***
- ***"L'Écosse doit-elle devenir un pays indépendant ?"***



En France, c'est le Conseil constitutionnel qui veille à cette clarté et à la neutralité de la question posée. Il veille également à ce que le référendum respecte la constitution.

Ainsi, un éventuel référendum sur l'immigration, tel que proposé par le Rassemblement national, ne pourrait porter que sur l'immigration économique légale (au regard des thématiques prévues par l'article 11), et toute tentative d'introduire la "priorité nationale" serait inconstitutionnelle (Tania Racho). Pour tenter de contourner ces restrictions, le RN pourrait chercher à formuler la question de manière stratégique, en s'appuyant sur des exemples passés.

Dans un tel contexte, le Conseil constitutionnel jouerait un rôle essentiel, à la fois comme garant des principes constitutionnels et comme arbitre de la conformité et de la neutralité de la formulation de la question référendaire.

EN RÉSUMÉ

« Bien que donnant la parole au peuple, le référendum n'est pas par essence démocratique. Sa qualité démocratique dépend de variables attachées à sa pratique. À bien des égards, le défi est aujourd'hui de reprendre le référendum aux populistes, en montrant qu'il est possible d'en faire un usage sinon parfaitement démocratique, du moins "démocratiquement correct" » (Morel, 2024).

Quelques perspectives

Face aux limites mentionnées du référendum national, plusieurs pistes peuvent être envisagées pour en améliorer l'usage. Qu'il s'agisse de favoriser la participation ou de mieux traduire la volonté populaire, l'enjeu est de redonner du sens à cet outil démocratique.

1. Favoriser la participation nationale

Nous avons vu que l'indécision ou le sentiment d'incompétence alimentent l'abstention. Pour y remédier, il est essentiel de **formuler des questions claires et accessibles**. Au-delà de la forme, **le thème de la question est tout aussi déterminant** (questions sociétales, de souveraineté).

« Encore faut-il que la population dispose des ressources nécessaires pour se forger une opinion. Comme le rappelle la convention de Venise, une information de qualité, pluraliste et accessible est indispensable pour garantir un vote éclairé. Cela suppose une campagne équilibrée, une régulation stricte de l'information et un rôle actif des médias et des institutions – de manière indépendante – dans la diffusion de points de vue contradictoires.

« Enfin, il est nécessaire de réduire les obstacles pratiques à la participation. Le vote par procuration, électronique ou par correspondance permet de limiter les contraintes matérielles. Dans les pays où le référendum est routinier, comme la Suisse ou les États-Unis, on observe que le regroupement de plusieurs référendums lors d'un même scrutin – notamment lorsqu'il coïncide avec une élection mobilisatrice, comme une élection législative ou présidentielle – favorise également la participation (Morel, 2018).

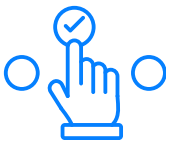
2. Mieux traduire la volonté populaire

Comment mieux capter ce que souhaite réellement la population ? Deux pistes principales sont souvent évoquées :

1. **Le référendum à choix multiples**
2. **Le référendum d'initiative citoyenne (RIC)**

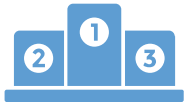
Les deux offrent une marge de participation et d'expression plus large aux électeurs.

• Référendum à choix multiples



Le référendum à choix multiples semble une solution pertinente lorsque l'opinion publique est profondément partagée entre plusieurs options. Comme l'indique Laurence Morel, « quand l'opinion se partage irréductiblement en plus de deux options, une solution peut être de soumettre aux électeur·ices trois voire quatre options » (Morel, 2018).

Cette approche permettrait de mieux rendre compte de la pluralité des opinions, offrant ainsi aux électeur·ices un éventail de choix plus proche de la réalité complexe des préférences sociales et politiques (Pecnard, 2020).



Cependant, un problème majeur réside dans le risque d'une victoire par majorité relative, où une option pourrait l'emporter avec un faible pourcentage, laissant une grande partie des électeur·ices insatisfait·es. Pour éviter cela, il pourrait être utile d'adopter un système de classement des options, dans lequel les électeur·ices indiquent leurs préférences par ordre de priorité. Cette modalité de vote, déjà étudiée dans la partie 3 de notre travail sur les modes de scrutin intitulée « Voter différemment », permettrait de mieux refléter les préférences des citoyen·nes tout en réduisant le risque de choix de "compromis" insatisfaisants. En filtrant les options par un processus préalable, comme une sélection parlementaire, on garantirait également que les propositions les plus pertinentes soient soumises au vote (Sénat, 2007).

> Ainsi, le référendum à choix multiples pourrait offrir une meilleure représentation de la volonté populaire, à condition d'être bien encadré pour éviter les écueils du système majoritaire traditionnel et lisible pour éviter qu'il soit abandonné en raison du flou politique qu'il peut créer (la Suède, l'Ecosse et Porto Rico ont mis en place ce dispositif mais jamais plus de 2 ans pour cette raison).

- **Référendum d'initiative citoyenne (RIC)**

L'instauration d'un référendum d'initiative citoyenne (RIC) représenterait une rupture avec le fonctionnement actuel du référendum en France, en offrant un levier d'action directe aux citoyennes. Popularisé par le mouvement des Gilets jaunes en 2018, ce mécanisme permettrait, sous réserve d'un seuil de signatures, d'imposer un référendum sur un sujet choisi par la population. En cas de victoire du "oui", la mesure serait appliquée sans passer par les circuits parlementaires classiques.

Ce mécanisme inverse la logique traditionnelle descendante du référendum, instaurée par les autorités, en privilégiant une dynamique ascendante où les citoyen·nes prennent l'initiative. Le RIC, comme les autres référendums nécessitent de bien définir ses modalités, ses quorums et ses implications pour en faire un outil pleinement appropriable par la population (Egger & Magni-berton, 2021).

> L'introduction d'un RIC pourrait marquer un progrès démocratique majeur, bien plus pertinent qu'un référendum imposé d'en haut. En donnant la parole à la population sur des enjeux qu'ils choisissent eux-mêmes, ce dispositif limite la "personnalisation du référendum" et renforce la confiance dans les institutions.

L'INTERVIEW

décider ENSEMBLE

Première INTERVIEW de Décider ensemble pour cette année 2025 ! Nous avons eu le plaisir d'échanger avec Clara Egger, politologue, enseignante-chercheuse et candidate à l'élection présidentielle de 2022 pour le mouvement Espoir RIC. Nos échanges ont permis d'en apprendre plus sur sa vision sur le référendum d'initiative citoyenne (RIC), la démocratie directe, ainsi que sur la situation politique française actuelle.

CLARA EGGER

Enseignante-chercheuse, politologue, candidate à l'élection présidentielle de 2022 pour le mouvement Espoir RIC et membre fondatrice de Solution Démocratique

C'est un outil défendu par plusieurs partis politiques, notamment celui de Clara Egger, Espoir RIC, qui en a fait sa revendication centrale. *Cliquez pour lire l'interview*

CONCLUSION PARTIE 1

La France est encore loin de disposer d'une véritable « culture référendaire », alors même que celle-ci pourrait contribuer à dépersonnaliser les enjeux politiques, encourager un débat public plus exigeant et renforcer la participation citoyenne Pour instaurer une telle culture, deux changements majeurs sont nécessaires :

- Une volonté politique claire, où les élu·es acceptent qu'une part de démocratie directe s'inscrive au sein de notre régime représentatif ;
- Une redéfinition du pouvoir d'initiative, permettant aux citoyen·nes, tant au niveau local que national, de déclencher eux-mêmes des référendums, renforçant ainsi leur capacité d'agir dans la vie démocratique.

Au-delà de ces évolutions institutionnelles, il faut aussi relever les défis pratiques liés au référendum. Il s'agit d'abord de favoriser la participation du plus grand nombre d'électeurs et d'électrices, condition essentielle à la légitimité des résultats. Cela passe notamment par une formulation claire des questions et par le choix de thèmes familiers et concrets pour le public. Ensuite, il convient de garantir que la volonté exprimée soit effectivement respectée, en associant toutes les parties prenantes tout au long du processus, de la formulation de la question à la mise en œuvre des résultats.

Ainsi, dans un contexte où le référendum national est peu utilisé, il est intéressant de se pencher sur les autres formes de référendum utilisés en France, comme le referendum local. Le prochain épisode sur le référendum explorera la « culture référendaire » qui semble aujourd'hui se construire depuis les territoires, avec l'espoir qu'elle puisse à terme, s'étendre à l'échelle nationale.

CHÔMIENNE Anouk - Chargée d'études
MAITRE Gabriel - Chargé d'études, chargé des affaires Européennes
FREDOUILLE Guilhem - Stagiaire Chargé d'études

SOURCES ET RESSOURCES

- **Albert, Éric**, *Indépendante ou non, l'Écosse va prendre le large*, Le Monde, 8 juillet 2014
- **Ballufier, Asia**, *Pourquoi la question d'un référendum est forcément biaisée ?*, Le Monde, mars 2018.
- **Bouanchaud, Cécile**, *Référendum antimigrants en Hongrie : un échec grave pour Viktor Orban*, Le Monde, octobre 2016.
- **Cébille, Paul**, *Référendums locaux : peut-on faire confiance aux citoyens ? Ce que nous disent 350 référendums et consultations locales depuis 30 ans*, GénérationLibre, 2024.
- **Cohen, Elie, Grunberg, Gérard, Manin, Bernard**, *Le référendum, un instrument défectueux*, juillet 2016.
- **Coutier, Brice**, *Le référendum, la pire et la meilleure des choses*, France Culture, septembre 2019.
- **Delannoi, Gil**, *Pour un bon usage du référendum*, *La mondialisation par la mer*, Revue Esprit, juin 2013 (p.127-129).
- **Egger, Clara & Magni-Berton, Raul**, *RIC : Le référendum d'initiative citoyenne expliqué à tous. Au cœur de la démocratie directe*, 2021.
- **Elargir le champ du référendum : « Politiquement, la période n'a jamais été aussi défavorable pour réviser la Constitution », selon Benjamin Morel**, Public Sénat, septembre 2023.
- **FranceInfo**, *Référendums, conventions citoyennes… Comment Emmanuel Macron veut demander aux Français de « trancher » des « sujets déterminants » en 2025*, janvier 2025.
- **Guide pour mettre en place le Référendum d'Initiative Citoyenne dans une commune dès aujourd'hui**, Territoire démocratique, 2019.
- **Histoire de l'idée de référendum**, Conseil constitutionnel, mars 2022.
- **Insel, Ahmet,** *La Turquie, entre coup d'État et référendum*, Politique étrangère, n° 2/2017 (juin 2017), p. 105-115
- **Ipsos**, *Politique : 88% des Français sont favorables à l'organisation de référendums*, 2025.
- **Mathieu, Bruno**, *Le référendum, la Ve République et la démocratie*, *Revue politique et parlementaire*, n° 1085-1086, juin 2018.
- **Morel, Laurence**, *La Question du référendum*, Presses de Sciences Po, 2019.

- **Morel, Laurence,** *Référendum et volonté populaire : la critique démocratique du référendum*, 2018 (p.53-84).

- **Paoletti, Marion,** *La pratique du référendum local : une exception banalisée*, *La démocratie locale*, 1999 (p.219-236).

- **Prémat, Christophe,** *Les enjeux du référendum local*, janvier 2008.

- **Soutra, Hugo**, *Le potentiel des référendums locaux reste largement inexploité*, *Courrier des maires*, novembre 2024.

- **Sénat,** *Référendum et démocratie directe : entre méfiance et espérance*, septembre 2007.

- **Vie publique**, *Quels sont les différents types de référendum ?*, janvier 2025.

- **Vie publique**, *Quels sont les référendums de la Ve République et leurs résultats ?*, janvier 2025.

- **Zagdoun, Benoît**, *Présidentielle 2022 : le référendum sur l'immigration proposé par Marine Le Pen, Xavier Bertrand ou Michel Barnier serait-il conforme à la Constitution ?*, FranceInfo, septembre 2021.