



prospectif

étude thématique
www.stat.vd.ch
décembre 2020

Démocratie et nouvelles formes de participation

Cette étude est publiée sous la responsabilité éditoriale de Statistique Vaud.
Les éventuelles opinions exprimées engagent l'auteur et n'ont pas vocation à refléter la position de l'Etat de Vaud

Démocratie et nouvelles formes de participation

«La démocratie est le pire des systèmes à l'exclusion de tous les autres»

Winston Churchill

Sommaire

Préface	9
Synthèse	10
Partie I Généralités	13
1. Introduction	15
1.1. La démocratie en discussion	16
1.2. Une crise de confiance ?	17
1.3. Une Suisse épargnée ?	20
1.4. En quête de remèdes	21
1.5. L'essor des « <i>civic tech</i> »	23
2. Définitions	25
3. Un survol historique	27
3.1. Les temps anciens	28
3.2. Les débuts de la démocratie semi-directe en Suisse	28
3.3. Le canton de Vaud pionnier (1845)	29
3.4. La démocratie directe au niveau fédéral et dans les autres cantons à partir de 1848	30
3.5. Le système moderne (fin XIX ^e siècle – début XX ^e siècle)	30
3.6. L'Occident entre l'affermissement de la démocratie et demande de démocratisation (XX ^e siècle)	31
3.7. L'héritage ambivalent des années 60	32
3.8. Les années 80 et 90 et la redéfinition de l'Etat	34
3.9. L'évolution récente en Suisse et dans le canton de Vaud	35
4. Démocratie et proximité	37
4.1. Fédéralisme versus centralisme	38
4.2. Fédéralisme et démocratie	38
4.3. Des critiques récurrentes envers le fédéralisme	39
4.4. Communes et système de milice	40
Partie II Etat de la situation et idées de réformes	41
5. Démocratie représentative	43
5.1. Tirage au sort	44
5.2. Réformer la fonction parlementaire	47
5.3. Quotas et quorum	50
5.4. Dans les communes	52

6. Démocratie semi-directe	55
6.1. Un subit regain d'intérêt	56
6.2. La situation en Suisse	57
6.3. Le référendum	58
6.4. L'initiative populaire de rang constitutionnel	61
6.5. L'initiative législative et générale	63
6.6. La motion populaire	65
6.7. Nombre de signatures, délais, matériel de vote	66
6.8. Questions socio-démographiques (âge, nationalité)	69
6.9. Une démocratie directe numérique	72
7. Démocratie participative	75
7.1. Principes et objectifs	76
7.2. Les conférences de citoyens	77
7.3. La participation institutionnalisée: le cas de l'aménagement du territoire	79
7.4. Guider les démarches participatives	81
7.5. Le budget participatif	83
7.6. L'« <i>open government</i> »	85
7.7. La normalisation	89
8. Autres questions	91
8.1. Système de milice	92
8.2. L'engagement des jeunes et des enfants	93
8.3. Aide à la presse	94
8.4. La rue contre les urnes ?	95
8.5. La démocratie par parties prenantes	97
Partie III Enjeux et conclusions	99
9. Enjeux	100
10. Conclusions	104
Entretiens	105
Bibliographie	107

Préface

Il serait tentant de considérer la démocratie comme un ouvrage achevé. Après tout, son principe, qui est l'exercice de la souveraineté par les citoyens, n'a pas changé depuis l'Antiquité. Mais ses modalités n'ont cessé de varier et de faire l'objet d'expérimentations. Il n'est pas exagéré de dire qu'il existe aujourd'hui autant de formes de démocratie que d'Etats l'ayant adoptée, voire de micro-Etats si l'on songe seulement aux cantons suisses où cohabitent Landsgemeinde et scrutins secrets, vote des étrangers ou non, majorité à 16 ou 18 ans.

Il est certain que d'autres expériences seront encore tentées dans un but qui est toujours le même: saisir et appliquer au mieux la volonté des citoyens.

C'est dans cette perspective que s'inscrit la présente étude. En se focalisant sur les axes de réforme les plus souvent évoqués à l'heure actuelle, elle tente de dégager ce qu'un Etat peut raisonnablement et utilement mettre en œuvre pour améliorer son fonctionnement démocratique.

Prospectif, ce travail se penche à la fois sur les promesses des nouvelles technologies et sur les conditions d'une implication plus constante des citoyens dans ce qui les concerne au premier chef: leur gouvernement. En précisant qu'il ne s'agit évidemment pas d'influencer le débat, mais d'en fluidifier l'usage dans l'objectif idéal que toute la collectivité s'y sente à chaque occasion engagée.

Dans cet esprit, je laisse au lecteur la découverte et l'appréciation des pistes qui se dégagent et qu'il appartiendra aux forces politiques d'exploiter ou non. Ce qu'il me tient à cœur de souligner dans cette introduction, comme praticien de l'engagement démocratique depuis plus de trente ans, c'est qu'aucune disposition aussi parfaite ou futuriste qu'elle soit, ne remplacera jamais l'implication personnelle.

Quelle que soit la manière dont elle sera définie et attractive, la citoyenneté ne s'usera toujours que pour celui qui ne s'en sert pas. Alors réjouissons-nous de cette responsabilité qui reste inaccessible à nombre de nos contemporains sur ce globe; profitons-en; exerçons-là! Elle nous le rendra bien, en nous donnant prise sur notre destin collectif.

Pascal Broulis
Conseiller d'Etat

Synthèse

La présente étude a pour objectif d'examiner les évolutions récentes des pratiques démocratiques et de présenter un grand nombre d'expériences actuellement en cours ou discutées, en Suisse ou de par le monde, et qui ont vocation à renforcer la participation des citoyens aux rouages de la politique.

I.

Depuis qu'elle existe, la démocratie fait l'objet de débats, sur ses limites, sur son extension. Et quand les régimes démocratiques furent établis, les discussions ne cessèrent jamais. La démocratie peut continuellement être réformée. Les débats sur l'amélioration des procédures démocratiques et sur le développement de l'action démocratique en direction de cercles toujours plus vastes se sont toutefois intensifiés à partir des années 70 du XX^e siècle. Que ce soit dans les démocraties de type représentatif ou semi-direct comme en Suisse, la question de l'exercice des droits politiques et leur ampleur n'a plus jamais quitté l'ordre du jour politique. Le passage au XXI^e siècle a été accompagné d'une recrudescence d'interrogations sur l'exercice de la démocratie dans un climat de doute croissant à son égard, bien que moins présent en Suisse que dans d'autres pays. La démocratie, aux yeux de beaucoup, masquait une gestion clientéliste des affaires publiques. Même les outils de démocratie directe ont parfois été critiqués, car, selon certains, ils laisseraient libre cours aux émotions plutôt qu'à la raison.

II.

Dès les années 2000, les démocraties représentatives ont vu les critiques affluer, qui illustraient, plus largement, un questionnement à propos de la représentation dans nos sociétés contemporaines. Les demandes tendant à une transformation du système parlementaire se sont alors multipliées et des idées, parfois émises dans les années 70 déjà, ont connu un nouvel essor : elles ont alors été regroupées sous la dénomination de démocratie participative. Celle-ci a pour projet, afin d'améliorer la confiance dans les institutions, d'intégrer davantage les gens dans les choix politiques des collectivités, souvent municipales, en appui des organes législatifs élus, accusés de ne pas percevoir la réalité sociale dans sa plénitude. Ces débats concernent moins la Suisse, équipée de sa démocratie directe. Néanmoins, dans les années 80 et 90, des propositions destinées à élargir le droit de référendum et d'initiative étaient déjà apparues, par le truchement du débat sur le nombre de signatures à récolter pour le faire aboutir, ou sur des modifications techniques qui auraient permis, par exemple, pour le référendum, de ne contester qu'une partie d'une loi. Doubler l'initiative constitutionnelle d'une initiative législative, sur le plan fédéral, constitue également un thème récurrent du débat portant sur ces questions. Depuis les années 2000, la Suisse a en outre assisté à la hausse des critiques contre le droit d'initiative, considéré comme trop accessible alors même qu'il fonctionne, depuis un demi-siècle, comme le canal d'expression privilégié de revendications sociales que le politique aurait tardé à prendre en compte. Les outils de démocratie participative sont ainsi de plus en plus utilisés, au moins comme compléments des procédures usuelles.

III.

Ces dernières années, les propositions de réformes du système démocratique se sont cristallisées sur deux axes :

- La réforme du système parlementaire en lui adjoignant des procédures de tirage au sort, qui auraient pour mission d'intégrer l'avis de non-spécialistes (pris en dehors de la classe politique) dans les choix publics, via des conférences de citoyens tirés au sort chargés de transmettre un avis aux autorités politiques après audition d'experts. D'autres voix appellent à la création d'une deuxième ou troisième Chambre, selon que le système soit mono- ou bicaméral, elle aussi formée de citoyens tirés au sort. En Suisse, l'idée de publier un avis sur les objets soumis en votation par des collègues de citoyens tirés au sort fait son chemin.
- Pas forcément en contradiction avec ce premier type de réformes, les outils de démocratie participative visent à intégrer dans les circuits de décision des personnes qui, pour des raisons légales (passeport), de choix personnel ou de méconnaissance, ne participent pas ou peu aux opérations politiques traditionnelles (élections, votations). Cette démocratie dite participative peut revêtir plusieurs formes : conférences-discussions dans le cadre de la mise à l'enquête de projets d'aménagement du territoire, budgets participatifs, association plus forte des individus sur la base du volontariat ou de l'intérêt dans les procédures administratives, apprentissage de la démocratie dans le cadre scolaire, etc.

Portées aux nues par les uns, ces idées de réformes des usages démocratiques sont fortement critiquées par d'autres. Certains reprochent en effet aux partisans du tirage au sort de confier le destin de la collectivité au hasard et à des gens peut-être incompetents, et à la démocratie participative d'éveiller de faux espoirs dans la population, alors que l'avis des gens qui s'engagent dans ces procédures sera souvent, au mieux, consultatif.

IV.

Qu'elle reste ancrée dans des modalités traditionnelles, à travers élections et votations, ou qu'elle emprunte de nouvelles voies à travers des outils participatifs, la démocratie devra, sous condition d'une véritable « politique de la donnée », prendre en compte d'une manière ou d'une autre les innovations fournies par les techniques numériques. Le débat est intense en Suisse et a été grandement stimulé par la récente crise sanitaire. Certains souhaitent une commutation rapide vers une démocratie directe entièrement conduite par des procédures numériques (de la récolte des signatures au vote lui-même, en passant par les débats et échanges d'idées par lesquels l'opinion populaire se construit). D'autres, en revanche, sont plus sceptiques et insistent, notamment, sur le manque de fiabilité des systèmes développés à ce jour. Le Canton de Vaud, par exemple, exprime des réserves fondées face à un basculement vers le tout numérique, notamment en matière de vote électronique, en l'absence d'une « politique de la donnée » clairement définie. La démocratie participative, par nature plus souple et moins enchaînée au respect des procédures que les formes « classiques » de la démocratie, fait déjà une ample usage des techniques numériques.

V.

Sept enjeux majeurs se dégagent de la présente étude :

1. Agir face à la méfiance envers le système représentatif.
2. Utiliser les critiques adressées à la démocratie pour en améliorer les processus.
3. Enrichir les fonctionnements démocratiques par de nouvelles formes de médiation.
4. Vivifier la délibération et la proximité.
5. Administrer en aménageant de nouveaux rapports avec la population.
6. Transmettre les principes démocratiques par l'éducation et l'information.
7. Prendre en compte d'une manière ou d'une autre le progrès technologique dans les pratiques démocratiques de demain.

VI.

De ces sept enjeux, il ressort trois domaines prioritaires où l'action de l'Etat paraît souhaitable sans qu'il ait à se mêler à des débats portant sur la pratique démocratique et qui sont par nature du ressort du politique :

E-démocratie

Mener une réflexion sur le cadre ainsi que sur la numérisation des outils de la démocratie (*e-voting*, *e-collect*, plateforme consultative, etc.), accompagner au besoin la population dans le cadre de leur utilisation, favoriser la diffusion de contenu numérique vulgarisé et finalement instaurer une veille démocratique dans les différents médias (par exemple dans la lutte contre les fake news).

Formation

Intégrer rapidement dans la formation des jeunes la notion de vivre-ensemble comme une matière transversale qui est enseignée dans l'ensemble des matières traditionnelles. Celle-ci doit notamment intégrer les enjeux liés à la démocratie et à la participation à la vie politique au sens large, y compris les nouvelles formes de participation démocratique.

Communication

Réaliser au départ de chaque projet d'importance (Confédération, Canton, Communes) des plans de communication qui englobent de manière proactive la consultation des divers partenaires, y compris les citoyens. Communiquer de manière continue à travers l'ensemble des moyens à disposition (site internet, vidéos, presse, réseaux sociaux) et développer des outils interactifs favorisant les échanges en cours de projet avec la population (citoyens, groupes de citoyens, partis politiques, lobbies, associations, etc.).

Partie I

Généralités

Le système démocratique est soumis à de nombreuses critiques, qui n'épargnent pas la Suisse, malgré ses procédures sophistiquées de démocratie directe et la vitalité de son système. La question des moyens de participation des individus aux processus politiques est posée, dans l'idée d'établir une relation plus immédiate entre le peuple et ses représentants, voire de les contourner, par un accès plus direct aux cercles où se prennent les décisions. De nouvelles modalités démocratiques sont ainsi expérimentées qui se nourrissent pour la plupart des progrès considérables réalisés dans les technologies de l'information et de la communication.

1. Introduction

Ce premier chapitre aborde brièvement les problèmes qui se posent aujourd'hui au système démocratique, essaie d'énumérer quelques-unes des raisons qui ont pu entraîner une perte de confiance à l'égard des institutions et décrit tant les objectifs de la présente étude que la méthode qui a présidé à son élaboration.

1.1. La démocratie en discussion

Au cœur du débat

La démocratie vit de par les débats qu'elle suscite. La période actuelle en regorge. Soumise à de multiples soubresauts, pleine de tensions, la démocratie se retrouve sous les projecteurs. Quel est son avenir ? Peut-elle être améliorée ? Aujourd'hui, un appel se fait entendre pour une démocratie qui intégrerait davantage les populations, qui serait plus « participative ». Peut-elle se combiner avec les formes existantes de démocratie ? Ce débat concerne aussi la Suisse et le canton de Vaud, et c'est ce que nous allons tenter de développer dans la présente étude. Mais pourquoi ce besoin de réfléchir sur de nouvelles formes d'expression démocratique a-t-il gagné en puissance ces dernières années ? Il n'est pas rare d'entendre que les démocraties de type libéral qui se sont imposées en Occident depuis le début du XIX^e siècle sont confrontées à un nombre croissant de difficultés, que plusieurs auteurs n'hésitent pas à ressembler sous le terme de « crise » (Rosanvallon, 2015 ; Perrineau, 2019). Un terme qui, nous le verrons, devra être relativisé.

Dans la suite de cette introduction, nous évoquerons les objectifs de la présente étude ainsi que la méthode qui a présidé à son élaboration. Nous nous interrogerons ensuite (chapitre 1.2.), brièvement et sans en fouiller les détails, sur la réalité de la crise traversée par la démocratie dans différents pays en Occident. C'est un passage nécessaire, car c'est bien de sa perception que naissent les débats et les propositions qui circulent aujourd'hui. Nous constaterons que des questions se posent en effet, nourrissant cet appel à de nouvelles formes d'expression démocratique. Mais nous constaterons aussi que la Suisse représente un cas particulier, néanmoins ouvert à une démocratie plus participative (chapitre 1.3.). Enfin, nous aborderons différents remèdes proposés pour soigner les maux de la démocratie moderne (chapitre 1.4.), avant de nous concentrer sur la question du numérique et des « *civic tech* », que nous reprendrons plus loin dans l'étude mais qui est central pour comprendre l'évolution des outils démocratiques.

Objectifs

Comme « laboratoires démocratiques », les cantons suisses peuvent expérimenter, s'ils le jugent utile, de nouvelles

formes de participation citoyenne. **La présente étude entend présenter un tour d'horizon des débats existant dans le canton de Vaud, en Suisse, voire au-delà de nos frontières nationales, autour de la démocratie parlementaire et directe, ses réformes possibles là où elle est pratiquée, mais aussi les formes nouvelles qu'elle tend à revêtir, y compris en Suisse.** Elle propose ainsi d'examiner, bien que de manière non exhaustive, les réflexions actuelles en lien avec les expériences qui se multiplient dans le domaine. Elle souhaite aussi identifier les enjeux que les différentes évolutions constatées représentent pour le canton de Vaud.

Méthode

Nous avons charpenté l'étude en trois chapitres correspondant chacun à l'un des trois champs classiques de la démocratie : 1) démocratie représentative, 2) démocratie directe et 3) démocratie participative. Il faut toutefois être conscient que des idées qui apparaissent dans l'un d'eux peuvent se trouver en résonance avec l'un des autres domaines, tant les parois entre eux, comme on le verra, sont désormais poreuses. Nous pourrions ainsi ausculter les tendances à l'œuvre actuellement et comprendre comment elles complètent ou prolongent les procédures démocratiques « classiques ». Pour nourrir ce travail, nous avons certes puisé dans l'abondante littérature disponible, dont la bibliographie figurant au chapitre 8 en propose une sélection basée sur les articles et ouvrages ayant été directement utilisés. Nous avons toutefois souhaité élargir ces analyses en allant à la rencontre de ce que vivent experts et acteurs sur le terrain, au contact des expériences démocratiques en cour dans notre région. Nous avons ainsi testé nos hypothèses et observations au fil d'une grosse quarantaine d'entretiens avec des représentants du monde académique, de l'administration, de la société civile et du monde politique. Les personnes que nous avons rencontrées dans le cadre de notre travail sont mentionnées au chapitre 8. Nous les remercions vivement de nous avoir consacré un peu de leur temps et il va de soi que l'utilisation qui a été faite de leurs témoignages relève de l'unique responsabilité de l'auteur. Cette large enquête nous a permis de mieux saisir la portée des innovations actuellement discutées ou expérimentées

pour notre propre système démocratique. Nous remercions également MM. Vincent Grandjean, chancelier, et Vincent Duvoisin, directeur des affaires communales et des droits politiques, membres du comité de pilotage qui ont suivi la rédaction de cette étude. Nos remerciements vont enfin au Secrétariat général du Département des infrastructures et des ressources humaines (SG-DIRH)

qui, en sa qualité de département présidentiel, a fourni plusieurs remarques et suggestions sur des versions préliminaires du présent rapport. Nous avons conçu cette étude comme un rapport de « veille stratégique », à savoir comme un inventaire commenté de ces débats et expériences exposés dans leurs spécificités mais aussi dans leurs interactions réciproques.

1.2. Une crise de confiance ?

Un flot de critiques

Peut-on dire que la démocratie de type occidental est en crise ? Que la confiance dans ses fonctionnements, nécessaire pour asseoir sa légitimité, serait ébranlée ? Que citoyennes et citoyens d'Europe et d'Amérique du Nord auraient tendance à s'en détourner, nostalgiques qui d'une autorité jugée en déliquescence, qui d'un pouvoir populaire qui serait méprisé par les élites ? Sans doute, le tableau qu'offre jour après jour l'actualité du monde ne peut réjouir l'observateur attaché aux démocraties de type libéral et social, gages de paix et de prospérité, installées dans nos contrées au fil d'une histoire souvent douloureuse.

Les démocraties de type occidental sont de fait, depuis quelques années soumises à un nombre croissant de critiques. Certaines proviennent de pays étrangers qui ont souvent ciblé les systèmes occidentaux pour mieux louer les leurs, comme la Russie ou la Chine. L'idée que les valeurs démocratiques puissent être affichées dans une universalité quasi-colonialiste irrite nombre de chefs d'Etat. Mais des ressortissants des pays occidentaux eux-mêmes ne taisent plus non plus leurs critiques. Ils reprochent aux systèmes démocratiques divers dysfonctionnements, comme la lenteur de leurs mécanismes de décision, les coûts causés par leurs institutions sociales ou le fait qu'elles ne prendraient pas en compte la volonté du peuple. Cette dernière accusation constitue souvent la trame des discours des partis et mouvements qualifiés de « populistes » (Müller; 2016).

Mais l'accumulation de ces critiques était-elle l'impression que la démocratie serait en crise et qu'elle aurait perdu la confiance des populations, ceci dans un contexte où les institutions fonctionnent et permettent l'expression de la démocratie ? Il n'est pas de notre propos de nous lancer ici dans une longue discussion sur la notion de confiance. **Affirmons néanmoins que, « en politique, la confiance est la valeur cardinale de la démocratie »** (Cheurfa et Chanvriil; 2019). Relativement à la crise que la démocratie vivrait, un tour d'horizon complet est bien sûr impossible. Autorisons-nous cependant quelques points de repère. Certains philosophes sont en tout cas convaincus des dangers qui planent sur l'idéal démocratique. En France, Marcel Gauchet, partisan enthousiaste du modèle républicain fondé sur la démocratie représentative, estime ainsi que la démocratie se noie aujourd'hui dans une tension susceptible de lui être fatale, à tout le moins dans un « malaise profond » caractérisé par un divorce entre la liberté et le pouvoir (Gauchet; 2008).

Philosophes et sociologues

Pour Gauchet, cette crise de la démocratie ne se limite pas aux excès supposés du libéralisme économique. Au nom d'une liberté que l'on veut absolue, c'est l'idée même d'une puissance publique qui est remise en question. L'autonomisation du monde humain aurait ainsi aboli la conscience d'une collectivité et de l'idée de pouvoir qu'implique l'Etat-nation, théâtre de l'action

démocratique. Elle déboucherait sur un processus de dépolitisation, par lequel l'histoire se retire au profit du droit: **le politique serait devenu insaisissable**, privé de toute effectivité, et laisserait la place à une organisation sociale où dominent les droits personnels. D'où une crise de l'autorité (Eraly; 2019), mais aussi du droit, débordé par l'importance qui lui est désormais confiée (Supiot; 2005). Les sociologues ne sont pas en reste et partent souvent du postulat de la crise de la démocratie pour esquisser leurs propres pistes de solution. Ainsi Andreas Reckwitz, très lu en Allemagne, qui part de ce « malaise profond » qui hante l'actualité pour suggérer l'idée qu'à une longue période de « dé-réglementation » nécessaire doit succéder une phase de « re-régulation » (Reckwitz; 2019).

Qu'en est-il dans la réalité? Sur le plan européen, plusieurs sondages ont montré que cette crise de confiance que d'aucuns déplorent, si elle ne peut être contestée, s'exprime **de manière plus ou moins intense selon les institutions considérées**. En France, Madani Cheurfa et Flora Chanvril constatent que si l'attachement à la démocratie reste fort, s'il n'y pas de meilleur système pour les Français, « la méfiance et le dégoût », pour reprendre leurs termes très violents, s'abat sur les responsables politiques. Seul le maire, en définitive, s'en sort bien et est crédité d'un niveau de confiance supérieur à 50%. En revanche, les institutions régaliennes (armée, santé, etc.) jouissent d'un taux de confiance allant de 60 à 80% parfois (Cheurfa et Chanvril; 2019).

Même paysage en **Belgique** où les appareils politiques et administratifs disposent d'une confiance de la population en déclin mais supérieure à 50%, alors que le mode politique et des médias, et notamment les partis politiques, ne recueillent le respect que d'un tiers des gens (Claisse, Ritondo, Bornand; 2019). Ce qui fait dire à ces auteurs que « les Wallonnes et les Wallons ont plutôt confiance en la démocratie et ses institutions, mais beaucoup moins dans les acteurs qui la font vivre ». Et le constat ne diffère guère en **Allemagne** où une étude commandée par la Friedrich-Ebert Stiftung, proche du SPD, à trois chercheurs de l'université de Bonn parle ni plus ni moins d'une « confiance qu'il convient de regagner » (Decker, Best, Fischer, Küppers; 2019). Conscients de l'importance de la conjoncture économique dans le niveau de confiance de la population, des forts décalages régionaux que l'on observe en Allemagne, ils aboutissent à la conclusion que l'équi-

libre social semble menacé et qu'il en découle une crise de confiance, dont la démocratie est la première victime, et la nécessité d'assurer une meilleure représentativité de la population dans les mécanismes institutionnels.

La démocratie représentative dans le viseur

En Occident, les attaques contre les modèles qui y sont pratiqués nourrissent ainsi une crise de confiance rampante à l'égard des systèmes politiques et institutionnels, et les parlements en sont la première cible. C'est contre eux que l'on se tourne pour dénoncer une démocratie qui aurait perdu le contact avec les populations. Ils symbolisent l'inefficacité présumée des démocraties ou l'absence de prise en compte des besoins des individus. Ainsi, lorsqu'une certaine lassitude de la démocratie est parfois perceptible, elle se concentre donc surtout sur **l'une des ses formes d'expression les plus pratiquées: la démocratie dite représentative**, souvent placée au centre de ce que l'on appelle la crise de la représentation, corollaire du sentiment de distance qui s'est installé entre les citoyens ordinaires et leurs représentants politiques (Perrineau; 2019). Lieu commun du discours médiatique et politique, cette notion de crise est bien sûr soumise à discussion et peut être lue avec plus ou moins d'optimisme: à un Pierre Rosanvallon, qui aperçoit une nouvelle étape de l'« apprentissage » permanent qu'est la démocratie, répond Marcel Gauchet, beaucoup plus pessimiste quant à l'avenir de l'idéal démocratique (Gauchet; 2017).

En 2008 déjà, dans un débat avec Nadia Urbinati publié sur le site La vie des idées (Landemore; 2008), Bernard Manin avait défendu la thèse que la notion de « crise » n'est pas pertinente pour décrire la situation actuelle car, si les taux d'abstention augmentent, ils n'atteignent pas un point de non-retour et, surtout, l'intérêt pour la démocratie elle-même est loin de s'être estompé, au contraire (Landemore; 2008). Dans ce sens, pour Manin, la démocratie représentative vit un nouveau processus de transformation, mais est capable de s'autoréguler. Dans le même débat, plus sceptique, Nadia Urbinati relevait cependant la déconnexion croissante entre la population et les élus, dont profitent les partis « populistes ». Sur la même ligne que Bernard Manin, certains philosophes ont remis en question la thèse souvent avancée dans l'époque contemporaine d'un « dépérissement de la politique », selon laquelle celle-ci serait désormais vouée à l'impuissance, la déception, le désin-

térêt, le désenchantement, la méfiance ou le discrédit, en montrant qu'une telle vision s'apparente en réalité plus à un lieu commun et à une tradition philosophique ayant toujours existé depuis l'invention même de la politique et de la démocratie dans la Grèce antique (Revault D'Allonnes; 1999). Ils prônent plutôt l'importance de transmettre aux futures générations une vision de la politique comme une activité profondément humaine, certes fragile mais aucunement impuissante.

Que les parlements, comme centre et vitrine des démocraties occidentales, et les partis politiques qui en forment l'armature, soient visés par des critiques intenses n'est en effet pas nouveau. On en reparlera brièvement dans le chapitre 3. La crise de confiance envers les institutions en général et celles liées à la démocratie représentative en particulier débute dans les années 60 mais semble s'être aggravée au fur et à mesure que la mondialisation économique dévoilait ses propres failles.

Après une période de stabilisation, la crise économique et financière de 2007/2008 a dès lors fait office de point de rupture. Des scandales de corruption et de mauvaise gestion des deniers publics mis à jour dans plusieurs Etats européens ont donné l'impression que maints pays démocratiques ne mettaient plus les intérêts de la population au centre de leurs préoccupations. Ils ont stimulé la demande pour une « autre » démocratie tout en favorisant l'expansion de mouvements dits « populistes » et « anti-élites », de droite ou de gauche, dont les plus anciens avaient connu leurs premiers succès dans les années 1990 déjà. Le mouvement des indignés né en Espagne en 2011 en est un exemple parmi d'autres.

Cependant, en même temps que la démocratie représentative attire maints reproches, **la démocratie en tant que telle est aussi perçue comme la solution aux problèmes du moment**. C'est bien en elle que beaucoup investissent les plus grands espoirs pour corriger le déclin de l'idée parlementaire et restaurer une société fondée sur le dialogue. La démocratie s'est notamment installée au centre des préoccupations de nombreux mouvements protestataires qui, en Europe mais pas seulement, la considèrent insuffisamment réalisée, en tout cas inachevée, et la revendiquent donc, mais sous d'autres formes, intégrant davantage les gens dans les processus décisionnels (Mounk; 2018). Dans ce sens, ils confirment le diagnostic de Bernard Manin, mais sans invalider complètement celui de Nadia Urbinati (Landemore; 2008). La réflexion sur les nouvelles formes que la démocratie doit désormais épouser intéresse de cercles de plus en plus nombreux.

Qu'en est-il en Suisse? Notre pays arbore à la fois des similitudes et des différences importantes avec les autres pays, sachant que l'on ne peut parler de crise en ce qui la concerne (Freyburg, Golder, Wagner; 2020).

1.3. Une Suisse épargnée ?

La Suisse a sans doute été moins touchée que les grandes démocraties occidentales. Son économie a bien résisté à la crise de 2008/2009 et le système de démocratie semi-directe qu'elle connaît, a fonctionné comme un «écran protecteur» pour le parlement et les partis traditionnels, moins malmenés que leurs homologues étrangers. D'ailleurs les taux de confiance déclarés dans les institutions y sont significativement plus élevés que chez nos voisins (Fig. 1). Là-bas comme en Suisse, la confiance dans le système politique semble toutefois moins élevée que dans le système régalien, même si la part des personnes qui ont une confiance limitée dans les institutions est plutôt faible (Fig. 2). Ce bon niveau de confiance n'empêche pas que des demandes de participation plus intense au processus démocratique aient vu le jour et qu'aient surgi des mouvements ayant adopté une position plus sceptique à l'égard du système. Illustre cette situation la montée en puissance de groupements volontiers «antisystème» comme la grève pour le climat. Si les questions qui hantent nos voisins, notamment, se posent ici avec nettement moins d'acuité qu'au-delà de nos frontières, on ne peut donc affirmer qu'elles nous sont totalement étrangères.

Le système suisse n'est pas exempt de fragilités. Paul Widmer en a identifiées trois : l'internationalisation,

qui met sous pression comme rarement nos institutions populaires, le déclin du fédéralisme, qui continue face aux avancées de la centralisation, et les périls qui guettent la cohésion sociale, gage d'une démocratie saine (Widmer; 2018). En Suisse, notre système démocratique est lui aussi parfois objet de critiques. Alors que la démocratie semi-directe est reconnue comme une assurance d'authentique démocratie et comme une garantie de stabilité pour nos institutions (Vatter; 2018), malgré les secousses politiques agitant l'étranger, des craintes affleurent. Le référendum est moins critiqué aujourd'hui qu'il y a quelques années, mais l'initiative a un peu perdu de son auréole réformatrice pour revêtir l'habit de foyer de «populisme», à cause de la trop grande variété des thématiques, même sensibles, qu'elle permettrait de mettre au programme de nos votations. Et la Suisse n'est pas à l'abri de problèmes qui frappent l'ensemble des systèmes démocratiques. Le poids des exécutifs n'a cessé d'augmenter et la judiciarisation de la société a connu d'importants développements, avec à la clé une augmentation des pouvoirs de l'administration et des juges (Rosanvallon; 2015).

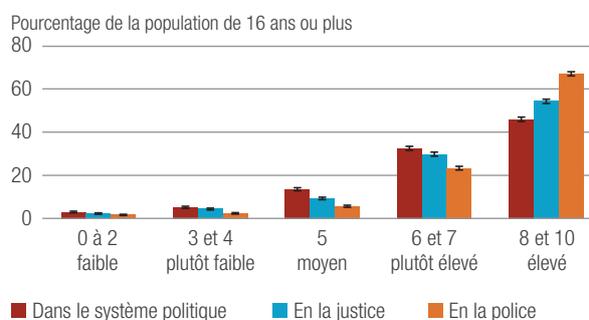
Fig. 1 DEGRÉ DE CONFIANCE DANS LES INSTITUTIONS¹, SUISSE, PRINCIPAUX PAYS LIMITROPHES ET UNION EUROPÉENNE, 2013

Pays	Système politique	Système judiciaire	Police
Suisse	6,6	7,0	7,4
Italie	2,1	3,6	5,8
France	3,0	4,5	5,6
Allemagne	4,9	5,3	6,4
Autriche	4,4	6,0	7,2
UE (28 pays)	3,5	4,6	5,9

1 Degré de confiance moyen (échelle 0 «aucune confiance» à 10 «pleine et entière confiance»), 2013.

Source: European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC), EU-SILC ad-hoc modules 2013, personal well-being indicators. OFS (dernière actualisation 26.04.2019).

Fig. 2 CONFIANCE DANS LES INSTITUTIONS, SUISSE, 2018



— Intervalle de confiance à 95%

Source: OFS, Enquête sur les revenus et conditions de vie.

1.4. En quête de remèdes

Comment dès lors répondre aux problèmes de la démocratie aujourd'hui? Certaines pistes sont explorées. Faut-il réexaminer les conditions de la participation des citoyennes et des citoyens aux processus politiques? **Les propositions abondent; nous y ferons largement écho dans les pages qui suivent.**

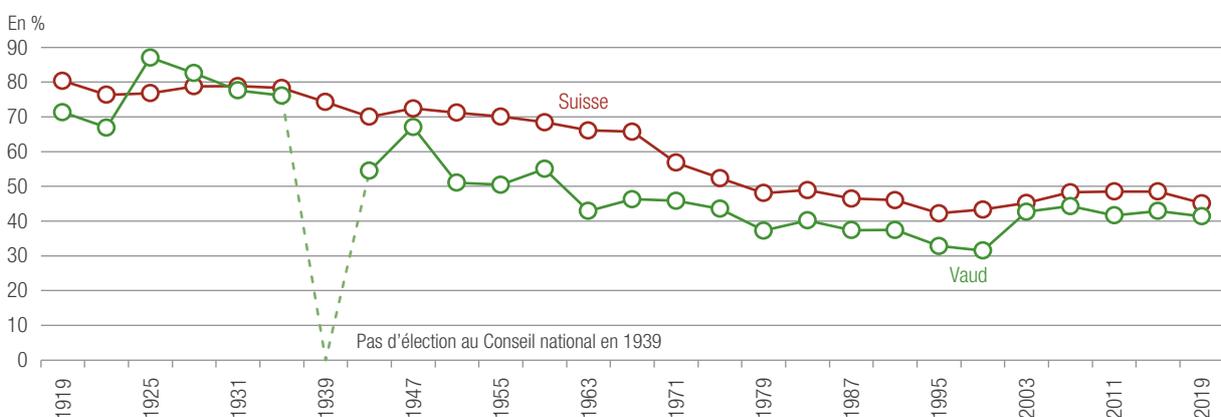
Quelques constantes apparaissent toutefois dans ce fourmillement d'idées. Car, plus qu'à une crise de la représentation, c'est peut-être à **une crise de la participation** que l'on a affaire! Cette crise de la participation mérite toutefois une précision. Nous entendons par cette expression le souhait manifesté par des milieux non négligeables de participer différemment à la vie politique, d'être mieux, et plus, écoutés, et de pouvoir être sûrs que l'avis des citoyennes et citoyens sera bien pris en compte. Ce souci de participation revêt un grand nombre de formes puisque sont sollicités autant la réactualisation de formes anciennes, comme le tirage au sort, que l'émergence de formes expérimentées dès les années 90, mais de plus en plus usitées notamment de par les apports technologiques, ou le recours aux moyens de pression non institutionnels comme la grève pour le climat.

Ce qui est appelé « crise de la participation » se distingue du **problème de l'abstention**, et donc du degré de par-

ticipation aux échéances électorales, ou à l'occasion des votations en Suisse, des personnes habilitées à se présenter devant les urnes le jour du scrutin. Cet absentéisme citoyen est sans doute l'une des conséquences de la perte de crédit enregistrée par les processus politiques dans la population. Si l'absentéisme citoyen a peut-être un lien avec une perte de crédit enregistrée par les processus politiques dans la population, il reste surtout un phénomène sociologique complexe dont les causes apparaissent multiples et protéiformes (sentiment de compétence ou d'incompétence à participer, facteurs socio-démographiques comme l'âge, le sexe, le niveau d'études ou le lieu de résidence, degré d'intérêt variable pour la politique, etc.), dont l'analyse approfondie, notamment pour le canton de Vaud, excède toutefois le cadre limité de la présente étude. Bernard Manin le rappelait (Landemore; 2008), l'outil du taux de participation n'est pas décisif, surtout en Suisse où, malgré ce que l'on entend souvent, les taux sont loin d'être catastrophiques.

Sur le plan des élections, après un déclin constant, les taux se sont stabilisés à partir du début des années 90. Sur le plan des votations, après une chute pas forcément régulière à partir des années 70, on assiste à une certaine stabilisation dès les années 80 entre 40% et 50%, avec des variations parfois fortes dues au caractère plus ou moins

Fig. 3 PARTICIPATION AUX ÉLECTIONS AU CONSEIL NATIONAL, VAUD ET SUISSE, 1919-2019



Source: OFS.

«populaires» des objets à l'ordre du jour. Il faut toutefois prendre en considération que le corps électoral est passé de 4 336 305 électeurs inscrits en 1990 à 5 434 747 en 2019. En dépit de la fréquence élevée des scrutins et consultations électorales, les Helvètes ne semblent donc pas se lasser outre mesure des droits dont ils disposent : Pascal Sciarini et son équipe ont montré qu'un certain «tour-nus» des personnes habilitées à élire et à voter était perceptible (Sciarini et alii; 2015). On constate aussi que le canton de Vaud, grâce au vote par correspondance généralisé (introduit en 2002), a rejoint, tant pour les votations que pour les élections, la moyenne suisse (fig. 3 et 4).

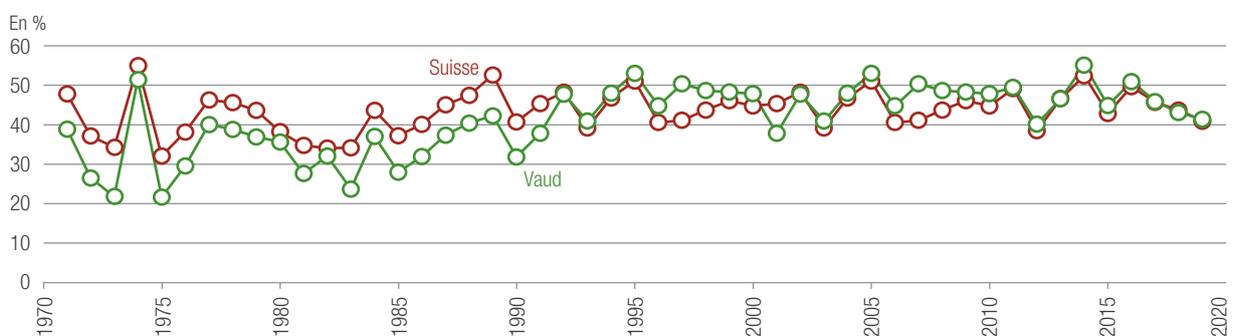
Ainsi l'insatisfaction que les modes traditionnels de représentation de la population semblent engendrer ne peut être circonscrite que par une réflexion nouvelle sur les procédures de participation des citoyennes et citoyens au débat politique. Dans la mesure du possible, cette participation aux délibérations, de plus en plus sollicitée, doit déboucher sur une participation effective aux décisions qui sont censées en sortir. En Suisse également, la population ressent le besoin d'être prise au sérieux, de pouvoir donner son avis. **En somme, dans une société qui aspire à redécouvrir une forme de lien immédiat entre gouvernants et gouvernés, il s'agit de reconsidérer les modalités de médiation entre pouvoir et citoyens, entre représentants et représentés.** Certains se demandent, par exemple, si le rôle des experts, souvent décrié, ne devrait pas être mieux expliqué afin que soit reconnue leur capacité à rendre plus fluides les relations entre les différentes sphères politiques (France Stratégie; 2017). Ce souhait de nouvelles médiations se heurte toutefois à une exigence omniprésente aujourd'hui : dans ce souci d'immédia-

teté déjà évoqué, cette participation requise de partout doit surtout **s'effectuer dans une large transparence**, le maître-mot des revendications démocratiques.

Cette transparence, consubstantielle à la pratique démocratique, a pris une nouvelle dimension. De moyen privilégié pour rendre efficaces les mécanismes démocratiques, au XIX^e siècle, elle est devenue une règle morale à laquelle il est impossible de déroger (Rosanvallon; 2015). Ce faisant, certains philosophes s'inquiètent de cette transparence nantie d'un pouvoir quasi normatif. **La transparence est certes indispensable au bon fonctionnement de la société, mais ses nobles intentions ne risquent-elles pas de se retourner contre la démocratie?** En soupçonnant corruption et dissimulation dès lors qu'un procédé ne semble pas obéir aux règles de la transparence, ne vait-on pas condamner la sphère privée au nom d'une visibilité qui doit être absolue? Ne court-on pas le danger d'attiser le goût pour le secret sous prétexte de le combattre? Le philosophe allemand d'origine coréenne Byung Chul Han ne cache pas ses craintes (Han; 2012).

Pierre Rosanvallon s'avoue moins pessimiste : la transparence est, selon lui, le résultat de l'importance prise par les exécutifs dans les mécanismes des Etats moderne. Ce qui est attendu des gouvernants n'est que le juste prix du pouvoir qu'ils ont reçu de la part du peuple. Quoi qu'il en soit, la transparence sous-tend les demandes d'une démocratisation renforcée de la société et elle peut s'appuyer sur l'essor des technologies de l'information et de la communication pour légitimer son empire. Retenons de ces interrogations qu'elles sous-tendent, plus ou moins directement, le débat sur l'évolution de la démocratie.

Fig. 4 PARTICIPATION¹ AUX VOTATIONS POPULAIRES FÉDÉRALES, VAUD ET SUISSE, 1971-2019



1 Moyenne pour toutes les votations d'une année.

Source: OFS.

1.5. L'essor des « *civic tech* »

Toutes les propositions et idées tendant à transformer les processus démocratiques, qu'ils soient parlementaires ou plus ou moins « directs », n'auraient pas surgi avec une telle vitalité si elles n'avaient pu compter sur le renfort, de plus en plus puissant à partir des années 2000, des technologies numériques. **L'ensemble des techniques recourant au numérique et utilisées pour l'action politique sont connues sous le nom « *civic tech* ».**

Comme le montre le rapport français de la Commission nationale de l'information et des libertés (CNIL), leur définition est toutefois floue tant elle recouvre plusieurs réalités. Les Etats-Unis tablent ainsi sur une **définition** très large, proposée par la Knight Foundation citée par la CNIL : « **Tout projet à finalité ouvertement citoyenne qui utilise les nouvelles technologies** ». Cette définition distingue deux pôles : *open government* (gouvernement ouvert) et *community action* (action communautaire) ». La France semble s'orienter vers une définition plus restrictive, elle aussi citée par la CNIL, qui « **englobe toutes les initiatives publiques, associatives ou privées qui concourent à renforcer l'engagement citoyen, la participation démocratique et la transparence des gouvernements** ». D'autres auteurs proposent une gamme plus vaste de définitions selon que ces techniques sont portées par l'Etat, des entreprises ou des associations (Mabi; 2017). Le Laboratoire de sociologie urbaine (LaSUR) de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, dans le cadre de son « Baromètre des *civic tech* » propose la définition de synthèse suivante : le terme *civic tech* « désigne un très grand nombre d'outils numériques (diffusion de l'information, dialogue entre élus et citoyens, consultation et contribution des citoyens et, enfin, partage de données) qui ont pour ambition de rapprocher les citoyens du processus politique en transformant le fonctionnement de la démocratie grâce à un renouvellement de leurs formes d'engagement » (www.epfl.ch/labs/lasur/fr/barometre-des-civic-tech-2019/).

Le champ d'application des « *civic tech* » est en tous les cas extrêmement vaste et la Suisse, comme nous le verrons dans les pages qui suivent, en fait un large usage. Ces techniques sont très vite apparues comme le moyen

presque « magique » de créer les bases totalement nouvelles d'une communication plus authentique entre gouvernants et gouvernés et d'une participation enfin réalisée de la population aux mécanismes délibératifs voire décisionnels. Vecteur de participation et d'action, dites citoyennes, le numérique était ainsi investi de grands espoirs par une société déstabilisée par la crise de la mondialisation, illustrée notamment par le crash de 2007/2008, et de la représentation qui s'en est suivie.

Le numérique semblait capable à la fois d'impliquer réellement les gens dans la vie politique et de lutter contre l'abstentionnisme, un mal souvent présenté comme endémique dans nos démocraties, en favorisant l'information, la délibération et la mobilisation : internet allait ainsi revitaliser l'espace public, susciter des formes alternatives de discussion, sur une base strictement égalitaire et décentralisée, et abaisser les coûts de coordination inhérents aux campagnes politiques (CNIL; 2019). De fait, le poids croissant du numérique dans l'action politique s'est manifesté dès la fin des années 90, avec le mouvement zapatiste au Mexique et les contre-manifestations anti-OMC de Seattle, avant de devenir le support essentiel de tous les mouvements qui suivront, des indignés à Occupy Wall-Street. En même temps, le numérique a alimenté une sorte de réinvention du droit de pétition, avec l'émergence de structures comme Avaz.org ou Change.org. Le numérique a ainsi donné l'impression de faire émerger une nouvelle architecture du politique, plus transparente, plus horizontale aussi. De nombreuses organisations se sont érigées en experts de l'emploi du numérique (via internet les réseaux sociaux) dans l'action politique, souvent à des fins professionnelles.

Ces techniques, aussi prometteuses soient-elles, ne sont cependant pas exemptes de problèmes et de risques potentiels. Il faut être conscient que le numérique n'est pas seulement un outil, mais qu'il est susceptible d'entraîner de profonds changements dans les comportements des gens. Le numérique est une mécanique transversale qui s'insinue dans toutes les dimensions de l'existence : va-t-il impliquer, par la multitude des sollicitations qu'il est capable d'actionner, une surcharge de travail des plus pénibles ? Les questions s'ac-

cumulent. Dans le registre du fonctionnement de la démocratie, qui est le nôtre ici, elles sont nombreuses. L'accès aux modes sophistiqués de cette démocratie n'est ainsi de loin pas garanti à tout le monde, même si le recours au numérique pourrait aussi, symétriquement, encourager les plus jeunes à se réintéresser à la politique.

Indépendamment de ce **déficit d'égalité**, on constate que les échanges par voie numérique ne remplacent pas complètement les échanges « humains », par le biais d'ateliers ou de conférences. La conversation, la discussion en direct ne peuvent être éliminés par le purement virtuel. En outre, les mouvements qui ont bâti leur succès sur un usage habile du numérique ne s'avèrent pas forcément démocratiques. Mais c'est **l'utilisation des immenses quantités de données** susceptibles de circuler à travers ces réseaux « politiques » qui inquiètent les autorités en charge de la protection des données. Elles mettent donc en garde contre **l'emploi à visées économiques** de données « lâchées » sur internet, mais aussi, contre le **recours électoraliste** aux outils numériques par les autorités en place, grâce à un « ciblage » méticuleux des campagnes notamment par quartier; les exemples foisonnent. Et la sécurité et le secret du vote ? Le numérique permet aussi de créer des filtres à même de biaiser les échanges de nature politique. Et quid des fameuses « bulles de filtre » dans laquelle les réseaux sociaux peuvent potentiellement enfermer, sans parler de la diffusion endémique de *fake news* que ces mêmes plateformes sont susceptibles de favoriser ? Tout en prônant une sécurité maximale, pour lutter contre « l'inégalité face à internet », ces autorités recommandent aussi de faire en sorte que les sites destinés à favoriser l'échange et l'information soient dotés d'une ergonomie accueillante. La technologie n'est jamais neutre, elle répond aussi à des besoins qui peuvent avoir des motivations politiques. Le canton de Vaud a élaboré une stratégie informatique qui doit répondre aux principes de solidarité, sécurité et souveraineté des données.

2. Définitions

Démocratie directe, démocratie semi-directe, démocratie représentative, démocratie participative : ces concepts reviendront souvent dans la présente étude. Ce chapitre a pour but de les clarifier en proposant des définitions. Il sera ainsi possible de se concentrer sur les questions de fond qu'ils posent aujourd'hui et sur les nouvelles pratiques mises en œuvre en Suisse ou à l'étranger.

Définitions

La démocratie est le régime assurant un gouvernement reposant sur la souveraineté du peuple, qui détient le pouvoir et peut contrôler celles et ceux à qui il en confie l'exercice. On en distingue deux formes principales: 1) la démocratie représentative, 2) la démocratie directe. A ces deux formes « classiques » s'est ajoutée, plus récemment, une troisième: la démocratie participative. Cette dernière s'est d'abord développée dans des démocraties de type représentatif afin de mieux intégrer dans les mécanismes politiques une population qui s'estimait privée de son droit de parole, puis s'est installée progressivement en Suisse, comme complément des outils de démocratie directe qui y sont pratiqués. Un Etat ne peut en outre se prétendre démocratique que s'il respecte, outre le principe de la souveraineté populaire, les règles de l'Etat de droit (séparation des pouvoirs, défense des droits fondamentaux, égalité devant la loi, protection des minorités).

La **démocratie représentative** délègue l'exercice du pouvoir de faire les lois à des Parlements élus (mais selon des critères qui ont évolué depuis le XVIII^e siècle). **Le rôle des citoyennes et citoyens se limite à l'élection des membres du Parlement**, dont le chef du parti majoritaire prend, en général, la tête du gouvernement, avec l'appui de son seul parti ou d'une coalition. Dans certains systèmes, le peuple peut être appelé à élire le chef de l'Etat, lui-même doté de prérogatives plus ou moins larges.

Dans une **démocratie directe**, le pouvoir est laissé au peuple réuni en assemblée, agissant donc lui-même, nommant ses magistrats et prenant les décisions relevant de ses compétences. Les propositions mises en discussion peuvent venir de lui ou du gouvernement. **En Suisse, nous avons affaire à ce que l'on appelle une « démocratie semi-directe » puisque le système de démocratie directe (à travers les droits populaires, à savoir les référendums et les initiatives populaires) et le système représentatif cohabitent.** De plus, le gouvernement (au niveau fédéral ou cantonal) peut opposer à une proposition émanant du peuple un contre-projet. **Par initiative populaire**, on entend la possibilité offerte au peuple, à certaines conditions, de soumettre une demande de révision totale ou partielle

de la Constitution. Une initiative peut être rédigée en termes généraux, à charge des Chambres fédérales de lui donner une formulation acceptable, ou être présentée sous la forme d'un projet rédigé (méthode la plus courante); elle peut être lancée par 100 000 personnes ayant le droit de vote ou huit cantons. Le **référendum**, qui exige 50 000 signatures, signifie le droit donné au peuple, de demander un vote populaire sur un projet de loi (référendum facultatif) ou de s'exprimer sur toute révision constitutionnelle même partielle (référendum obligatoire) adopté par le Parlement. Le référendum obligatoire existe aussi dans certains cantons pour certains types de dépenses. Pour des raisons de simplification, nous utiliserons souvent l'expression « démocratie directe ».

La notion de **démocratie participative** recouvre un ensemble de processus associant la population aux mécanismes politiques, par la voie de la délibération voire de la participation aux décisions. **Elle repose sur l'idée de concertation et envisage l'action politique d'une manière horizontale, par opposition à la verticalité qui caractérise l'ordonnement traditionnel des pouvoirs.** Ce souci d'horizontalité se retrouve dans les modes managériaux, où des rapports de chefs à employés sont remplacés par une association plus large des différents échelons hiérarchiques aux décisions, ou en tout cas aux discussions présidant à la prise de décision. La démocratie dite participative s'appuie sur l'idée de collaboration, également de plus en plus fréquente dans la vie économique. Elle a aussi pour ambition d'ouvrir le « champ » politique à des personnes qui n'ont pas accès aux procédures démocratiques habituelles (mineurs, étrangers...). Les modalités de participation ont connu de nouveaux développements de par l'extension des « *civic tech* » mais s'articulent aussi sur des rencontres, ateliers, soirées de discussion, etc.

3. Un survol historique

La démocratie est le régime politique qui garantit la possession et l'exercice du pouvoir au peuple, composé des personnes pouvant arguer de leur statut de citoyen. Selon cette définition, le peuple peut certes exercer lui-même le pouvoir que lui assure le principe de la souveraineté populaire. Il n'a toutefois jamais été considéré en mesure de se gouverner lui-même. Même dans les systèmes censés confier le plein exercice du pouvoir au peuple, une délégation de l'action exécutive à un petit groupe de personnes était requise. Ce chapitre s'appuie en grande partie sur l'ouvrage *Une histoire politique de la démocratie directe* paru en 2018.

3.1. Les temps anciens

Au peuple réuni au sein de l'*Ecclesia* tirée au sort, l'assemblée populaire dans la Grèce antique, ou dans une *Landsgemeinde*, dans les communautés alpêtres de Suisse centrale, était réservée la mission d'élaborer et de promulguer les lois chargées de régir la Cité, mais aussi de surveiller leur application. Mais à une sorte de gouvernement était attribuée la tâche de les mettre en œuvre. Même dans des démocraties qui se prétendaient directes, une séparation entre la fonction législative et la fonction gouvernementale était donc la règle. Dans la Grèce antique, le pouvoir effectif résidait dans la *Boulé*, le conseil de l'*Ecclesia*, qui est tiré au sort lui aussi. Vu les changements fréquents de personnel politique induit par cette méthode de sélection des citoyens revêtus de charges politiques, une sorte de permanence de l'activité étatique était en outre assurée par des fonctionnaires souvent esclaves, et donc exclus des responsabilités purement politiques.

Mais l'acte démocratique dans sa dimension « directe », dans cette pureté originelle que l'on faisait remonter à l'Antiquité grecque, aux *Landsgemeinden* ou encore aux *town-meetings* américains, a rapidement paru incompatible avec une souveraineté dont le peuple pourrait jouir sans limite. **Si l'on pouvait admettre que la sou-**

veraineté appartint au peuple, il a semblé dès lors rationnellement préférable que l'action législative fût laissée à un groupe de personnes que le peuple aurait choisies. A ce groupe incombaient les fonctions de légiférer et de contrôler les autorités. La souveraineté du peuple fut ainsi confiée à un Parlement. C'est cette forme de démocratie, dite « représentative », qui a prévalu, à partir de la fin du XVIII^e siècle, dans les régimes dits démocratiques, en Europe et aux Etats-Unis d'Amérique d'abord, puis plus loin à la ronde dès qu'un pays affichait le souhait de se doter d'un Etat de droit fondé sur des institutions libérales, puis également sociales. Quant au gouvernement, peu importait sa nature en réalité: les régimes plus ou moins libéraux du début du XIX^e siècle pouvaient très bien vivre avec une monarchie si elle s'avérait modérée, tempérée par des institutions dont les contours étaient tracés dans une Constitution. L'essentiel était que la liberté individuelle fût, en tout cas dans son principe, défendue. Peu à peu, régimes parlementaires et démocratiques ont été associés.

3.2. Les débuts de la démocratie semi-directe en Suisse

La République qui s'impose en 1798 introduit en Suisse le régime parlementaire. Un Parlement composé de deux Chambres fait face à un Directoire exécutif composé de cinq membres entourés de ministres. Avec l'Acte de Médiation promulgué sous l'égide de Bonaparte en 1803, les anciens cantons retrouvent leurs régimes traditionnels alors que les six nouveaux

cantons, à part le cas particulier des Grisons qui possède des *Landsgemeinden* de vallées, adoptent des systèmes de démocratie représentative. Les Grands Conseils sont composés d'élus dotés d'une certaine fortune et les gouvernements cantonaux fonctionnent de manière collégiale. **A partir des années 1830 s'insinue toutefois, progressivement, dans les cantons**

suisses ne possédant pas de Landsgemeinde le principe de la démocratie semi-directe. Ce principe associe **démocratie directe**, à travers les outils du référendum législatif ou constitutionnel et de l'initiative populaire, qui permet une modification partielle de la Constitution, et **démocratie représentative**.

Avec la victoire du mouvement libéral contre les gouvernements issus de la Restauration jugés trop autoritaires dans la majorité des cantons du Plateau, et en général protestants, sont introduits le suffrage universel (masculin), avec des nuances parfois, et souvent le référendum constitutionnel obligatoire pour l'adoption d'une nouvelle Constitution. Le droit de pétition est par ailleurs consacré. Certains cantons fixent une limite de validité à leur charte fondamentale, s'obligeant à la confirmer ou à la modifier dans les dix ans ou à tout le moins à demander au peuple s'il souhaite qu'une telle procédure soit engagée. Innovation

fondamentale: en 1831, le canton de Saint-Gall, en guise de compromis entre les élites libérales adeptes d'une démocratie strictement représentative et les campagnes inspirées par les *Landsgemeinden* des cantons voisins, accepte le droit de veto. Celui-ci autorise le peuple, mais selon des règles compliquées en ce qui concerne la récolte des signatures, à demander un vote sur les lois promulguées par le Parlement. Les abstentionnistes sont considérés comme rejetant le texte. Bâle-Campagne, lors de sa création en 1833, puis Lucerne en 1841 adopteront à leur tour cet instrument.

3.3. Le canton de Vaud pionnier (1845)

Le tournant vers le système que nous connaissons est amorcé en 1845 et le canton de Vaud jouera dans cette aventure un rôle de pionnier. Cette année-là, le mouvement radical qui vient de prendre le pouvoir, dans sa volonté de donner son sens plein à la notion de souveraineté populaire, fait adopter une Constitution résolument progressiste dans ce domaine: **le dispositif retenu englobe en effet à la fois le référendum facultatif contre les lois votées par le Parlement en plus du référendum obligatoire en matière constitutionnelle, l'initiative constitutionnelle et l'initiative législative**, mais renonce au droit de révocation, tant du Grand Conseil que du Conseil d'Etat. Quelles furent ses sources d'inspiration? Sans doute à la fois le projet proposé par le philosophe Condorcet en France en 1792 et l'idéal de la Landsgemeinde, qui a irradié jusque sur les bords du Léman. Mais le mouvement radical n'est pas homogène. Les radicaux genevois, au pouvoir dès 1846, limitent la démocratie

directe à l'élection du gouvernement directement par le peuple et non par le Parlement (ils seront les pionniers en Suisse dans ce domaine), alors que les radicaux bernois seront plus réticents à l'égard du référendum et que leurs collègues zurichois demeureront de fidèles partisans de la démocratie représentative.

3.4. La démocratie directe au niveau fédéral et dans les autres cantons à partir de 1848

La Constitution fédérale de 1848, texte fondateur de la Suisse « moderne » née au lendemain de la guerre du Sonderbund, n'est pas très généreuse au registre des droits populaires. Ses auteurs ont pour objectif premier de cimenter des institutions qui empêchent de nouvelles et sanglantes querelles. Ils établiront ainsi le principe d'un Parlement bicaméral, dont les composantes, représentant l'une le peuple suisse dans son unité et l'autre les Etats membres de la Confédération, sont nanties de compétences égales. Elle prescrit néanmoins que toute modification de la Constitution soit soumise au double vote du peuple et des cantons et autorise le peuple à réclamer une révision complète de la Constitution, mais par une procédure assez lourde puisque il faut réélire d'abord le Conseil national.

Il faudra attendre les années 1860 pour que les cantons adoptent en masse les instruments de la démocratie directe, souvent en lien avec des conflits provoqués par la gestion du dossier des chemins de fer, et que les institutions fédérales les intègrent à leur tour. Le processus s'enclenche dans le demi-canton de Bâle-Campagne qui se dote en 1861 de la Constitution alors la plus sophistiquée en matière de droits démocratiques. Il va de pair avec la montée en puissance du mouvement démocrate, surgi sur la gauche des radicaux alémaniques. Puis l'extension du droit de référendum, couplé à l'initiative et parfois au droit de révocation, devient un objet de reven-

dication récurrent dans les mouvements populaires qui commencent à contester l'arrogance des gouvernements installés au pouvoir dans les cantons à partir des années 1840. Argovie, Soleure sont déchirés par des débats de plus en plus virulents, alors que Berne, Neuchâtel et Vaud se rallieront bientôt au référendum financier. Celui-ci est dirigé contre des décrets du Grand Conseil engageant le canton pour des dépenses dont le niveau variera selon les cantons. Zurich bascule dans le camp démocrate en 1868 et adopte l'année suivante une Constitution qui devient à son tour la plus perfectionnée du pays.

Les progrès enregistrés dans de nombreux cantons vont avoir un effet dynamisant au niveau fédéral. Sous la houlette du mouvement démocrate, **les forces politiques du pays s'interrogent sur la mécanique fédéraliste mise en œuvre par la Constitution de 1848**. Le moment n'est-il pas venu de la réviser ? Alors que les moyens de transport se développent favorisant une mobilité plus intense entre les cantons, alors que l'économie se voit handicapée par les frontières cantonales, n'est-il pas temps de réexaminer les équilibres édifiés en 1848 ? Les juristes demandent une unification du droit privé et les militaires s'inquiètent, après la guerre de 1870, des faiblesses de l'armée fédérale, composée de contingents cantonaux. Un mouvement de révision de la Constitution fédérale est initié en 1871 mais échoue en votation populaire l'année suivante, car jugé trop centralisateur.

3.5. Le système moderne (fin XIX^e siècle – début XX^e siècle)

Les Chambres fédérales remettent immédiatement le métier sur l'ouvrage. Un compromis est scellé entre partisans et adversaires en 1874. La nouvelle Constitution centralise certains domaines, comme le droit des obligations et le droit du travail, mais **compense**

ce mouvement d'unification par un renforcement des pouvoirs du peuple, désormais investi du référendum facultatif contre les lois votées par les Chambres. Les milieux fédéralistes subissent en revanche une défaite : ils auraient souhaité que le mécanisme en vigueur pour

les révisions de la Constitution soit reproduit pour le référendum, à savoir qu'une double majorité soit exigée. Cela leur sera refusé. L'initiative législative est également rejetée, de même que le droit de révocation. En outre, tandis que le Tribunal fédéral est créé dans sa forme actuelle, de par l'introduction du droit de référendum, on affirme que la constitutionnalité des lois ne doit être sanctionnée que par le peuple, et non par les juges.

En 1891, sous la pression de leurs adversaires conservateurs catholiques et de gauche socialiste, les radicaux, majoritaires au Conseil fédéral, acceptent **l'initiative populaire**, qui permet de proposer des modifications partielles de la Constitution fédérale. Le système ainsi complété ne sera plus fondamentalement modifié par la suite. En 1918, le peuple valide le **principe des élections du Conseil national à la proportionnelle**, adoubant une exigence formulée par les conservateurs catholiques et les socialistes depuis le début du

XX^e siècle. Ils entendaient mettre un terme au monopole radical sur ce Conseil que garantissait le système majoritaire en vigueur depuis 1848. Les premières élections selon ce mode auront lieu en 1919: les radicaux en sortiront fort affaiblis, contrairement aux socialistes et aux agrariens, grands vainqueurs de l'opération. En 1921 est introduit le référendum contre les traités internationaux, qui sera à plusieurs reprises élargi par la suite.

3.6. L'Occident entre l'affermissement de la démocratie et demande de démocratisation (XX^e siècle)

Le système démocratique résiste aux drames guerriers de la première moitié du XX^e siècle. Dès 1945, pour parer à toute menace totalitaire, c'est autour du principe de la démocratie représentative renforcé par la construction progressive des Etats de type providentiel que vont se développer les démocraties occidentales. Ce modèle servira ensuite de référence à tous les pays accédant à l'indépendance dès les années 50. **Il est toutefois vivement remis en question dans les années 60 et 70**, ces années de contestation dont l'année « 1968 » sera le symbole. L'Etat est jugé oppressif et ses institutions traditionnelles sont prises à partie. Des aspirations à une liberté plus grande se font jour.

Ce n'était pas la première fois que l'institution parlementaire se retrouvait cible de vigoureuses critiques. Ce fut le cas à la fin de XIX^e siècle, tant de la part de l'extrême droite que de la gauche anarchiste. Mais un

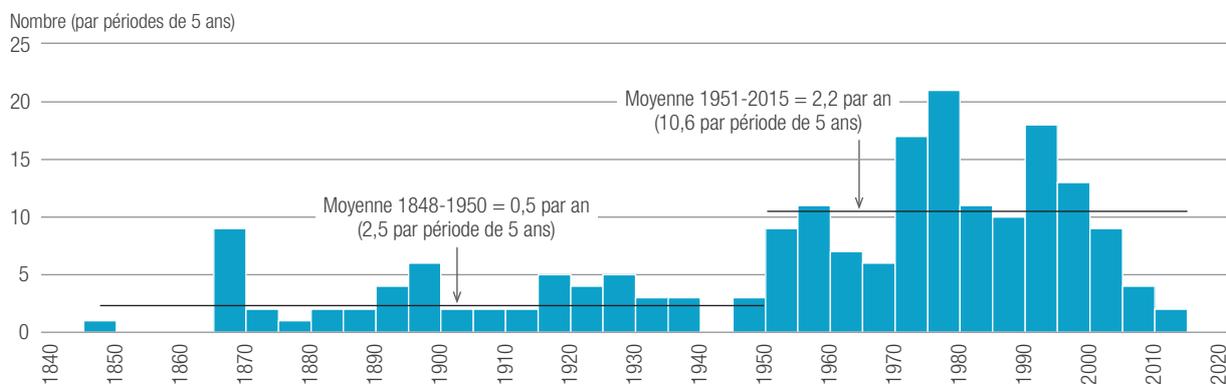
schéma un peu similaire se dessine: parlements et partis politiques sont cloués au pilori au nom d'une démocratisation qui aurait été imparfaitement réalisée. Des « nouveaux mouvements sociaux » se hissent au rang de porte-parole plus « authentique » de la société, au service de laquelle doit se réduire l'action étatique.

3.7. L'héritage ambivalent des années 60

A l'étranger, c'est dans ces années que se sont développés les instruments de démocratie dite participative, signe lui aussi d'un rejet de la démocratie représentative. Il s'agissait d'imaginer de nouvelles formes de participation du peuple aux mécanismes politiques, de pouvoir lui permettre de dialoguer avec le pouvoir politique, voire de participer aux processus décisionnels, autrement qu'à travers des élus dont la légitimité était contestée. En Suisse, cette période est caractérisée par une explosion du nombre de référendums et d'initiatives, alors que ces outils sont de plus en plus utilisés comme « armes » dans le cadre des campagnes électorales (Fig. 5, 6 et 7) ; cet essor n'a jamais freiné ensuite (Lambelet; 2019). Les années 60 ont également inauguré un mouvement de dépolitisation, indice de l'individualisation croissante d'une société qui peine désormais à se penser en termes collectifs. **Ce phénomène s'est caractérisé par des taux d'abstention de plus en plus élevés, y compris en Suisse.** Dans ce dernier pays, cependant, une certaine prudence est de mise, comme nous l'avons vu au chapitre 1.3. De par son système, les citoyennes et citoyens sont convoqués aux urnes plusieurs fois par année. On l'a dit, un certain « tournus » des personnes habilitées à élire ou voter est ainsi per-

ceptible (Sciarini et alii; 2015). Cela dit, l'abstentionnisme doit être pris au sérieux et il l'est, tant par les milieux associatifs que politiques. A signaler que le canton de Schaffhouse a adopté en 1876 le meilleur moyen connu à ce jour pour lutter contre ce mal : **le vote obligatoire**, que connaissent également certains pays, comme la Belgique : le canton de Vaud l'a refusé en 1861 mais l'a adopté entre 1925 et 1940 et entre 1946 et 1948 ; une amende de 2 francs était perçue, un montant élevé pour l'époque (Bechtel et alii; 2016).

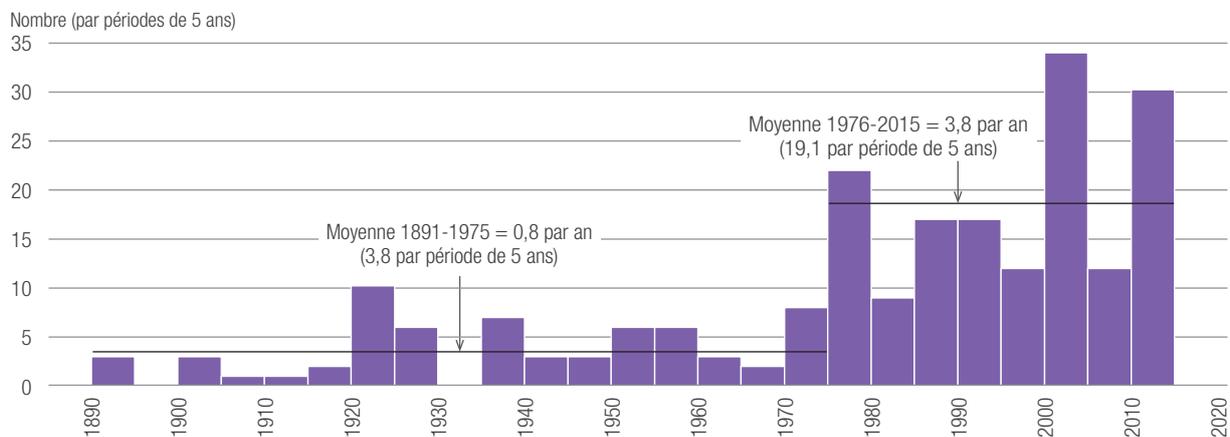
Fig. 5 RÉFÉRENDUMS OBLIGATOIRES (TOTAL: 194), SUISSE, 1848-2015



Deux « plébiscites » ont été rangés parmi les référendums obligatoires.

Source: Lambelet (2019: p. 38).

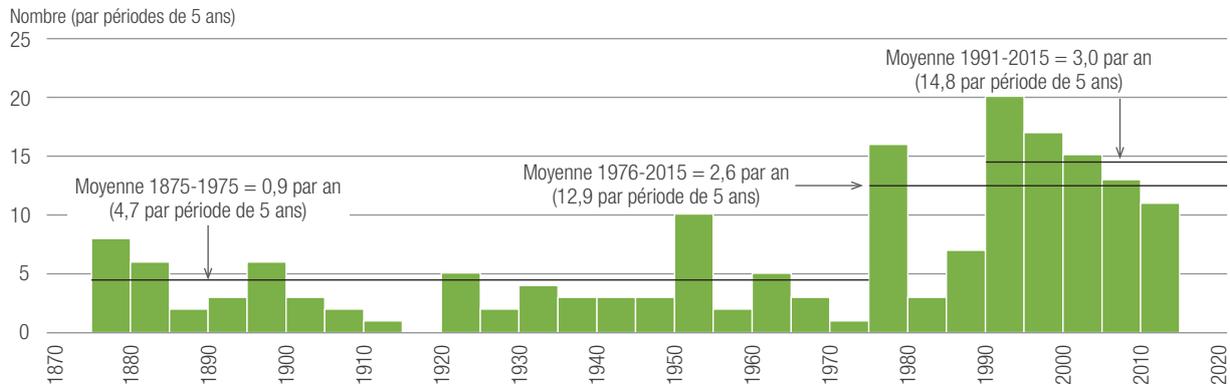
Fig. 6 INITIATIVES, SUISSE (TOTAL : 217), 1891-2015



Initiatives sans ou avec contre-projet direct (y compris votes sur les contre-projets, sauf dans les cas d'initiatives retirées). Le droit d'initiative a été introduit en 1891.

Source: Lambelet (2019: p. 67).

Fig. 7 RÉFÉRENDUMS FACULTATIFS (TOTAL : 176), SUISSE, 1875-2015



Le référendum facultatif a été introduit par la Constitution de 1874 et utilisé pour la première fois en 1875.

Source: Lambelet (2019: p. 51).

3.8. Les années 80 et 90 et la redéfinition de l'Etat

Mais il est important de retenir que ce nouveau regard sur le fonctionnement de la démocratie a engendré, dans les années 80 et 90, **une redéfinition du rôle de l'Etat**. Contesté dans son pouvoir normatif à travers l'outil « traditionnel » du Parlement, il est contraint de modifier ses modes d'action, au service de la société. Sous la double influence d'une critique de nature « anarchiste », car hostile à l'« autoritarisme » du pouvoir étatique, puis d'une critique néolibérale liée à son efficacité jugée douteuse, l'Etat s'est délesté de plusieurs de ses pouvoirs législatifs (Supiot; 2005). **Il en a résulté plusieurs conséquences qui vont motiver un appel symétrique à plus de démocratie.**

La loi a changé de nature, a intégré les revendications des groupes sociaux par le biais d'un processus de **contractualisation** poussé. En même temps, l'Etat, appelé à renoncer à certaines tâches dans le vent de déréglementation qui souffle sur les démocraties libérales, confie certaines missions de surveillance des **autorités dites de régulation**, considérées comme indépendantes et mieux à même d'apprécier les besoins de l'économie privée. La régulation paraît moins formelle, plus souple, plus négociable, et ainsi plus adaptable aux circonstances que des lois ou des réglementations *stricto sensu*, symboles d'un Etat monolithique. Ces autorités ont repris des tâches de gestion des politiques publiques mais nanties d'un pouvoir normatif ou judiciaire puissant (en Suisse, c'est le rôle de certaines commissions fédérales comme celle des télécommunications ou de la concurrence). En parallèle, des tâches fortes d'un pouvoir réglementaire ont été déléguées à des organisations **internationales**: des unions fondées au XIX^e siècle, on est passé à des organisations supranationales dotées de pouvoirs contraignants, comme l'OMC, l'UE (pour les pays concernés), ou l'OCDE. Celles-ci, comme les commissions susmentionnées, ne se contentent pas de standardiser des procédures au niveau international, mais peuvent intervenir directement dans les mécanismes du marché.

Contractualisation, régulation et internationalisation caractérisent les mutations de l'Etat, avec deux conséquences majeures pour l'Etat de droit: **la judiciarisation** de la politique, avec de larges pouvoirs octroyés au juge, et, associée à un besoin de transparence, une exigence de **participation citoyenne** accrue, telle qu'elle se développe aujourd'hui, dès lors que la confiance envers ces institutions de type nouveau faiblit peu à peu. Ces phénomènes participent du délitement de la confiance envers les institutions en général, alors que le mot « **gouvernance** » adopte une signification plus large que le mot « gouvernement », vissé sur des procédures réglementaires classiques. La structure pyramidale, verticale, caractéristique des Etats de droit s'est aplatie et les structures administratives, à l'instar de ce qui va se produire dans le monde de l'entreprise, se sont horizontalisées.

3.9. L'évolution récente en Suisse et dans le canton de Vaud

La Suisse pratique depuis longtemps un système fondé sur la négociation, par son habitude d'associer les grandes organisations économiques et environnementales à ses processus décisionnels, par le biais de consultations et de la démocratie directe en elle-même. En Suisse, la critique des pouvoirs institués ne s'est guère focalisée sur les Chambres fédérales. **Elle a pris la forme d'une augmentation exponentielle du nombre de référendums et d'initiatives populaires** (Lambellet; 2018). Davantage défiantes envers le monde politique dans son ensemble, la société s'est emparée de la politique par le truchement de la démocratie directe. Il n'empêche que la Suisse, on l'a dit, va elle aussi voir ses fonctionnements étatiques et bureaucratiques évoluer, s'imprégnant des mutations en cours dans les pays voisins.

Ce contexte explique pourquoi le débat sur des réformes éventuelles des droits populaires n'a jamais faibli, y compris dans les années récentes. Fallait-il adapter nos méthodes aux changements que connaissait le politique? **Une grande discussion sur les droits populaires a ainsi été lancée dans le cadre de la révision de la Constitution, adoptée par le peuple en 1999.** Nous en aborderons les différents aspects plus loin. Sur le plan vaudois, le sujet a également été traité dans le cadre des travaux qui ont abouti à la Constitution cantonale de 2003. Nous en parlerons aussi plus loin.

La crise économique et financière de 2007/2008, évoquée dans l'introduction de la présente étude, on l'a dit, marque une césure de notre histoire récente. Accusée d'être un foyer de corruption et d'être inapte à la résolution des problèmes de la population, comme une génération plus tôt, la démocratie représentative a été vertement attaquée et se sont développés autant des mouvements dits « populistes » (Müller; 2016) que des mouvements prônant, mais d'une manière différente, un recours plus intense au peuple, via cette démocratie participative de plus en plus sollicitée depuis les années 1990 et 2000. La Suisse n'est pas restée étrangère à cette évolution et les démarches de ce type s'y sont multipliées, malgré les procédures de démocratie directe qu'elle connaît.

4. Démocratie et proximité

La notion de proximité réside au cœur de l'idée démocratique. La démocratie de type semi-direct, qui pousse plus loin le respect de cette proximité que les démocraties représentatives, est ainsi intrinsèquement liée au fédéralisme comme mode d'organisation territoriale. En Suisse, démocratie directe et fédéralisme avancent main dans la main.

4.1. Fédéralisme versus centralisme

La démocratie se comprend comme le moyen d'assurer la proximité la plus grande possible entre le peuple et le pouvoir. Mais la proximité entre peuple et pouvoir, hautement revendiquée actuellement, ne dépend pas seulement des procédures démocratiques pratiquées dans un pays, même si elles empruntent des voies participatives qui prolongent les mécanismes connus depuis longtemps. **Si la notion de proximité est fondamentale, elle implique aussi une structuration du territoire qui permette aux autorités et aux citoyens de pouvoir se côtoyer facilement.** C'est dans la proximité ainsi créée entre les élus, mais aussi de plus en plus les agents de l'Etat, et les citoyens qu'une participation authentique au pouvoir peut être conçue. D'ailleurs, même les Etats centralisés se sont plu à imaginer des structures plus ou moins fortement décentralisées. Ils montraient ainsi qu'ils avaient conscience du danger que pouvait susciter une réduction des centres de pouvoir en un seul lieu, nanti d'un pouvoir hiérarchique sur la périphérie. Cette concentration risquait, d'une part, d'engorger les canaux de décision et, d'autre part, de provoquer un sentiment de distanciation du citoyen par rapport à l'Etat, voire à la démocratie elle-même. Et on constate aujourd'hui que ce péril est loin d'avoir disparu.

Dans ce contexte, et même si des comparaisons précises sont délicates tant chaque pays connaît des dis-

tributions de compétences entre les échelons national, régional et communal fort variables, **tous les observateurs s'accordent à dire que le système fédéral offre des opportunités de proximité absentes des autres systèmes** (Ladner ; 2019). Il n'est néanmoins guère aisé de mesurer le degré exact de fédéralisme ou de centralisation qui régit les différents pays, souvent marqués par des enchevêtrements de prérogatives difficiles à démêler. Pour des raisons propres à l'histoire de chacun d'eux, les pays occidentaux ont, à part les Etats-Unis, le Canada et dans une certaine mesure l'Allemagne, des structures centralisées. Le cas français paraît souvent emblématique d'une volonté centralisatrice puissante, mais les autres pays ne s'en distinguent pas vraiment, à chaque fois avec des variations qui leur sont propres. La Grande-Bretagne possède une forte tradition d'autonomie locale adossée à un respect avéré de la liberté individuelle mais, au final, apparaît aujourd'hui comme un Etat fortement centralisé bien que des éléments de fédéralisme aient été introduits pour satisfaire les velléités sécessionnistes des Ecosais. L'Italie cède un certain nombre de compétences à ses régions, mais l'Espagne et la France aussi, avec parfois une capacité fiscale qui leur est octroyée.

4.2. Fédéralisme et démocratie

Il n'empêche que, en Europe, le système qui remplit le plus les critères d'un système fédéraliste, tels que présentés ci-dessus, est la Suisse, quand bien même le débat est encore dense sur la nécessité, ou non, de poursuivre le travail emmanché en 1848 et d'amputer les pouvoirs cantonaux de nouvelles tâches. La 5^e Conférence nationale sur le fédéralisme qui s'est tenue en 2017 à

Montreux a montré l'importance du fédéralisme dans la construction de la démocratie suisse (OAE; 2017). De tous les partis émergent principalement des louanges à l'égard de ce mode d'organisation.

Un consensus semble se dessiner (Ladner, Desfontaines Mathys; 2019): seul le fédéralisme est capable de façon-

ner une véritable proximité entre le peuple et ses élus, parlementaires ou gouvernementaux, et d'établir un contact direct entre gouvernants et gouvernés. Lui seul permet à la société « civile » de côtoyer naturellement le monde politique, dans de petites entités, non dessinées dans des laboratoires administratifs mais forgées au gré de l'histoire, au gré de conflits souvent violents qui ont scandé notre passé. S'ils n'affichent pas forcément une homogénéité culturelle, **les cantons peuvent en revanche revendiquer une géographie commune ou une histoire partagée, même si ce fut parfois dans la douleur**. Ils ont pu ainsi devenir les matrices d'expérimentations institutionnelles qui, juxtaposées les unes aux autres, ont ciselé l'histoire politique de la Suisse. Par la culture libérale du début du XIX^e siècle dans laquelle il a peu à peu revêtu ses contours modernes, le fédéralisme s'est en effet identifié avec le principe de l'autonomie locale, contrepoint naturel à l'autonomie individuelle qu'il réclamait.

Le fédéralisme se confond ainsi avec la logique d'une démocratie directe, où l'individu est responsable de décisions pour l'ensemble. La dimension presque naturelle qu'il a acquise en Suisse vient de sa logique interne, exact inverse des processus de décentralisation que

met en marche à intervalles réguliers la France. Dans ce dernier cas, les compétences principales sont maintenues au centre et toute réelle autonomie aux entités subordonnées est déniée. En Suisse, en revanche, depuis l'adoption de la Constitution de 1848, aucune tâche n'est transférée par les cantons à la Confédération si cette opération n'a pas été validée par un double vote: le vote du peuple suisse et celui des cantons considérés comme des entités capables de s'exprimer à travers la voix de leurs habitants pourvus du droit de vote (initiative populaire ou référendum constitutionnel lorsque l'idée d'une modification de la Constitution émane des Chambres fédérales elles-mêmes). C'est donc bien à une délégation de compétences du bas vers le haut qu'on assiste en Suisse, où les entités fédérées conservent la souveraineté première. Et la Confédération apparaît réellement comme le résultat de ce mouvement ascensionnel. Le principe de subsidiarité, avec lequel le fédéralisme est souvent confondu, aboutit certes à un résultat similaire mais suit en réalité un cheminement inverse, plus proche de la décentralisation.

4.3. Des critiques récurrentes envers le fédéralisme

Fondement de la proximité comme support naturel d'une démocratie réellement directe, le fédéralisme, fait aussi, comme le système de milice, l'objet d'un grand nombre de critiques. La 5^e Conférence nationale sur le fédéralisme a aussi mis en évidence les attaques dont il est l'objet, dévoilant ses ambivalences. Transformé en fédéralisme d'exécution, par lequel les cantons se voient condamnés à n'être que les exécutants de normes de plus en plus souvent promulguées au niveau supérieur, **le système fédéraliste doit continuellement se justifier**. Loué par les uns, pour d'autres, il s'agirait d'un mode d'organisation trop cher et inadapté à la fébrilité qui caractérise aujourd'hui la vie de chacun.

Il faut dès lors toujours expliquer que, malgré ce qu'avancent certaines thèses, le fédéralisme n'est, comme

l'ont démontré Lars Feld et Christoph A. Schaltegger, **pas forcément plus coûteux** qu'un système centralisé et que, au contraire, il permet un meilleur ancrage des décisions (Feld et Schaltegger; 2017). De même faut-il marteler que, loin d'être l'avatar d'un monde inégalitaire où on autorise le canton d'Uri, trente-cinq fois moins peuplé que le canton de Zurich à avoir autant de délégués au Conseil des Etats que lui, le fédéralisme, grâce à des entités de petite taille, ouvre des **perspectives d'innovation** considérables. Le politologue Michael Hermann l'a rappelé lors de la conférence: « Les frontières intérieures helvétiques neutralisent les champs de tension régionaux et ouvrent la voie à des décisions dynamiques » (OAE; 2017).

4.4. Communes et système de milice

Le système communal, qui relève du droit cantonal, n'obéit pas *stricto sensu* à un fonctionnement de type fédéraliste. Le **rapport entre le « centre » et les communes varie fortement d'un canton à l'autre**, la partie alémanique du pays accordant globalement une plus grande latitude aux communes que sa partie francophone, sans doute plus inspirée par le modèle français. On le constate notamment dans l'usage des droits populaires au niveau communal, plus fréquent outre-Sarine (Hangartner et Kley; 2000). Néanmoins, même dans les cantons où l'autonomie communale, bien que hautement affirmée, est moins large que dans plusieurs communes alémaniques, comme dans le canton de Vaud, **une logique similaire à un système fédéraliste est perceptible, dans la mesure où un auto-gouvernement local est possible**. Historiquement, les communes portent même l'idéal à la fois démocratique et fédéraliste de la Suisse, comme le rappelle l'exemple de la Suisse alémanique (on y reviendra), centrée sur les assemblées communales auxquelles peuvent participer tous les citoyens. Ce type d'organisation découle des assemblées populaires comme berceau du pouvoir, et dont les *Landsgemeinden* sont les exemples les plus célèbres mais pas uniques. Dans le canton de Vaud, un système semblable est connu avec les conseils généraux (dans les communes de moins de 1000 habitants aujourd'hui, moins avant) auxquels a le droit de se présenter tout électeur de la commune. L'idée que la relation doit être la plus « pure » possible entre le peuple et le pouvoir exécutif de la commune est ainsi réalisée.

L'engagement de la citoyenne et du citoyen dans la vie politique locale, à travers des assemblées de commune, rappelle combien **la participation personnelle à l'action communale est rattachée au principe dit de milice**, qui caractérise le système politique suisse. Avec le fédéralisme sous ses différentes formes et la démocratie plus ou moins directe qui se décline en un grand nombre de votations, le système de milice constitue le troisième « pilier » de la démocratie helvétique. Posant que les fonctions politiques sont en principe bénévoles, celui-ci a inscrit la proximité comme socle de la vie démocratique. Car comment aboutir à une proximité aussi pleinement réalisée sinon en confiant le pou-

voir de décision à des citoyens eux-mêmes disposés à s'impliquer directement dans les lieux où la politique se fait ? **Le système dit de milice, bien que reconnu comme consubstantiel au système suisse, est néanmoins soumis à des critiques**. L'idée de rémunérer les personnes élues dans les exécutifs cantonaux remonte certes au début du XIX^e siècle : la rémunération doit permettre à quiconque de pouvoir accéder à des charges publiques, même s'il ne peut vivre de sa fortune. Son principe est admis, au niveau fédéral, dès la création de la Confédération « moderne », alors que les grandes villes commenceront à estimer que salarier ses édiles est normal vers la fin du siècle (Pilotti et Mazzoleni; 2019). Mais, si le principe du bénévolat prévaut largement dans les parlements cantonaux, le débat est devenu récurrent au niveau fédéral : avec l'augmentation progressive des indemnités versées aux conseillers nationaux et aux Etats, de même qu'avec la forte présence de personnes rémunérées par des associations, on évoque de plus en plus l'hypothèse d'une évolution vers un Parlement fédéral composé de plus en plus de professionnels de la politique. On parle aujourd'hui volontiers d'un Parlement semi-professionnel, qui marginaliserait le système de milice originel.

Il n'empêche : l'« esprit » de milice, centré sur l'engagement et la responsabilité individuels, renvoie à l'idée même de démocratie directe dans la mesure où cette dernière a vocation à biffer les distances entre le citoyen et les décisions, **les « obligeant » à s'intéresser à des sujets situés en dehors de leurs sphères de compétences habituelles**. A être des généralistes de la politique en quelque sorte, comme les politiciens dits de « milice ». Nous évoquerons de nouveau cette question au chapitre 8.1.

Partie II

Etat de la situation et idées de réformes

Les institutions démocratiques ont évolué, tantôt de manière volontaire, tantôt à travers des révolutions plus ou moins pacifiques. La démocratie se caractérise par un débat constant sur les principes philosophiques qui la guident, mais aussi sur les modalités de son exercice. Ces débats ont pris une nouvelle dimension dans le contexte politique et social propre aux deux premières décennies du XXI^e siècle (ch. 1.1.), mais aussi avec le développement des outils informatiques. De nombreuses idées ont émergé, qui brouillent parfois les frontières entre la démocratie représentative, la démocratie directe et la démocratie participative. Certaines mêlent en effet, parfois, des outils que l'on pourrait qualifier de démocratie directe ou participative pour corriger la démocratie représentative de type classique. Nous avons néanmoins organisé l'exposé, pour des raisons de clarté, en fonction de ces trois types de démocratie.

5. Démocratie représentative

Forme la plus traditionnelle de l'expression démocratique, la démocratie représentative cristallise les reproches adressés aux institutions. Plusieurs idées de réformes ont toutefois été élaborées autour d'instruments associant travail parlementaire et intégration de l'opinion de la population au-delà du simple acte électif.

5.1. Tirage au sort

Le tirage au sort, on l'a dit, est sans doute la forme d'expression démocratique la plus ancienne qui nous soit connue. Mais cette méthode, après l'abrasive victoire du rationalisme de l'ère des Lumières, n'a été conservée qu'à titre résiduel, comme, par exemple en Suisse, pour départager deux élus ayant obtenu le même nombre de voix. **La remise en question de la démocratie représentative, à partir des années 2010, a fait réapparaître ce mode de sélection des membres d'une autorité quelconque comme une piste possible** pour régénérer un système considéré comme déconnecté de la réalité sociale. Par le sort, émergerait ainsi une représentation « authentique » du peuple. Cet intérêt est attesté par le nombre important d'études sorties sur ce sujet, et dont nous allons parler, chez les politologues surtout. Après avoir tenté de mieux éclairer ce phénomène, nous verrons dans quelle mesure il a trouvé place dans la pratique, dans le cadre international d'abord, là où il est le plus sollicité, puis en Suisse, où certaines expériences, pour l'instant plus marginales, ont été enregistrées.

Elargir les pratiques électorales usuelles

Dans la conviction que les élus du peuple ne répondent plus aux attentes de leurs mandants, qu'ils se meuvent dans un univers clos, **les partisans les plus radicaux du tirage au sort estiment qu'une sélection même aléatoire assurera une représentation du peuple plus fidèle qu'une élection** qui réserverait les sièges à des élites soucieuses de leurs intérêts propres. En somme que le sort saura corriger les vices de l'activité parlementaire. **D'autres voient dans le tirage au sort l'occasion d'autoriser les classes les moins représentées en politique à participer de manière égalitaire à l'exercice du pouvoir.** Pour les théoriciens du tirage au sort, comme Gil Delannoi (2019), cette procédure recèle plusieurs avantages: 1) elle garantit une impartialité que l'élection est accusée de ne plus offrir; 2) elle se distingue par sa simplicité et par une grande économie en termes financiers puisqu'elle rend les campagnes inutiles; 3) elle est censée restaurer une certaine sérénité dans une vie politique livrée à une fébrilité permanente et, enfin; 4) elle assure

une égalité maximale en abolissant les biais (lobbying, ambitions personnelles, etc.) qui brouillent, selon eux, les élections autour desquelles s'organise la vie des Etats démocratiques modernes.

L'avènement de « mini-publics »

Le regain d'intérêt récent pour le tirage au sort dans les années 2010 **a clairement bénéficié de l'évolution des technologies de l'information et de l'idée que, par le numérique, un lien immédiat pourrait être reconstruit entre gouvernés et gouvernants.** Par-dessus ou à côté des institutions parlementaires, il serait donc désormais possible de tisser des liens de dialogue directs, même virtuels, entre la population et le « pouvoir ». Dans les années 1990 déjà, l'Américain John Fishkin avait imaginé des « sondages délibératifs », qui permettraient de faire tester des candidats aux élections par des « jurys citoyens » (voir chapitre 7.2.), contournant ainsi le travail des associations engagées dans le débat public, mais jugées trop proches du gouvernement (Papadopoulos; 1998). Puis les techniques se sont affinées. Alors que l'idée de démocratie dite participative continue de progresser dans les esprits au gré d'expériences que nous évoquerons plus loin, les techniques de sondage se transforment également. Les moyens qu'elles offrent aujourd'hui autorisent, à travers des algorithmes sophistiqués, à organiser **ce que l'on appelle des « mini-publics », à savoir une sorte d'extraction de la population** reflétant beaucoup plus fidèlement la composition réelle de la société.

Des expériences internationales

De nombreuses expériences ont été mises en œuvre depuis les années 2010, en Islande, en Irlande, en Belgique, après des expériences liminaires dans la province canadienne de Colombie britannique en 2004 puis dans celle de l'Ontario deux ans plus tard, où une assemblée tirée au sort devait réformer le système électoral de la province et soumettre sa proposition au référendum.

Mais le niveau très élevé de suffrages exigé pour valider l'opération en provoqua l'échec. L'Islande, de son côté, pensa réécrire sa Constitution en recourant à une assemblée tirée au sort, qui accoucha en effet d'un texte. Mais le retour de la droite aux affaires paralysa son entrée en vigueur.

- **La tentative la plus aboutie d'un processus décisionnel subordonné au tirage au sort a eu lieu en Irlande** (Courant; 2019). Le chercheur Dimitri Courant l'a analysé en détail. Dans ce pays, qui prévoit la sanction populaire pour toute modification apportée à sa Constitution, le mouvement « We The Citizens » lance en 2011 l'idée d'une assemblée citoyenne informelle tirée au sort afin de démontrer à la classe politique et au pays que l'implication directe de citoyens « ordinaires » pourrait être bénéfique pour changer la Constitution. Plusieurs réunions ont permis de dégager les thèmes les plus sensibles. Une assemblée de 100 personnes tirées au sort sur la base d'un échantillon représentatif déterminé par un institut de sondage a alors débattu de diverses questions jugées centrales pour l'avenir du pays. La nouvelle coalition de centre gauche et de centre droit qui arriva au pouvoir en 2012 convoqua alors une Convention constitutionnelle, composée de 66 citoyens tirés au sort et de 33 élus issus de différents partis, des experts choisis par ce groupe pouvant être appelés ponctuellement à donner leur avis. Elle siègera jusqu'en 2014.

Trois de ses propositions seront soumises au verdict populaire: la légalisation du mariage homosexuel est acceptée en mai 2015 alors que l'abaissement de l'âge requis pour devenir président est refusé; la suppression de l'interdiction du blasphème sera admise en octobre 2018. Auparavant, une seconde assemblée de citoyens avait été désignée, en 2016, composée à nouveau de 99 citoyens tirés au sort et présidée par une juge de la Cour suprême. La question de l'avortement trônait au centre des débats. La nature hautement inflammable de ce sujet expliquerait pourquoi, selon Dimitri Courant, les élus ont préféré se tenir à l'écart des travaux de cette assemblée. Certains dénoncèrent d'ailleurs la lâcheté du gouvernement, qui n'avait pas osé soumettre le sujet directement au référendum. La légalisation de l'avortement sera néanmoins adoptée en mai 2018, par 66,4 % des voix.

- **La France s'est à son tour intéressée au tirage au sort**, mais plus récemment, dans le sillage du mouvement né de la crise dite des Gilets jaunes, qui a éclaté en novembre 2018. Tandis que les expériences de démocratie participative se multiplient dans ce pays pourtant viscéralement attaché aux méca-

nismes représentatifs « classiques » avec un président censé trôner au-dessus de la mêlée, la réflexion sur le tirage au sort avance elle aussi. Face à la fronde des Gilets jaunes, le président de la République Emmanuel Macron a promis **la mise en place d'un Grand Débat National**. Dans ce cadre a émergé une demande que ce débat soit mené de manière indépendante et qu'il débouche sur des propositions concrètes via la mise en place d'une Assemblée Citoyenne tirée au sort. Tout de suite a été émis le vœu que cette démarche « ne soit pas un moment isolé, mais un premier pas vers une démocratie délibérative » (wikipedia, « Convention citoyenne pour la transition écologique », 10.10.2019). Emmanuel Macron a donné suite à cette demande et a convoqué une Convention citoyenne pour le climat, qui a commencé ses travaux en octobre 2019.

Composée de 150 personnes tirées au sort parmi des volontaires, qui peuvent se faire suppléer, cette Convention « a pour vocation de donner la parole aux citoyens et citoyennes pour accélérer la lutte contre le changement climatique » (www.conventioncitoyennepourleclimat.fr). Illustrant, d'après son site, « la diversité de la société française », elle « a pour mandat de définir une série de mesures permettant d'atteindre une baisse d'au moins 40 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 (par rapport à 1990) dans un esprit de justice sociale ». Elle doit préparer « des projets de loi sur l'ensemble des questions relatives aux moyens de lutter contre le changement climatique » et le président s'est engagé à ce que « ces propositions législatives et réglementaires soient soumises 'sans filtre', soit à référendum, soit au vote du parlement, soit à l'application réglementaire directe ». Le Comité de Gouvernance de la Convention a pris en outre soin d'avertir sur son site que la démocratie délibérative et la démocratie représentative « ne s'opposent pas, mais se complètent »...

La Suisse ne fait pas exception

La Suisse est elle aussi concernée par ce renouveau du sort comme moyen possible d'accéder à une démocratie plus authentique que vantent ses partisans. Un collectif de citoyens baptisé GéNomi (Génération Nomination) est créé en 2015 et demande de tirer au sort les 200 membres du Conseil national. Ce groupe s'est lancé dans l'arène politique lors des élections neuchâteloises de 2017. La même année, à Bienne, un mou-

vement engagé en faveur de la démocratie participative dépose, via ses deux élus, un postulat proposant que la moitié du Conseil de Ville, composé de 60 membres, soit tirée au sort.

En 2019, les choses s'accélérent. Une initiative lancée par un homme d'affaire suisse, Adrian Gasser, a été déposée munie du nombre de signatures requis et sera soumise au verdict populaire. Cette initiative demande **la désignation des juges fédéraux par tirage au sort parmi des candidats qui auraient été sélectionnés** par un conseil de spécialistes. Cette interférence d'organes de désignation a déçu de nombreux zélateurs du sort. **Des jeunes Vaudois** se sont montrés beaucoup plus radicaux. Le mouvement « Transition citoyenne », critiquant la faible représentativité du Parlement fédéral, notamment la sous-représentativité des femmes, a d'abord lancé une liste de candidats lors des dernières élections fédérales d'octobre 2019: une première série de candidats tirés au sort parmi un groupe de volontaires, avaient été soumis à un second tirage au sort, « pondéré » ou « dirigé » toutefois selon des critères, de genre notamment. **Elle avait pour seul programme d'exiger le tirage au sort pour la désignation des membres des Chambres fédérales** et a obtenu 0,33 % des suffrages. De son côté, le mouvement « Grève pour le climat » a décidé de lancer, en l'occurrence, une candidate pour l'élection complémentaire au Conseil d'Etat du canton de Vaud prévue pour février 2020: la personne qui a défendu les couleurs du mouvement avait été désignée par le sort parmi les militants. En mars 2020, enfin, la Municipalité de la commune de Nyon a décidé, à l'instigation du parti des Verts, de déposer un préavis, prévoyant la création d'une assemblée consultative tirée au sort, et représentative de la population en matière de sexe, d'âge et de formation, alors que le nombre des conseillers communaux passerait de 100 à 80.

On ne saurait terminer ce tour d'horizon de la question du tirage au sort sous nos latitudes sans évoquer l'expérience valaisanne conduite par le mouvement Appel citoyen et quand bien même son projet ne se limite pas aux questions institutionnelles. **Ce mouvement a recouru au tirage au sort « dirigé » pour l'établissement de sa liste pour les élections à l'assemblée constituante** chargée de rédiger une nouvelle Constitution pour ce canton. Ses travaux suivent leur cours. Mais il veut aller plus loin et entend faire passer un système qui va au-delà du tirage au sort. Il veut faire évoluer les critères de représentation et faire en sorte qu'ils

Avantages: exercice égalitaire du pouvoir, à l'abri notamment des lobbies; impartialité; simplicité et économie de temps; possibilité de réaliser de véritables « photographies » crédibles de la population « authentique » grâce à des algorithmes sophistiqués (mini-publics).

Inconvénients: sollicitation de personnes qui n'en ont peut-être ni l'envie ni le temps; un coût difficilement estimable suivant le montant qui serait destiné à dédommager les personnes tirées au sort; abolition du caractère rationnel présidant aux choix des personnes à qui l'on confie la tâche de nous représenter et/ou d'exercer le pouvoir.

Situation actuelle: si certains demandent le remplacement des parlements élus par des parlements tirés au sort, le tirage au sort est surtout pratiqué aujourd'hui pour la désignation de « conseils » de personnes chargées d'étudier un projet ou une question particulière, en donnant un avis (jurys citoyens, etc.). Il est aussi parfois demandé non pour constituer un parlement en tant que tel, mais pour constituer une deuxième ou troisième chambre du Parlement selon les cas. Là où le tirage au sort est utilisé avec la possibilité d'influer sur les processus législatifs, la décision finale appartient cependant ou à un parlement élu ou au peuple directement.

ne soient pas figés. Sur la base d'un à plusieurs critères présélectionnés (âge, sexe, région, etc.), il s'agirait de procéder à des élections « classiques » mais « pondérées » via des algorithmes élaborés avec l'EPFL: il en sortirait ainsi un Parlement élu par les citoyennes et citoyens mais tenant compte des critères de détermination, fixés de façon démocratique. Ce projet se présente comme une sorte de contreprojet au tirage au sort et entre en effet davantage dans la catégorie de « quotas » améliorés (cf. 5.3.): pour ses défenseurs, ce système aurait le mérite de redonner sens à l'idée d'un Parlement apparaissant comme le miroir sincère de la société. Un dispositif similaire a été discuté au Grand Conseil neuchâtelois à l'initiative du parti socialiste mais a été rejeté à une voix (Rochel et Evéquoz; 2020).

Une voie d'avenir ?

Bien qu'optimiste pour l'avenir de cette idée, Dimitri Courant (2019), l'un des théoriciens et analystes du tirage au sort, mais aussi un partisan de ce système, tire, en l'état actuel des choses, un bilan prudent de l'expérience irlandaise. Il estime que le succès apparent de l'opération doit être relativisé. **Tout le processus est largement resté entre les mains des élus.** Il n'est en outre guère aisé de prouver que le travail de décantation rendu possible par ces assemblées tirées au sort ait eu un impact décisif sur les choix effectués par le peuple irlandais. Plus largement, d'autres chercheurs a priori plutôt bien disposés envers le tirage au sort soulignent que **ce système a l'inconvénient de « dépolitiser » la politique, en faisant croire que la démocratie n'est pas par nature un territoire de conflits.** Cela donnerait ainsi l'illusion qu'une « copie » de la société propulsée

dans les conseils de la nation créerait une harmonie par définition étrangère à une vie politique libre. De fait, la majorité des gens semblent sceptique à l'égard du tirage au sort: l'idée datant du XVIII^e siècle selon laquelle le vote obéit au consentement rationnel du citoyen éclairé demeure prégnante. On constate d'ailleurs que, lorsqu'il est appliqué, **le tirage au sort est en général combiné** avec des modes de décision parlementaires ou des référendums, et rarement revendiqué seul.

5.2. Réformer la fonction parlementaire

On a vu que le tirage au sort était imaginé par nombre de ses partisans comme un moyen de redynamiser l'action parlementaire. Forte de son système de démocratie semi-directe, la Suisse est a priori moins concernée par la question d'une amélioration de son système parlementaire. Référendums et initiatives, en affaiblissant le rôle des Chambres fédérales (y compris des parlements cantonaux) et des partis politiques, les protègent en réalité. Moins exposés à la vindicte de la population que dans les autres grandes démocraties où, directement engagés dans la conduite des affaires, les partis doivent y supporter des attaques frontales quand le parlement, émanation de la vie partisane, semble dysfonctionner. C'est dans ces pays qu'ont germé des idées destinées à enrayer le discrédit qui accable les parlements aujourd'hui, et nombreux sont ceux qui méditent sur leur restructuration éventuellement combinée avec le sort. Il ne semble pas inintéressant de faire un bref tour d'horizon des idées discutées dans la mesure où elles pourraient peut-être, un jour, influencer le débat en Suisse.

Repenser le rôle de la deuxième Chambre ou en créer une troisième ?

Si les élus ne sont plus considérés comme pouvant réellement parler au nom de leurs commettants, ne serait-il pas opportun, par exemple, de repenser **le rôle des secondes Chambres** qui accompagnent souvent, avec des compétences en général moindres (sauf en Suisse et aux Etats-Unis), la Chambre principale, élue directement par le peuple ? Aujourd'hui, dans les pays ayant un système bicaméral, la Chambre principale, censée représenter le peuple lui-même alors que les secondes Chambres représentent (cette fois à l'instar de la Suisse et des Etats-Unis) les régions ou les pouvoirs locaux, est en effet investie d'un pouvoir législatif supérieur dans la mesure où la « seconde » ne dispose que d'un droit de ratification et/ou d'amendement.

L'idée est ainsi apparue dans le monde anglo-saxon à la fin des années 2000, de recourir, dans le but de revitaliser la démocratie représentative, au **tirage au sort pour composer la seconde Chambre**, ainsi soustraite au système des élections indirectes (Sénat français) ou de désignations déterminées par un mandat antérieur (Bundesrat allemand où ne siègent que des membres des gouvernements des Länder dont le nombre est fixé en fonction de leur taille). L'idée a été reprise par Gil Delannoi, déjà cité. Le professeur honoraire de l'Université de Lausanne Dominique Bourg (2019) a emprunté une voie similaire en plaçant, en France, pour **une troisième Chambre**, à côté de l'Assemblée nationale et du Sénat, composée d'experts, de scientifiques et de citoyens tirés au sort. Elle disposerait d'un droit de veto suspensif sur les projets de loi et le pouvoir exécutif aurait à la fois une obligation de consultation et de motivation, si l'avis de ces « sages » n'était pas suivi.

Avantages: possibilité d'organiser cette deuxième chambre (dans les systèmes monocaméraux) ou troisième (dans les systèmes bicaméraux) chambre sur un mode original, représentant des secteurs de la société jugés insuffisamment présents dans la vie publique ou tirée au sort; confier à cette nouvelle chambre des compétences particulières (conseil, propositions...).

Inconvénients: alourdissement conséquent de processus législatifs; difficulté à bien répartir les compétences.

Situation actuelle: à l'état de discussion.

Restaurer le lien entre élus et électeurs

Le sort n'est pas le seul moyen invoqué pour restaurer le lien entre élus et électeurs. **La voie la plus radicale a été empruntée par le Mouvement 5 Etoiles en Italie**, fondé en 2009 par Beppe Grillo et Gianroberto Casaleggio. Parti protestataire, il organise sa vie **autour d'une plateforme sur laquelle ses militants sont appelés à voter**. Après avoir conquis des villes comme Rome et Turin en 2016 et obtenu un score historique de 33,2% des voix aux élections générales de 2018, il est entré au gouvernement italien dans une coalition for-

mée d'abord avec La ligue du Nord et, dès l'année suivante, avec le parti démocrate. Il a organisé en 2019 le dépôt d'un projet de loi facilitant l'usage de la démocratie directe en Italie mais semble désormais en difficulté sur le plan électoral.

Le Mouvement 5 Etoiles s'inspire largement des idées véhiculées par le Parti pirate. Fondé en Suède à l'occasion des élections européennes de 2009, il a axé dès ses débuts son programme sur la liberté d'accès à internet et la défense de la sphère privée. D'inspiration libertaire, ce parti a pu entrer dans quelques organes délibérants de communes en Suisse, mais a connu son heure de gloire en Allemagne lors des élections sénatoriales de Berlin de 2011, avant de connaître un résultat étonnant aux élections au Bundestag de 2013 (2,2% des voix). Ce parti s'est construit sur une remise en cause des usages parlementaires usuels et s'est donné comme objectif de réduire la distance entre mandataires et mandants. **Au nom de la « liquid democracy » qu'il prône**, d'une démocratie « moderne » qui aurait abattu les barrières érigées entre le peuple et le pouvoir, il a réinstauré de fait une sorte de mandat « impératif » que recevrait chaque député de ses électeurs. Dans l'esprit pirate, chaque député de ce parti doit en référer en permanence à ses électeurs, ne peut se sentir investi de décider quelque chose s'il n'y a pas été expressément autorisé auparavant. D'après divers témoignages, les séances du groupe pirate du Sénat berlinois seraient vite devenues ingérables. A la suite de divers scandales, le parti pirate s'est peu à peu effondré et ne récolte plus que des scores marginaux.

Moins audacieuse sans doute peut paraître **l'organisation Popvox**, créée aux Etats-Unis par une ancienne collaboratrice de la Chambre des représentants, Marci Harris, et qui s'est donnée pour but de rapprocher les élus et leurs mandants. Mais dans un pays qui ne connaît pas de démocratie directe au niveau fédéral, l'idée n'est pas négligeable. Son ambition est de permettre, par un usage très actif des nouvelles technologies de l'information, à ceux-ci de pouvoir interagir de façon fréquente et intense avec ceux-là. Prenant acte de la défiance accrue des citoyens américains à l'égard du Congrès, Popvox, sans vouloir réformer les fonctionnements de la machinerie parlementaire, vise avant tout à **améliorer la communication entre élus et électeurs**. Pour ce faire, elle prône une utilisation habile du numérique afin de canaliser la masse d'informations qui circulent habituellement entre sphère politique et sphère civile. Elle espère ainsi que l'essentiel ne se dissolve pas dans une surabondance infor-

mationnelle. Marci Harris a précisé ses intentions dans un discours prononcé devant le comité de la modernisation du Congrès le 5 juin 2019 et reproduit sur le site internet de Popvox (www.popvox.com): «For many Americans, this is their only interaction with the federal government – an opportunity to express concerns, share opinions and personal experiences, and even offer ideas for improvement».

Un cens électoral ?

C'est aussi dans le but de «démocratiser la démocratie», par la suppression des obstacles supposés qui auraient brisé le lien entre le peuple et ses «représentants», que certains théoriciens ont avancé l'hypothèse d'introduire une sorte de pondération du vote, **en privilégiant certaines catégories d'électeurs**. Il faut se souvenir que le suffrage universel (masculin), en Suisse, ne date que des années 1830. Auparavant, il fallait disposer d'un certain niveau de fortune pour pouvoir élire son Grand Conseil (l'élection des exécutifs cantonaux par le peuple sera plus tardive) et d'un niveau supérieur pour pouvoir être élu. On appelait ce système le suffrage censitaire.

C'est un peu dans cette direction que se dirigent certaines idées tendant à donner un droit de vote plus important à certaines catégories de citoyens en fonction de leurs particularités. Ainsi, en Allemagne comme le rapporte le journal *Die Zeit* du 1^{er} août 2019, le professeur de l'Université technique de Brunswick Stephan Rammeler a-t-il ouvertement proposé que, compte tenu des défis hors-normes qui attendent les jeunes générations, les grands-parents aient le droit de transférer leur

droit de vote à leurs petits-enfants. Pour lui, il est normal d'interdire certaines activités (conduire un véhicule par exemple) à des personnes en raison de leur âge ou en fonction de leur état de santé; il n'y aurait dès lors rien de scandaleux, à ses yeux, à céder un privilège aux plus jeunes, qui manifestent déjà leur inquiétude pour l'avenir. On pourrait aussi, toujours d'après cet enseignant allemand, attribuer une valeur variable au suffrage afin de renforcer le poids de certaines catégories de citoyens plus affectés sur le long terme par les décisions prises aujourd'hui.

Le contrôle de la production des exécutifs par les Parlements

La présente étude n'est pas le lieu d'examiner les réflexions en cours destinées à réformer le rôle des parlements. Les recherches dans ce domaine n'engendrent pas une modification du rapport existant entre élus et électeurs. **L'une d'entre elles mérite toutefois d'être mentionnée ici car elle propose une réflexion nouvelle sur la production juridique du Conseil fédéral et les moyens de la contrôler.** Le Conseil fédéral, au même titre que les exécutifs cantonaux, ont notamment pour mission de mettre en œuvre les lois votées par le Parlement, parfois avec l'unction du peuple. Or depuis longtemps se fait jour une certaine mauvaise humeur sur la manière avec laquelle les exécutifs traduisent les textes législatifs dans les réglementations d'exécution (ordonnances au niveau fédéral, règlements en droit vaudois), soupçonnés de trahir l'esprit des lois votées. Ils feraient ainsi passer des normes non acceptées par les voies normales.

Pour lutter contre cette tendance, le Conseiller aux Etats valaisan Jean-René Fournier (PDC) a déposé, en septembre 2015, une initiative parlementaire, suivie par une autre initiative, plus modérée, déposée par le conseiller national Thomas Aeschi (UDC) en avril de l'année suivante (année politique suisse; 2019). Tous deux demandent **un veto contre les ordonnances**: celles-ci auraient besoin d'une ratification si au moins deux tiers des membres d'une Chambre le demandent. Pourtant bien accueillie dans une phase initiale par les deux Chambres, l'initiative Aeschi sera en définitive rejetée au motif qu'une telle ratification violerait la séparation des pouvoirs. Le risque serait en outre grand que ne prenne naissance un «monstre administratif», selon les propos d'un Conseiller aux Etats. Les cantons et groupes d'intérêts possèdent, d'après les opposants et le Conseil

Avantages: prend en compte la réalité sociale selon ses modalités d'application, en privilégiant des secteurs de la société jugés insuffisamment représentés (jeunes, familles...).

Inconvénients: rompt avec le principe «one man, one vote»; réintroduit des pratiques censitaires que l'instauration du suffrage universel avait justement eu pour vocation d'abolir.

Pratique actuelle: à l'état de discussion.

fédéral, suffisamment de moyens pour contester une ordonnance par le biais des procédures de consultations auxquelles ils sont toujours invités à participer. Le fait que le canton de Soleure connaisse cet instrument et le pratique de façon prudente n'a pas rassuré les Chambres fédérales.

Une sorte d'alternative à un contrôle de la production des exécutifs par les Parlements est offerte par un système, introduit dans le canton de Fribourg et qui prévoit, au nom de l'évaluation des politiques publiques, **l'obligation fixée dans la loi de soumettre dans un délai de cinq ans un rapport sur la manière dont la loi concernée a été appliquée.** Dans le canton de Vaud,

certaines lois prévoient une clause similaire sous la forme d'une obligation de fournir des renseignements sur leur exécution.

Avantages: l'activité parlementaire serait ainsi davantage contrôlée.

Inconvénients: la répartition des pouvoirs risquerait de souffrir.

Situation actuelle: le sujet semble, en l'état, enterré

5.3. Quotas et quorum

Les quotas pour reproduire la société

Les réflexions nouvelles sur le mode de désignation des élus dans les parlements ne passent pas seulement par le tirage au sort mais réactivent d'autres idées, comme **les quotas, qui ont été longtemps considérés comme mieux à même de représenter certains groupes sociaux souvent exclus de la vie politique.** Lorsque l'idée du parlement s'impose comme le centre du pouvoir démocratique, la rupture est en effet consommée avec des formes démocratiques plus directes, comme le tirage au sort ou les assemblées populaires: la source de la production législative est confiée à des instances parlementaires désignées selon le mode de l'élection. **D'où l'idée, apparue dans les années 60, de composer des parlements en conformité avec la société dont ils sont censés être l'expression et l'idée des quotas s'invite dans le débat.**

Le principe selon lequel le parlement n'a pas la vocation à être le reflet, ou le simple miroir, de la société est ainsi battu en brèche. L'idée suggérant que le parlement doit fonctionner en toute indépendance, que chaque député est libre de disposer de sa voix au sein de l'enceinte législative, sans devoir rendre des comptes à

ses mandants sinon le jour de sa réélection, ne semble, dans la logique des quotas, plus pertinente. La question des quotas va surtout se cristalliser autour d'une représentation équitable des femmes dans les institutions, au nom de l'égalité hommes-femmes.

Les partisans des quotas vont déployer une argumentation autour du rejet des discriminations, à travers une reconnaissance des différences, garante de justice et de stabilité pour l'ensemble des institutions (Stojanovic; 2013). **Les quotas contribueraient ainsi à protéger les groupes minoritaires,** dépourvus d'accès aux endroits où se décident les lois. En Suisse, ils se réfèrent au fédéralisme et au système proportionnel qui, selon eux, constituent également une forme de privilèges garantis aux régions qui composent le pays ou aux formations politiques les plus petites. La capacité d'inclusion des quotas se vérifierait de la sorte. Les adversaires des quotas n'ont, de leur côté, cessé de dénoncer **une essentialisation de la politique et de la représentation, dès lors condamnée à réunir des êtres abstraits,** sortis d'existences qui ne peuvent se réduire à un sexe ou à toute autre qualité jugée dominante. Pour eux, les quotas ne peuvent être comparés avec le fédéralisme ou la représentation proportionnelle, car ils favoriseraient une sorte de communautarisation du politique, destructeur de la notion de citoyenneté.

Avantages: mieux représenter des groupes sociaux longtemps exclus de la vie politique (femmes...); mieux protéger ainsi les groupes minoritaires; meilleure reconnaissance des différences; prolonger ce que le fédéralisme et le système proportionnel ont établi, en Suisse, depuis longtemps.

Inconvénients: essentialisation du politique en réduisant des catégories sociales hétérogènes à une réalité purement mathématique; restaurer une sorte de mandat impératif selon lequel les «représentants» devraient se prononcer en fonction de leur «groupe» d'origine; détruire la notion de «citoyen», par définition multiple; le principe des quotas, très utilisé par les instituts de sondage privés (même si l'on parle plutôt de stratification de la population dans ce cas), est en outre très critiqué par les statisticiens car le plan de sondage et les probabilités d'inclusion sont inconnus (Tillé; 2019).

Situation actuelle: moins évoqués aujourd'hui sur le plan politique, les quotas sont pratiqués en Suisse sur des modes indirects et implicites; le sujet revient toutefois dans la discussion via la possibilité de construire des «mini-publics» assez précis (voir chapitre 7.2.).

Or la citoyenneté est censée transcender les caractéristiques personnelles pour envisager un peuple présent sur un territoire dans sa diversité socio-démographique. On assisterait de la sorte à un retour du mandat dit impératif, au nom de la catégorie à laquelle serait «attribué» l'élu.

De fait, en Suisse, et Nenad Stojanovic l'a bien montré, ce sont bien des pratiques informelles d'inclusion des minorités qui ont été mises en œuvre, via des mécanismes indirects et implicites, comme pour la distribution des sièges au Conseil fédéral. Sur le plan politique, cette deuxième position semble aujourd'hui l'avoir emporté mais **le discours pro-quotas est revenu, avec succès, sur le terrain économique**, afin d'assurer une représentation féminine minimale dans les conseils d'administration; en juin 2018, le Conseil national a décidé que les entreprises cotées en bourse devraient compter au minimum 30% de femmes et les directions 20%; aucune sanction n'est toutefois prévue pour celles

qui ne respecteraient pas la loi. Partiellement assimilable à un quota est le système proposé par le groupe socialiste du Grand Conseil neuchâtelois, qui a proposé que chaque parti présente aux élections une liste homme et une liste femme, dans le but d'atteindre la parité des genres au législatif cantonal. La droite a rejeté cette proposition mais l'extrême gauche y était hostile aussi: d'après elle, s'il est important de promouvoir la présence des femmes dans les centres du pouvoir politique, d'autres groupes sociaux y sont sous-représentés, comme les couches les plus populaires.

Le quorum

Le cas du quorum est un peu différent mais s'y apparente d'une certaine manière, dans la mesure où il s'intéresse aussi au problème de la représentativité. **Le quorum impose un correctif à la représentation proportionnelle en obligeant les partis présents aux élections d'atteindre un résultat minimal pour pouvoir entrer dans un Parlement.** Il ne s'agit plus d'assurer une représentation la plus fidèle possible des groupes qui constituent le corps social mais de vérifier que n'accèdent au Parlement que les partis qui disposent d'une réelle assise dans la population, et qui peuvent compter sur un soutien affirmé. Il n'empêche que le quorum a sa place dans un examen des modes de représentation, le niveau du quorum pouvant devenir un instrument, à même d'inclure ou d'exclure certains groupes actifs sur la scène politique.

Cette règle a pour but de parer à une fragmentation excessive du Parlement, qui risquerait d'en paralyser le fonctionnement. Introduit dans les régimes parlementaires, le quorum permet en effet d'éviter l'éparpillement des voix et, de ce fait, l'impossibilité de constituer des majorités solides. Le quorum connaît des modalités d'application variables d'un pays à l'autre ou, en Suisse, d'un canton à l'autre. Il peut aussi ne pas exister, comme le montre le cas israélien, où il est extrêmement faible: cumulé à un nombre relativement restreint de députés au Parlement du pays (Knesset), un quorum quasi inexistant aboutit à une situation où la position des petits partis en sort grandement renforcée. En Suisse, pour le Conseil national, le quorum est fixé à 5%.

Pour le canton de Vaud, le quorum a également été établi à 5%, un niveau qui est considéré par certains partis comme trop élevé. Selon eux, ce quorum oblige

Avantages: augmenter le quorum requis pour déterminer le nombre de signature nécessaires pour un référendum ou une initiative, ou baisser le quorum en matière électorale, tendront à augmenter la « surface » démocratique en offrant à plus de personnes l'accès à la décision démocratique (vote ou élection).

Inconvénients: augmenter les quorums électoraux peut favoriser une fragmentation déstabilisante de l'activité parlementaire; baisser les quorums en matière de récolte de signatures peut aboutir à une augmentation des objets soumis au vote populaire.

Situation actuelle: la question des quorums pourrait revenir avec force dans le débat public.

les petits partis à créer des listes d'alliance artificielles, composées d'un amalgame de partis différents mais contraints de faire liste commune pour faire fructifier les voix qui leur sont destinées et décrocher quand même le ou les sièges qu'ils estiment mériter de par les suffrages exprimés. Surtout, il risque de créer des situations délicates lorsqu'un élu décide de se retirer en cours de législature, laissant la place à un élu figurant certes sur la même liste mais issu d'un autre parti. Ces partis, estimant que le système actuel privilégie les grands partis représentés au Grand Conseil, contestent aussi le quorum « institutionnel » (qualifié parfois de « naturel ») institué par le découpage des arrondissements électoraux, calqués sur les districts: si des dis-

tricts ont très peu de sièges à disposition (ce qui peut être considéré comme une entrave à une réelle représentation de la population), il peut falloir un nombre jugé excessif de suffrages pour en glaner un. Des propositions ont été déposées mais ont été écartées. Les grands partis estiment en effet que le système vaudois actuel est équilibré et personne ne propose que le quorum soit hissé à 8 %, comme dans le canton de Genève.

5.4. Dans les communes

Cet inventaire des réformes liées à l'introduction de nouveaux instruments dans le système de la démocratie représentative ne saurait ignorer le système en vigueur dans les communes suisses. Très diversifiées, elles recourent à des procédures « directes » ou représentatives et jouent un rôle essentiel dans la vie démocratique du pays. On constate que la commune occupe une place particulière dans le cœur des citoyens également dans d'autres pays, comme en France où les élections communales sont en général celles qui suscitent le plus grand intérêt dans la population.

Assemblée ou conseil communal ?

Reste à examiner brièvement la question des organes délibérants communaux, qui peuvent aussi avoir des questions en lien avec la démocratie directe. **On appelle assemblée de commune l'ensemble de tous les citoyens actifs, qui exerce soit directement son pouvoir délibérant (dans le canton de Vaud dans le cadre du conseil général qui rassemble les citoyens qui en font la demande), soit indirectement par le biais d'un**

conseil communal (selon la terminologie vaudoise), élu. Au niveau suisse, la norme est l'assemblée communale ouverte à tous les citoyennes et citoyens, le « législatif » élu n'étant réservé qu'aux communes les plus grandes. Dans le canton de Zurich, des communes de plus de 20 000 habitants peuvent ainsi posséder une assemblée communale. C'est nettement moins le cas en Suisse romande, où l'influence française est restée prégnante. Dans le canton de Vaud néanmoins, on l'a laissé entendre, les communes de moins de 1000 habitants peuvent confier le pouvoir délibératif à un conseil général, auquel tous peuvent participer (ce nombre a été augmenté par étape depuis le début du XIX^e siècle). Les 172 communes vaudoises (sur 309) de moins de 1000 habitants représentent six communes sur dix et 10 % de la population vaudoise.

Le canton de Vaud a ainsi conservé l'un des éléments les plus purs de la tradition suisse de la démocratie directe, les assemblées populaires au niveau communal renvoyant à l'idéal des *Landsgemeiden* du temps jadis. C'est dans cet esprit que certains s'affichent comme de grands défenseurs de la commune comme réceptacle de la démocratie authentique et plaident pour une extension des conseils généraux comme expression plus sincère de la démocratie. Pour eux, référendums et initiatives sont par trop utilisés comme outils de propagande par les partis. Il n'empêche que les conseils généraux ont été l'objet de vives critiques après qu'il eut été constaté que des gens ne s'y faisaient assérer que pour un objet souvent polémique puis disparaissaient de la cir-

culcation. **La révision actuellement en cours de la Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) aborde certaines de ces questions**, qui ont déjà fait l'objet de diverses interventions parlementaires: faut-il augmenter la limite du nombre d'habitants en-dessous de laquelle un conseil général serait autorisé? Faut-il imposer un délai pour s'annoncer à une séance du Conseil général? Si les problèmes ne sont pas niés, un désir d'une profonde réforme n'est pas perceptible: rien n'empêche en effet n'importe quelle commune de passer, si elle le juge utile, au système des conseils communaux, quand bien même elle compterait moins que 1000 habitants.

Les associations de communes

Un autre domaine concerne l'état de la démocratie dans les communes et a déjà été pointé par la Cour des comptes vaudoise: **le fonctionnement des associations de communes**. Un peu l'équivalent des concordats inter-cantonaux sur le plan fédéral, les associations de commune permettent à des communes **d'unir leurs forces afin de régler certains problèmes qu'elles auraient de la peine à affronter seules**. On en compte environ 150 aujourd'hui dans le canton de Vaud, actives dans les secteurs de la sécurité, de la protection civile, de l'école et du parascolaire. Sources de découpages parfois aléatoires, ces associations posent toutefois un problème au niveau de la gouvernance. Des conseils composés de conseillers municipaux des communes membres de l'association les dirigent.

Une telle organisation assure-t-elle une représentation suffisante des habitants des communes? Les personnes siégeant dans les organes des associations représentent-elles véritablement leur municipalité? Les droits d'initiative et de référendum au sein des associations intercommunales sont certes prévus par la loi mais n'ont jamais été utilisés. La Cour des comptes a ainsi constaté que les exécutifs communaux étaient surreprésentés dans les organes des associations et a repéré dans cet état de fait un déficit de démocratie (Cour des comptes; 2019). Elle a dès lors recommandé aux comités des associations d'établir, au début de chaque législature, un plan stratégique accompagné d'un cadre financier, qui sera soumis pour approbation à toutes les municipalités des communes partenaires. Elle leur recommande également d'élaborer une communication ciblée à l'intention des organes délibérants des communes participantes et des citoyens concernés.

Avantages: par rapport au conseil communal, le conseil général (ou assemblée de commune dans d'autres cantons) peut apparaître comme une reproduction plus fidèle d'une démocratie authentiquement directe.

Inconvénients: l'accès selon des procédures légères au conseil général peut induire des biais de participation selon les objets en discussion (cela peut aussi être parfois le cas dans des conseils communaux, mais dans une bien moindre mesure).

Situation actuelle: dans le canton de Vaud, la question est ouverte de durcir les conditions d'accès aux conseils généraux.

6. Démocratie semi-directe

Dans le système suisse, la prééminence dont jouissent les instruments de démocratie directe ne les met pas à l'abri de débats réguliers sur leur portée et leur extension possible. Ces outils peuvent-ils encore être élargis ou, symétriquement, ne sont-ils pas trop « généreux » et n'ouvriraient-ils pas la porte à diverses manipulations ? Ces débats ont toujours accompagné la construction du système que nous connaissons.

6.1. Un subit regain d'intérêt

Un souci de proximité

Piliers de la vie politique suisse, le référendum et l'initiative, bien que pratiqués avec une intensité variable dans un certain nombre de pays, étaient souvent regardés avec suspicion à l'étranger, nantis qu'ils étaient d'un pouvoir déstabilisateur présumé. Ils ont toutefois acquis une subite crédibilité ces dernières années. **Dans plusieurs pays, tout à coup, on a réalisé que cette proximité entre gouvernants et gouvernés que la démocratie avait pour tâche de faire advenir et qui, pour beaucoup, aurait été trahie, ne pouvait en effet guère être mieux mise en œuvre qu'avec les instruments en vigueur en Suisse.**

L'Allemagne, rétive depuis 1945 à ce type de procédure, et qui ne la connaît qu'à l'échelon local et à titre consultatif, sans s'abandonner aux charmes de la démocratie directe, l'observe désormais avec moins de mépris et admet que le débat a lieu d'être. L'Italie, on l'a vu, réfléchit, sous l'impulsion du Mouvement 5 Etoiles, à redynamiser son système de référendum, aujourd'hui freiné par la nécessité d'obtenir un quorum de participation de 50 % du corps électoral. L'Union européenne, depuis le Traité de Lisbonne du 13 décembre 2007, dispose également d'un outil de démocratie directe mais très difficile à manier au vu des conditions requises pour son emploi. Son article 11 aliéna 4 prévoit ainsi le droit d'initiative sous la forme suivante : « Des citoyens de l'Union au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'Etats membres peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des Traités ». Mais les décisions finales échappent au peuple.

A noter que dans plusieurs pays qui connaissent l'instrument du référendum, comme la France et la Grande-Bretagne, il est souvent utilisé à titre plébiscitaire : décrété par le gouvernement ou le chef de l'Etat, il est conçu comme un outil de validation de la politique adoptée au plus haut niveau de l'Etat.

Le cas français

Mais **c'est en France, dans le sillage de la crise des Gilets jaunes de l'automne 2018, que les idées les plus abouties ont germé.** Depuis 2015, le recours au référendum, du ressort du Président de la République, a été certes facilité mais il reste extrêmement lourd : le « référendum d'initiative partagée » doit être soutenu par un cinquième des membres du Parlement et un dixième du corps électoral et n'intervient que si, à la suite de cette initiative, le parlement n'examine pas la proposition au moins une fois par chacune des deux assemblées parlementaires dans un délai de six mois. Les revendications des Gilets jaunes, plus précises, ont contribué à délier les imaginations. Les médias se sont tout à coup intéressés au système helvétique avec moins de superficialité qu'à l'accoutumée et les milieux universitaires, à côté d'activistes de plus en plus nombreux, se sont mis à réfléchir sérieusement aux formes de démocratie directe pouvant être introduites dans leurs institutions nationales. Rien ne dit néanmoins que ces instruments se fraient *in fine* un chemin dans les institutions hexagonales.

Il n'est cependant pas inintéressant d'examiner un peu plus attentivement le cas du référendum d'initiative citoyenne (RIC), qui présente un certain nombre de similitudes avec le système suisse. Il est articulé, dans l'un des modèles les plus aboutis qui ait été proposé, autour de quatre axes possibles : 1) le référendum constitutionnel, le plus important selon Raul Magni-Berton et Clara Egger (2019) que nous suivrons ici dans nos développements, permettrait de produire une législation difficile ou impossible à modifier par les députés, puisqu'il agirait par biais de la Constitution, « le niveau le plus élevé de la législation » (il équivaudrait, en Suisse, à l'initiative populaire qui autorise une modification partielle de la Constitution) ; 2) le référendum législatif, connu en Suisse sous le nom d'initiative législative (et présent en effet dans tous les cantons, mais pas au niveau fédéral), qui permet de soumettre au peuple un projet de loi dûment rédigé ; 3) le référendum abrogatif, copie conforme de notre référendum législatif facultatif, que les auteurs cités plus haut, curieusement, ne semblent pas recommander malgré le rôle

essentiel qu'il a joué dans la construction d'un système politique stable en Suisse; 4) le référendum révocatoire, connu dans certains cantons suisses et de nombreux Etats américains sous le nom de *recall*, qui permettrait de demander le renvoi d'élus.

Les autres pays disposant de droits populaires plus ou moins développés, comme le Danemark ou l'Autriche, ne semblent actuellement pas avoir l'intention de développer leurs arsenaux démocratiques au-delà de ce qu'ils connaissent déjà.

6.2. La situation en Suisse

Une discussion déjà ancienne

Référendum et initiative ont toujours été **objet d'intenses discussions en Suisse**. Bien que central dans le développement de la vie politique et institutionnelle suisse depuis la seconde moitié du XIX^e siècle, et malgré son usage de plus en plus massif (avec l'initiative) depuis les années 1970, **le référendum a été exposé à son lot de critiques** (Vatter; 2008). Dans les années 1980, on lui reprochait plutôt son côté peu dynamique, **freinant les innovations** les plus audacieuses. Le référendum aurait donné trop de pouvoir aux groupes de pression, toujours enclins à briser toute velléité réformatrice. Plus nuancés, certains mettront en avant, par la suite, moins son côté excessivement inhibiteur que sa propension à privilégier, voire à encourager, par la construction de compromis la plupart du temps alambiqués, **la stagnation, le statu quo**. A partir des années 1990, c'est une autre série de critiques qui ont vu le jour.

Si les premières salves provenaient plutôt de la gauche, la suivante viendra de la droite libérale, désespérée **des lenteurs qu'aurait instillées le référendum dans le système suisse**. Alors que celui-ci, frappé par une grave crise économique, était condamné, d'après ces critiques, à se réformer, notamment sur le plan économique, le référendum menaçait à tout instant de bloquer les processus de changement. Il aurait ainsi maintenu le pays dans un état de paralysie qui l'aurait empêché de se raccrocher aux autres pays prétendument capables de s'adapter avec plus d'agilité aux contraintes modernes. A ce moment, l'Union européenne en gestation jouissait d'un fort pouvoir d'attraction, surtout après la chute du Rideau de fer, et les droits populaires apparaissaient comme une entrave au succès futur de l'économie suisse.

L'initiative, un péril «populiste» ?

Puis ce fut au tour de **l'initiative populaire, au tournant du siècle, de tomber dans le viseur de critiques assez dures, qui lui reprochent des soubassements «populistes»**, paradoxalement au moment même où les autres pays recommençaient à lorgner le système suisse avec une envie plus ou moins avouée. Ces attaques visaient surtout l'initiative, comme facteur de discrimination à l'égard des droits de certaines minorités culturelles, comme l'aurait illustrée l'emblématique initiative contre les minarets de 2007, pour ne citer que cet exemple. L'initiative bafouerait ainsi des droits pourtant ancrés dans la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que dans les pactes I et II des Nations Unies. Il est vrai que l'initiative a toujours été exposée à ce danger: lancée en 1892, la première initiative visait à l'interdiction de l'abattage rituel, une mesure associant protection des animaux et antisémitisme. Elle a été acceptée par le peuple l'année suivante. Puis les initiatives vont devenir un moyen d'expression de partis minoritaires, les conservateurs catholiques et les socialistes.

En ayant laissé le peuple se prononcer sur des thématiques protégées par les droits de l'homme, n'aurait-on pas réveillé ce péril «populiste» et dépassé le seuil de l'acceptable en matière de droits populaires? **Si le peuple est autorisé à donner son opinion sur des thèmes assis sur des conventions internationales dont la Suisse est partie prenante, n'ouvre-t-on pas le système à toutes les dérives?** L'acte démocratique ne deviendrait-il pas un levier vers des comportements racistes ou sexistes que la société moderne ne tolère plus? En somme, les droits populaires ne sont-ils pas incompatibles avec les droits

humains, que l'on doit considérer comme une valeur universelle, supérieure et intangible? Ne doit-on pas, en définitive, poser des limites claires au champ d'application des droits populaires, et en particulier à l'initiative, quitte à rétrécir le territoire dans lequel elle pourrait déployer ses effets? A côté de ces questions a fleuri une autre inquiétude: de plus en plus nombreuses, les initiatives ne finiront-elles pas par congestionner tout le système politique suisse?

La démocratie directe gage de stabilité

Ces critiques, longtemps discutées au sein de la recherche, pour sérieuses qu'elles fussent, n'ont pas globalement résisté à la pratique politique: les droits populaires, surtout dans **l'association référendum-initiative, ont surtout démontré, à l'usage et en dépit de la forte augmentation de leur emploi, leur capacité à renforcer la stabilité politique du pays.** Leur faculté à intégrer des groupes minoritaires en aérant les processus politiques,

par une sollicitation constante et sincère des citoyennes et des citoyens, n'est plus remise en question. En fonctionnant à la fois comme frein (le référendum) et accélérateur par les idées nouvelles apportées par l'initiative, et quand bien même le nombre d'initiatives l'ayant emporté dans les urnes est en soi peu élevé, les droits populaires ont permis l'élaboration d'un cadre politique propice au dialogue.

Par leur combinaison et malgré certains problèmes dont nous reparlerons, ils ont contribué à **la construction de consensus politiques**, bien que la Suisse, comme partout ailleurs, se caractérise désormais par une polarisation croissante de sa vie politique. Dans ce sens, les droits populaires se sont montrés capables d'opposer une digue aux critiques. Il n'empêche que, dans ce cadre est ressortie une critique ancienne dirigée contre le processus démocratique dès la fin du XVIII^e siècle: **la démocratie aboutirait inévitablement à une tyrannie de la majorité sur la minorité.** Les critiques peuvent être considérées malgré tout comme non majoritaires dans la population. Des propositions de réformes ou de correctifs ont néanmoins été articulées, nous allons les aborder maintenant.

6.3. Le référendum

Les cantons comme laboratoires

Les cantons suisses ont toujours fonctionné comme des laboratoires institutionnels pour la Confédération. Avec des variations selon les cantons: il apparaît que les cantons alémaniques sont beaucoup plus friands de l'emploi des droits populaires, notamment par une collection de référendums en matière financière à la disposition du peuple, moins connus des cantons romands (Vatter; 2018). Les cantons ont en outre parfois retenu certaines modalités de la démocratie directe qui n'avaient pas cours au niveau fédéral. Il en va ainsi du référendum.

Tous les cantons connaissent le référendum obligatoire en matière constitutionnelle, dès 1831 pour les plus précoces, depuis le début du XX^e siècle pour le dernier à

avoir franchi le pas, Fribourg. La question du référendum législatif facultatif est plus compliquée. Les cantons ont été pionniers, en 1831 déjà si l'on considère le veto comme un référendum, mais plus sûrement dès 1845, avant que tous y adhèrent progressivement à partir des années 1860. La Confédération l'a reprise en 1874. Mais des cantons vont parfois plus loin et peuvent expérimenter des mécanismes susceptibles de trouver des débouchés au niveau fédéral, ou du moins de susciter de riches débats.

Référendums constructif, alternatif et sélectif

Le canton de Berne a ainsi adopté le **référendum constructif** en 1996, bientôt suivi par le demi-canton

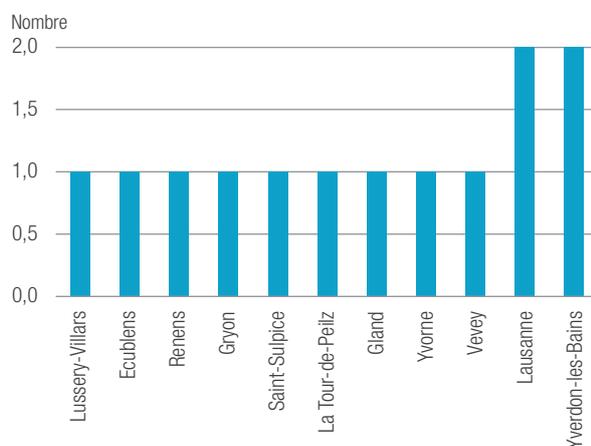
de Nidwald trois ans plus tard. Le canton de Zurich l'a mis en pratique de 2005 à 2012. Ce type de référendum permet aux adversaires d'une loi de proposer de leur propre chef un contre-projet. Cette idée a fait l'objet d'une initiative populaire lancée par le parti socialiste, mais qui a été refusée au niveau fédéral, largement, le 24 septembre 2009. Mais d'autres pistes ont été étudiées, comme le **référendum alternatif**, assez proche du référendum constructif dans sa conception. Ce référendum permet au peuple de se prononcer sur un texte et sur une variante. Il fut un temps envisagé de l'introduire dans le paquet « droits populaires » qui devait compléter la nouvelle Constitution fédérale adoptée en 1999. Ce « paquet », sur lequel nous reviendrons, sera accepté par le peuple en 2003, mais sans cet outil. Dans tous les cantons où il existe, les variantes ou les projets alternatifs doivent dans tous les cas être présentés par la majorité du Parlement. En revanche, en ce qui concerne les objets pouvant être soumis à votation avec des variantes, les différences sont considérables.

Une troisième forme de référendum a parfois aussi été évoquée: le **référendum sélectif**, qui ne porterait que sur quelques dispositions législatives, et non sur une loi d'ensemble. Si **ces outils n'ont pu accéder au niveau fédéral**, c'est parce que beaucoup ont craint qu'ils ne prêterent le travail des Chambres, peut-être tentées de se réfugier derrière des variantes ou des référendums « partiels » pour ne pas assumer leurs responsabilités, ou qu'ils ne soient sollicités avant tout pour des combats tactiques. Le canton de Zurich a renoncé au référendum constructif après l'intervention de la justice,

appelée à clarifier certaines questions: l'engagement des juges dans ce dossier a été mal vécu. On admet en fait qu'une loi forme un tout, qu'elle peut être acceptée ou refusée, mais qu'elle ne peut être disloquée: toute loi a forcément des avantages et des inconvénients, mais on ne peut la remanier à coup de votations sans mettre en danger, au final, sa cohérence. Aucune demande n'est apparue depuis 1874 pour introduire le référendum législatif obligatoire au niveau fédéral, mais neuf cantons le connaissent, tous alémaniques. Le canton de Vaud le connaît également, uniquement pour les lois relatives à l'utilisation, au transport et à l'entreposage d'énergie ou de matière nucléaires (article 83 alinéa 1 de la Constitution).

A signaler encore que dix-sept cantons connaissent le **référendum sur les concordats intercantonaux**. Le concordat a été imaginé du début du XIX^e siècle, lorsqu'il était apparu, la Confédération étant alors dotée de faibles compétences, qu'un certain nombre de problèmes ne pouvaient être résolus que dans le cadre de discussions bi- ou multilatérales entre les cantons directement concernés. Ils n'ont jamais cessé de se développer même lorsque le catalogue des prérogatives fédérales s'est considérablement étoffé et on en compte plus de 700 en vigueur aujourd'hui. Des conférences intercantionales en assurent souvent la mise en œuvre. Certaines voix se sont élevées pour critiquer leur caractère non démocratique (Sciarini et Bochsler; 2006): négociés entre cantons, ils échapperaient à un contrôle démocratique en bonne et due forme. Il ne faut toutefois pas oublier que les concordats sont acceptés par les parlements cantonaux et que, dans certains cas, ils peuvent être soumis au verdict populaire. Des dix-sept cantons connaissant ce dispositif, le Valais est le seul canton romand à le pratiquer, par le biais d'une contestation de la loi d'application desdits accords.

Fig. 8 INITIATIVES PAR COMMUNE, VAUD, 2008-2019



Source: Canton de Vaud, Direction des affaires communales et droits politiques.

Le référendum communal

Le canton de Vaud, qui connaissait déjà le référendum communal, a introduit par le biais de la Constitution de 2003, l'initiative communale (Fig. 8 et 9). Globalement, l'usage des droits populaires, comme au niveau des cantons, est plus fréquent en Suisse alémanique qu'en Suisse romande (Hangartner et Kley; 2000). D'ailleurs un certain nombre de communes alémaniques ont adopté le référendum sur le budget, mais ce cas n'existe pas au niveau cantonal, sauf à Schaffhouse

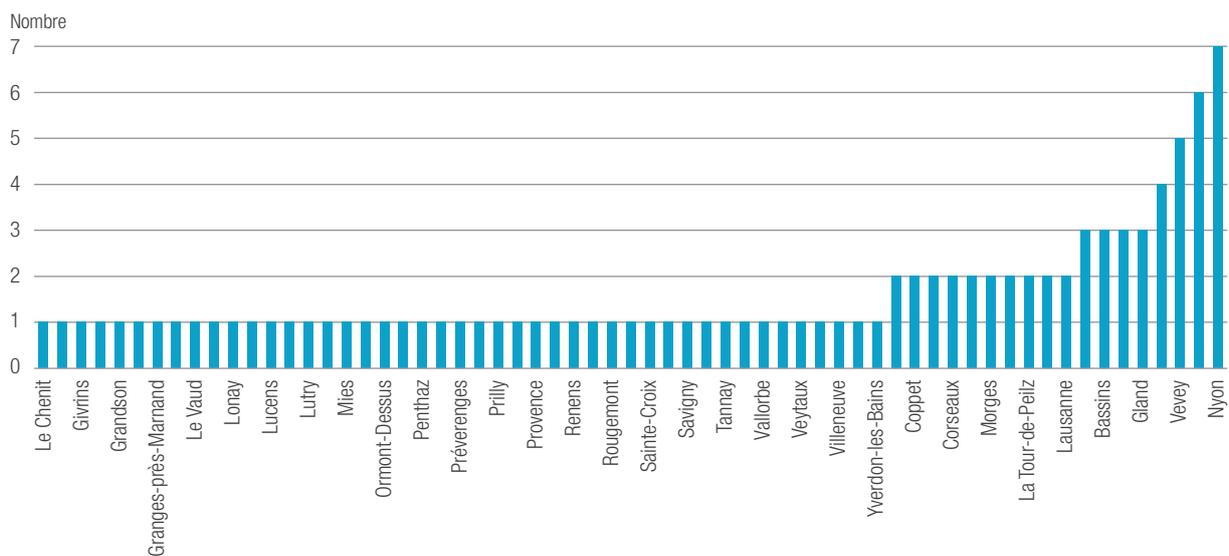
si une augmentation d'impôt est prévue. On remarque cependant un **recours au référendum de plus en plus intensif dans les communes vaudoises**, une tendance qui s'inscrit dans ce mouvement de méfiance envers les autorités et qui contribue aussi, on en reparlera, à la lassitude qui s'empare d'un nombre croissant d'élus communaux. Le nombre des référendums dits « spontanés », par lequel le Conseil communal décide de lui-même de remettre la décision finale sur un objet au peuple, a particulièrement enflé. Cette procédure n'existe plus au niveau cantonal. Notons enfin que les cantons du Tessin, du Jura, de Soleure et de Bâle-Campagne ont admis le référendum facultatif des communes contre un texte cantonal : la procédure peut être enclenchée si un cinquième des communes le demande dans le premier cas, huit communes dans le deuxième et cinq dans les deux derniers.

Avantages : remodeler différemment le droit de référendum au-delà de réponses binaires oui/non.

Inconvénients : établir une sorte de droit de référendum à la carte qui risque de dénaturer et briser la cohérence des lois en discussion.

Situation actuelle : les débats autour d'une réforme du droit de référendum semblent s'être actuellement assouplis.

Fig. 9 RÉFÉRENDUMS PAR COMMUNE, VAUD, 2005-2019



Source: Canton de Vaud, Direction des affaires communales et droits politiques.

6.4. L'initiative populaire de rang constitutionnel

De nombreuses propositions de réforme

L'initiative, pour sa part, a suscité un certain nombre de propositions de réforme. En 2015, estimant que le mécanisme de l'initiative était par trop instrumentalisé par les partis, qu'il laissait trop de place à l'émotion, qu'il s'enlisait souvent dans des détails indignes d'une Constitution et, enfin, qu'il détruisait l'homogénéité du texte constitutionnel, le Think Tank Avenir suisse, laboratoire d'idées proche de l'économie suisse, a tenté d'apporter des réponses concrètes aux questions évoquées ci-dessus. Il a proposé un **catalogue de mesures destinées à corriger les inconvénients que contiendrait l'initiative**

populaire et qui synthétisent dans une large mesure des débats lancés dans les milieux les plus divers. Il ressort ainsi les 4 axes de propositions suivants :

1. Les initiatives devant **obéir au principe de l'unité de la matière**, il s'agirait d'appliquer de manière plus stricte ce critère de validité, de l'accompagner de nouvelles règles, comme l'interdiction de la rétroactivité, et d'effectuer le contrôle des initiatives avant la récolte de signatures sous l'égide de la Chancellerie.
2. L'initiative adoptée par le peuple en 2014 « contre l'immigration de masse » avait déclenché des débats intenses aux Chambres fédérales au moment où il avait fallu traduire les principes inclus dans le dispositif de l'article constitutionnel dans une loi d'application à la fois respectueuse du texte de l'initiative et

Avantages

- Respect du principe de l'unité de la matière: réforme simple car application stricte de la loi.
- Référendum obligatoire sur les lois d'application de nouvelles normes constitutionnelles: évite les discussions sur la bonne ou mauvaise application des initiatives adoptées par le peuple.
- Double vote sur les référendums: laisserait au peuple le temps de bien réfléchir sur les conséquences de son vote.
- Réduire le nombre de votations soumises au vote à une par week-end: permettrait un débat de fond sur l'objet en jeu et n'occulterait pas d'autres sujets peut-être moins « médiatiques ».
- Augmentation du nombre de signatures: prendrait en compte l'augmentation de la population suisse en rendant plus lourd le « prix » d'accès aux droits populaires.

Inconvénients

- Respect du principe de l'unité de la matière: il s'agit d'une notion pas toujours facile à interpréter; d'ailleurs les Chambres fédérales se montrent traditionnellement assez généreuses dès lors que la question se pose sur un objet particulier.
- Référendum obligatoire sur les lois d'application de nouvelles normes constitutionnelles: risque d'allonger les procédures.
- Double vote sur les référendums: pourrait accroître l'incertitude liée aux votations.
- Réduire le nombre de votations soumises au vote à une par week-end: rendrait impossible la liquidation rapide de nombreux sujets.
- Augmentation du nombre de signatures: rendrait l'usage de droits populaires de fait plus compliqué et favoriserait les groupes de pression ou les partis les plus aisés financièrement.

Situation actuelle

Les diverses idées de réformes circulent, sous une forme ou sous une autre mais on remarque qu'il est toujours délicat de modifier un élément du système sous peine de soulever d'autres interrogations dans d'autres secteurs du dispositif.

des accords signés par la Suisse avec l'Union européenne, dans la mesure où l'initiative ne demandait pas leur abolition. Pour éviter ces discussions sans fin, conclues en l'occurrence par l'adoption d'une loi par les Chambres jugée par beaucoup comme insuffisamment fidèle à ce qu'avait voté le peuple, il serait possible **d'instaurer un référendum obligatoire sur toutes les lois d'application des articles constitutionnels introduits dans la Constitution par voie d'initiative**. Sans doute lourd, ce système assurerait une légitimité sans faille aux lois d'application. Avenir suisse a repris et développé une idée émise par l'auteur de la présente étude en 2012.

Autre idée possible, proposée par le politologue américain Benjamin Barber mais ignorée par Avenir suisse: organiser **un double vote sur les référendums** (mais pourquoi pas aussi sur les initiatives), similaire à la procédure de double lecture des projets de loi en vigueur dans les parlements. Cette procédure donnerait un temps de réflexion qui assurerait une plus grande légitimité aux projets en discussion.

3. Quatre fois par année, les citoyennes et citoyens du pays sont convoqués pour voter sur un certain nombre de textes, référendums ou initiatives. Pour simplifier le processus et maintenir à un niveau élevé la qualité du débat démocratique, car certaines initiatives moins médiatiques sont parfois occultées par d'autres jugées à tort ou à raison plus importantes, Avenir suisse propose de **réduire le nombre d'initiatives soumises au vote à une par week-end de votation**.
4. Avenir suisse revient enfin sur un véritable serpent de mer du débat relatif aux initiatives populaires: le **nombre de signatures**. Reprenant les arguments traditionnellement entendus lorsque ce sujet est abordé, il rappelle que le nombre de signatures n'a été augmenté qu'au moment où les femmes ont été admises au droit de vote et qu'il n'a pas été adapté à la hausse constante de la population suisse. Cette idée aurait pour but de rendre plus élevé le «prix» demandé pour modifier la Constitution mais n'a jamais trouvé d'écho dans la population. C'est dans cette même logique que le think tank évoque en outre **d'autres propositions**, déjà émises ici ou là, sans forcément les reprendre à son compte: a) interdiction du lancement d'initiatives par les partis représentés au Conseil fédéral; b) recours à un intitulé neutre pour les initiatives; c) obligation faite à toute initiative d'être soutenue par une certaine portion des Chambres fédérales; d) majorité qualifiée en votation populaire.

A ces points, s'ajoute un cinquième axe, celui de l'initiative législative qui est traité au point 6.5. ci-après.

Le problème du droit international

Le gros chantier d'une éventuelle réforme du droit d'initiative est toutefois centré aujourd'hui sur la nécessité, ou non, de **subordonner toute initiative à sa conformité au droit international**. A cette fin, nombreux sont ceux qui **réclament l'intervention du Tribunal fédéral**, érigé dès lors en cour constitutionnelle, dans le processus de validation d'une initiative (Kreis; 2016). S'il est vrai que plusieurs cantons, comme celui de Vaud de par sa Constitution de 2003, ont conféré à leur plus haute instance judiciaire des compétences en matière constitutionnelle, et que le Tribunal remplit ce rôle à l'égard des cantons, la situation est un peu différente sur le plan fédéral. En 1874, il a été clairement affirmé que la Suisse, munie du droit de référendum, n'avait aucune raison de se doter d'une cour constitutionnelle. Ce principe n'a jamais été remis en question depuis.

Or il est indiscutable que confier au Tribunal fédéral, ou à toute autre instance judiciaire, la compétence de trancher l'acceptabilité d'une initiative reviendrait à les hisser au rang de cour constitutionnelle. C'est pourquoi nombreux sont ceux aussi qui refusent toute intrusion de la justice dans une question de la validité des initiatives, par définition hautement politique. Pour désamorcer ce débat par-

Avantages: le respect du droit international dans le traitement des initiatives assurerait que les textes proposés ne divergent pas de ce qui est contenu dans les traités internationaux signés par la Suisse.

Inconvénients: une telle approche signifierait de fait l'examen sur le fond des initiatives par une instance extérieure au peuple, comme par exemple un juge constitutionnel, ce qui est considéré comme contraire au principe de la souveraineté populaire.

Situation actuelle: le débat ressurgit dès qu'une initiative risque de mettre, en cas d'acceptation, la Suisse en porte-à-faux avec ses engagements internationaux.

ticulièrement sensible dans l'opinion publique, le politologue Adrian Vatter (2018), qui enseigne à l'Université de Berne, propose d'apposer sur les initiatives soumises au vote un **avertissement spécifique** et bien visible à l'attention des citoyennes et citoyens: ces derniers seraient ainsi prévenus que l'adoption de telle ou telle initiative pourrait mettre la Suisse dans l'embarras de par les engagements internationaux auxquels elle aurait souscrit. L'idée, mentionnée par Avenir suisse et par d'autres cercles, de porter une attention particulière à l'**intitulé des initiatives**, qui ne devraient pas s'avérer « trompeurs », pourraient elle aussi être creusée.

Le double oui

Toutes ces idées n'ont débouché sur aucune décision concrète à ce jour, tant la prudence semble de mise dès lors qu'il s'agit de toucher, même de façon légère, à des droits très appréciés par la population. La tendance est

forte de considérer toute entaille dans le système comme une inadmissible régression démocratique. Serait-ce à dire que le droit d'initiative est voué à échapper à toute retouche? Ce n'est pas tout à fait exact, comme le montre la possibilité de **voter désormais à une initiative et, en même temps, à son contre-projet**. Jusqu'en 1987, il n'était possible de répondre à une initiative soumise au vote que par oui ou par non, l'une ou l'autre de ces réponses excluant toute prise de position à l'égard d'un contre-projet des Chambres fédérales s'il y en avait un. On avait fini par s'apercevoir du caractère étroit d'une réponse aussi binaire. En 1987, on décida d'autoriser le double oui mais le mécanisme retenu laissait encore à désirer. Dans le cadre du « paquet » consacré aux droits populaires accepté par le peuple en 2003, complétant la Constitution elle-même adoptée quatre ans plus tôt, le système fut rendu plus malléable et organisé autour du dispositif que nous connaissons aujourd'hui: il est possible de voter pour un projet et son contre-projet **tout en pouvant préciser lequel on préfère en cas d'égalité si les deux sont acceptés par les votants**.

6.5. L'initiative législative et générale

L'initiative législative

Réformer le droit d'initiative tel qu'il existe semble néanmoins hautement difficile. C'est pourquoi il a été proposé d'aborder le problème sous un autre angle, par la **création d'un autre type d'initiative, législative cette fois, soit la possibilité de soumettre une loi entièrement rédigée directement au verdict populaire**. L'idée apparaît pour la première fois en 1872, comme le complément logique du référendum législatif facultatif, qui sera ancré dans la charte fondamentale du pays deux ans plus tard. Evacuée lors des débats parlementaires de la fin du XX^e siècle, la proposition sera réitérée plusieurs fois les années suivantes, jusqu'en 2014 où le Conseil national refuse par 177 voix contre 58 de donner suite à une initiative parlementaire déposée par le PLR Hugues Hiltpold et demandant l'introduction de l'initiative législative. **C'est que l'initiative législative est assez unanimement**

Avantages: elle permettrait de renvoyer à la loi des propositions qui n'ont rien à faire dans une Constitution et l'alourdisent inutilement.

Inconvénients: elle a toujours buté sur de grandes difficultés d'application, notamment liées au travail de rédaction d'une loi.

Situation actuelle: le sujet ne semble pour l'instant plus d'actualité, même si l'instrument est connu de plusieurs cantons, bien que peu pratiqué.

jugée complexe à mettre en œuvre: à quel niveau fixer le nombre de signatures requis? Faut-il la double majorité comme pour les initiatives constitutionnelles? Et sans parler des problèmes techniques inhérents à la rédaction

d'une loi, plus sophistiquée que pour un article constitutionnel, malgré les problèmes d'interprétation survenus ces dernières années, comme l'a montré la déjà nommée initiative contre l'immigration de masse. Ces difficultés ont fini par décourager les députés d'entrer en matière sur une réforme dont Avenir suisse, dans son rapport, estime les obstacles en rien insurmontables.

L'initiative générale

Il en va de même de l'**initiative générale, rédigée en termes généraux et laissant le soin au Parlement de décider si le chemin le plus adéquat pour en assurer la formalisation passe par une loi ou par la Constitution**. Proposée pour la première fois en 1977 par la commission d'experts qui planchait sur la révision totale de la Constitution, puis à nouveau en 1985 et 1987, elle a trouvé place dans le « paquet » relatif aux droits populaires mis en votation en 2003. Adoptée dans ce cadre, elle ne sera toutefois jamais mise en œuvre. Elle aussi s'est heurtée à un mur de difficultés techniques qui ont fini par décourager les membres des Chambres fédérales. L'initiative générale, dite aussi unique, s'est fracassée sur l'incapacité présumée du peuple à se transformer en législateur. En dépit de nombreuses tentatives pour trouver une solution à l'énigme de l'initiative générale, les Chambres fédérales se sont mises d'accord sur un seul point : l'impossibilité de donner vie à ce droit dans la Constitution. Le peuple a adoubi leur désappointement et a accepté, en 2009, de rayer la disposition y relative de la Constitution fédérale.

Avantages : plus souple que l'initiative législative, elle donnerait un choix aux Chambres fédérales d'attribuer une initiative à la catégorie juridique qui lui semble la plus adéquate.

Inconvénients : elle apparaît en réalité tout aussi difficile à mettre en œuvre que l'initiative législative.

Situation actuelle : ce sujet n'est plus d'actualité depuis qu'il a été retiré de la Constitution en 2009.

6.6. La motion populaire

La motion populaire

Face à l'échec de l'initiative générale, une autre voie a été empruntée. Le conseiller aux Etats schaffhousois indépendant (mais apparenté UDC) Thomas Minder a déposé en 2012 une motion demandant l'introduction dans la Constitution fédérale de la **motion populaire au niveau fédéral**. Il estimait en effet nécessaire de combler ce qu'il considérait comme « un large vide participatif » entre l'initiative populaire fédérale, « droit populaire fort et efficace, mais coûteux et lourd à mettre en œuvre, et le droit de pétition, d'une portée relativement faible ». **La motion populaire suivrait la même procédure que la motion parlementaire**. Cette idée n'est pas nouvelle. Comme le rappelait le motionnaire dans son exposé des motifs, elle existe dans de nombreux cantons : depuis une quinzaine d'années, Schaffhouse l'autorise, exigeant le soutien de 100 électeurs au minimum, ce qui correspond à 0,13 % de la population, Fribourg la connaît également (300 électeurs, soit 0,11 % de la population), de même que Neuchâtel (100 électeurs, soit 0,06 % de la population) et Soleure (100 électeurs, soit 0,04 % de la population). Elle existe également dans certaines communes saint-galloises, bernoises et lucernoises.

Sur cette base, Thomas Minder a demandé une motion populaire requérant un nombre de signatures à fixer entre 15 000 et 25 000. Il jugeait que la motion populaire, par ailleurs envisagée dans le cadre du « paquet » des droits populaires de 2003, pourrait se substituer au droit de pétition qui prévoit que toute pétition doit être traitée même si elle n'est munie que d'une seule signature. **Le Conseil fédéral n'est pas entré en matière**, imité par le Conseil des Etats qui l'a rejetée à son tour. Pour le gouvernement, la pétition ne peut être évacuée aussi facilement puisque sa suppression nécessiterait une révision de la Constitution. De plus plusieurs questions techniques se posent, comme l'obligation ou non d'un quorum, le contrôle de validité des signatures, la possibilité de présenter un contre-projet, etc. Aussi jugeait-il ce nouvel outil démocratique trop proche de l'actuel droit de pétition et donc inutile. La motion populaire n'est pas discutée dans le cadre vaudois.

Avantages : elle constitue un nouveau droit, plus efficace que l'actuel droit de pétition.

Inconvénients : de nombreuses questions ne sont pas résolues (quorum, contrôle de validité des signatures...); système en définitive trop proche de l'actuel droit de pétition.

Situation actuelle : le sujet n'est plus d'actualité.

L'interpellation populaire

Proche de la motion populaire, un autre droit existant dans certains cantons n'a jamais été discuté au niveau fédéral : **l'interpellation populaire**, qui exige une réponse formelle de la part du gouvernement, cible de ce type de démarche. Yvo Hangartner et Andreas Kley relèvent toutefois que les deux seuls cantons qui la connaissent sont les deux derniers cantons à Landsgemeinde (Glaris et Appenzell Rhodes-Extérieures), où une telle démarche fait pour ainsi dire partie du déroulement normal de ces assemblées. Zurich possède toutefois **l'initiative individuelle** (sans récolte de signatures), qui peut obliger le Conseil d'Etat à faire des propositions si elle reçoit le soutien de 60 membres du Grand Conseil (sur 180); les communes peuvent aussi

Avantages : pousse la démocratie directe à ses ultimes limites en accordant un pouvoir non négligeable au citoyen seul.

Inconvénients : elle étend la démocratie trop loin et rend nécessaire l'introduction de cautions, comme dans le canton de Zurich (soutien minimal au Grand Conseil).

Situation actuelle : ce n'est pas un sujet dans le canton de Vaud.

déposer une initiative. L'interpellation populaire n'est pas à l'ordre du jour dans le canton de Vaud.

Droit de révocation

Un autre droit populaire, ressortissant aussi à l'exercice de la démocratie directe, n'appartient plus au débat actuel sur la démocratie semi-directe à la mode helvétique, en tout cas au niveau fédéral et dans le canton de Vaud : **le droit de révocation, qui permet de démettre de leurs fonctions certaines catégories d'élus**. Il n'en a fait partie, en réalité, qu'un court laps de temps. Evoqué lors de débats constitutionnels de 1872-1874, puis écarté, il n'a plus réapparu par la suite. Connue dans plusieurs Etats membres des Etats-Unis sous le nom de *recall* et dans quelques Etats sud-américains, le droit de révocation a aussi trouvé des adeptes dans des cantons suisses. Le canton de Vaud y avait expressément renoncé en 1845, mais celui de Berne l'avait adopté l'année suivante, avant de l'éliminer de sa Constitution en 1984 (comme Argovie en 1980, mais c'est dans ce canton où a été enregistrée la seule procédure de ce type ayant abouti au renvoi du Grand Conseil et du Conseil d'Etat, en 1862). Il a échoué dans le canton de Soleure où il avait été lancé en 1996 contre le Conseil d'Etat et le Grand Conseil, faute d'un nombre de signatures suffisant. Il a été rejeté à Schaffhouse en 2000. Lucerne et la Thurgovie peuvent révoquer le Grand Conseil, la Thurgovie et le Tessin le Conseil d'Etat, Uri toutes

les autorités, y compris les juges. **Le débat a toutefois rebondi récemment dans le canton de Genève** où deux initiatives populaires ont été lancées visant, sous des formes différentes, à introduire le droit de révocation. La décision d'un conseiller d'Etat poursuivi par plusieurs affaires de rester en fonction a motivé ces démarches. Il a démissionné depuis lors.

Avantages : permet au peuple de se prononcer non seulement sur des objets concrets mais sur les personnes désignées pour exercer le pouvoir.

Inconvénients : peut instiller un élément d'instabilité dans les institutions en laissant planer une menace constante sur les autorités élues ; les modalités du déclenchement de la procédure sont incertaines.

Situation actuelle : le canton de Vaud connaît ce mécanisme au niveau communal, mais il ne peut être lancé que par le Conseil d'Etat et à certaines conditions.

6.7. Nombre de signatures, délais, matériel de vote

D'apparence technique, d'autres idées de réformes détiennent au contraire une forte portée politique, comme la question du nombre de signatures, déjà brièvement évoquée, celle des délais fixés pour récolter le nombre de signatures requis, celle du vote blanc ou encore la question du matériel de vote (et notamment le fascicule contenant les arguments des différents camps).

Le nombre de signatures

Régulièrement avancée comme moyen apte à canaliser la forte demande en matière de lancement de référendum ou d'initiatives, **la question d'une hausse du nombre de signatures peine, en réalité, à convaincre**. Globalement, tant que la récolte de signatures s'effectuera par le biais

d'envois postaux ou de travail sur le terrain (marchés ou autres), il est peu probable qu'une telle requête soit acceptée. L'expérience montre que si, sur le papier, respectivement 50 000 et 100 000 signatures peuvent paraître des seuils faibles (par rapport à la population totale), il en va moins de même lorsqu'il s'agit de mener campagne pour réunir le nombre de signatures attendu. Il n'est dès lors pas étonnant que toutes les demandes d'augmenter le nombre de signatures aient à ce jour échoué, en 2014 pour la dernière tentative en date. Un postulat d'un conseiller national PDC souhaitait que soient mis en place des « mécanismes limitatifs permettant de rendre le dépôt d'initiatives populaires plus difficile mais sans entraver trop fortement l'exercice de ce droit ».

Fort du constat que la participation à une campagne référendaire constitue un acte citoyen en soi, l'organisation *We collect*, qui a son siège à Bâle, a mis en place des **procédures d'encouragement à signer référendums et initiatives**, mais elle ne s'engage qu'en faveur des textes qui correspondent à ses idéaux. Accusée de visées commerciales, cette organisation a aujourd'hui un but non lucratif et représente une variante des *civic tech*. On estime en effet, mais aucune étude n'a étayé ce chiffre à ce jour, qu'entre 10 et 20% des citoyens s'engagent à travers un soutien à tel ou tel texte. Il ne s'agit en l'occurrence nullement, pour *We collect*, de prôner un recours à un mode de signature électronique, mais de stimuler l'envie de recourir aux outils actuels prévus par la loi (papier) en les « popularisant » ou en ciblant mieux les publics que l'on sait friands de ce genre de démarche (il a été établi par exemple que les femmes de 35-45 ans sans engagement associatif constituent le groupe le plus actif sur internet). Ses fondateurs partent du principe que si plus de gens participent à des récoltes de signatures, plus de gens iront voter le jour J. Cette organisation travaille donc à toucher de nouveaux milieux, en tentant de convaincre les gens qu'il vaut mieux s'installer dans le « cockpit » plutôt que de suivre de loin les événements et s'étonner au final que l'on n'a pas été entendu.

La question des signatures dans les cantons

Le nombre de signatures est aussi une question cantonale. **On constate que le nombre de signatures requis varie assez fortement d'un canton à l'autre** et que, globalement, les cantons romands sont plus sévères que leurs homologues alémaniques (Hangartner et Kley;

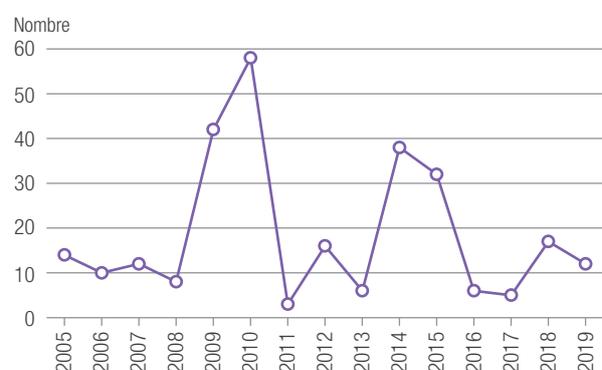
Avantages : examiner la question du nombre de signatures et surtout celle des délais de récolte peut renforcer l'usage de la démocratie directe dans le canton de Vaud.

Inconvénients : le nombre des référendums et initiatives risque d'augmenter.

Situation actuelle : la question des délais de récolte de signatures circule dans les partis politiques.

2000). Dans le **canton de Vaud**, l'article 79 de la Constitution de 2003 exige, pour pouvoir lancer une initiative, 12 000 signatures à rassembler en quatre mois, et l'article 82, pour un référendum, également 12 000 dans un délai à nouveau de quatre mois, mais susceptible d'être allongé selon la période de l'année (**Fig. 10**). Nombreux sont ceux qui estiment **ce chiffre élevé** et, surtout dans les petits partis, qui souhaiteraient le voir abaissé. Les autres partis s'en inquiètent aussi surtout **au niveau communal**, qui exige qu'initiatives et référendums communaux soient signés par 15% des électeurs de la commune et 10% pour les communes de plus de 50 000 habitants (articles 106g et 110a de la Loi sur l'exercice des droits politiques). A titre de comparaison, le canton de Zurich, deux fois plus peuplé que celui de Vaud, ne demande actuellement (2019) que 6000 paraphes pour une initiative populaire et même 3000 pour un référendum facultatif (articles 24 et 33 de la Constitution).

Fig. 10 INITIATIVES ET RÉFÉRENDUMS, VAUD, 2005-2019



Source: Canton de Vaud, Direction des affaires communales et droits politiques.

La question des **délais de récolte** fait aussi débat. Si elle est marginale au niveau fédéral, elle semble beaucoup plus brûlante dans le canton de Vaud où les partis les plus petits se plaignent du peu de temps à leur disposition pour pouvoir répondre aux contraintes légales. Autre idée, portée notamment par le POP, dans le canton de Vaud: l'appréciation du **vote blanc**. Il est certes reconnu dans ce canton pour le calcul des majorités (article 76 de la Constitution de 2003), contrairement au droit fédéral et à d'autres pays comme la France où a été créée une Association pour la reconnaissance du vote blanc en 2011. Mais, selon ce parti, on pourrait lui octroyer un poids plus important en décrétant, par exemple, qu'à partir d'un certain seuil, le vote blanc serait jugé trop important et, de ce fait, apte à invalider une votation. Les représentants d'autres partis, tous bords confondus, relèvent le caractère intéressant de la question.

Le matériel de vote

Les idées de réformes visent maintenant également la question du **matériel de vote**. Que les cantons connaissent ou non le vote par correspondance généralisé, les citoyennes et citoyens reçoivent avant chaque scrutin un document plus ou moins épais contenant l'avis des autorités et les arguments des opposants. Les textes sont rassemblés dans une brochure explicative publiée sous l'égide des chancelleries d'Etat fédérale ou cantonales et peuvent faire l'objet de recours, ce qui se produit parfois. **La documentation officielle ainsi réunie parvient-elle toutefois à proposer un reflet suffisamment objectif de la situation soumise au verdict populaire?** C'est la question que se sont posée des chercheurs de l'Université de Genève autour de Nenad Stojanovic, qui se sont inspirés d'une expérience lancée dans l'Etat américain de l'Oregon, elle-même alimentée par ce qui a été fait avec les jurys citoyens et autres conférences de citoyens, souvent tirés au sort, dont nous reparlerons.

Une expérience a été organisée dans la ville de Sion (**projet Demoscan**), dans le cadre des votations du 9 février 2020. Dans une première étape, qui a eu lieu en août 2019, 2000 personnes ont été tirées au sort de manière aléatoire et sous contrôle officiel. Dans un second temps, parmi les gens tirés au sort et se déclarant intéressés (les organisateurs escomptaient un taux de 10 % de personnes intéressées), vingt personnes ont

Avantages: les propositions visant à élargir les sources d'information des citoyens peuvent inciter des gens qui se méfient des informations « officielles » à accomplir leur devoir civique.

Inconvénients: la question se pose de savoir si l'information proposée par des personnes tirées au sort, même assistées d'experts, est d'une réelle utilité.

Situation actuelle: des expériences sont en cours.

été désignées grâce à un algorithme selon une sélection aléatoire « stratifiée », c'est-à-dire en fonction de critères garantissant que le « jury » final reproduise autant que faire se peut la société « réelle ». Ces personnes ont ainsi débattu, avec les experts qu'ils ont convoqués, du sujet soumis au vote populaire, un peu comme les Irlandais ont pu le faire dans l'exemple cité plus haut. **L'Oregon est le seul Etat où cette procédure a été institutionnalisée dans la loi**, mais uniquement sous une forme potestative car la question de son financement à terme n'est pas réglée à ce jour: elle a été imitée dans d'autres Etats américains (Colorado, Texas, Massachusetts, Californie). D'autres cantons suisses ont suivi attentivement l'expérience valaisanne et certains cantons songent s'en inspirer à l'avenir (Baur; 2020).

6.8. Questions socio-démographiques (âge, nationalité)

La question de l'accès aux droits populaires se double d'une autre question importante: celle de la surface de la base électorale. Cette seconde question revêt deux dimensions: l'âge et la citoyenneté.

La question de l'âge

Le suffrage féminin a été introduit en 1959 dans le canton de Vaud et en 1971 au niveau fédéral. Mais l'âge requis pour participer au vote, et pour être élu, a évolué au fil du temps: beaucoup plus élevée au début du XIX^e siècle, elle est fixée aujourd'hui à 18 ans. **Beaucoup souhaite cependant baisser cet âge à 16 ans.** Le canton de Glaris l'a adopté en 2008, l'UDC vaudoise l'avait aussi demandé un an plus tard pour les élections et votations communales, avant de se désintéresser du sujet. Les Neuchâtelois ont été invités à dire s'ils avaient l'intention de suivre les Glaronnais après que le Grand Conseil a accepté en première lecture, en mai 2019, une initiative populaire demandant le vote à 16 ans (mais pas d'éligibilité), contre l'avis du PLR et du PDC: c'est actuellement en effet plutôt à gauche que l'on repère des voix favorables à un abaissement de l'âge ouvrant l'accès à la citoyenneté. Le peuple a refusé cette réforme en février 2020 à 59 % des voix: l'argument selon lequel il paraît délicat de pouvoir voter alors que l'on n'a pas encore la majorité civique semble avoir prévalu. Le canton de Bâle-Campagne l'a, de son côté, refusé en 2018. De

son côté, la socialiste bâloise Sibel Arslan a déposé au Conseil national, en mars 2019, une initiative parlementaire demandant l'abaissement de l'âge à 16 ans. A noter que l'Autriche connaît le vote à 16 ans et l'Allemagne seulement au niveau communal, et parfois des Länder.

Dans le canton de Vaud, c'est la députée Verte Léonore Porchet qui a déposé un postulat dans ce sens au Grand Conseil, en 2018. Avec un âge abaissé à 16 ans, c'est quelque 12000 jeunes Suisses et Suissesses qui s'ajouteraient à l'électorat, soit une hausse de 3%. Notons encore deux expériences vaudoises en lien avec le vote des jeunes: depuis 2016, à Payerne, dans les établissements scolaires de tous les niveaux, les élèves sont invités à voter et à s'impliquer dans l'entier du processus, y compris le dépouillement: dans un second temps, les résultats de jeunes sont comparés avec celui des adultes. La commune de Nyon a à son tour ouvert à titre expérimental les votations du 9 février 2020 aux moins de 18 ans. Enfin, par voie de postulat, le député socialiste Nicolas Rochat-Fernandez a demandé de joindre à la documentation de vote envoyée par l'Etat aux citoyennes et aux citoyens la brochure préparée par l'organisation Easyvote, qui a vocation à informer et mobiliser les jeunes dans le cadre des votations fédérales.

Le vote des étrangers: Neuchâtel, Jura, Vaud, Fribourg

Mais la citoyenneté est aussi liée au passeport: le droit de vote, d'élire et d'être élu doit-il être réservé aux détenteurs d'un passeport helvétique ou faut-il au contraire l'ouvrir aux personnes qui vivent depuis un certain temps dans le pays? **Comme l'âge, la question de la nationalité intéresse la démocratie représentative autant que directe, mais elle a pris au fil des années une place importante dans le débat national,** avec une fois encore une coupure du pays en deux blocs. Si les cantons alémaniques manifestent globalement une appétence plus grande pour les outils de la démocratie directe, que ce soit au niveau cantonal ou communal, ce sont les cantons romands qui se sont montrés les plus audacieux à propos du droit de vote des étrangers.

Avantages: populariser l'acte démocratique chez les plus jeunes; associer les plus jeunes à des décisions qui concernent leur avenir.

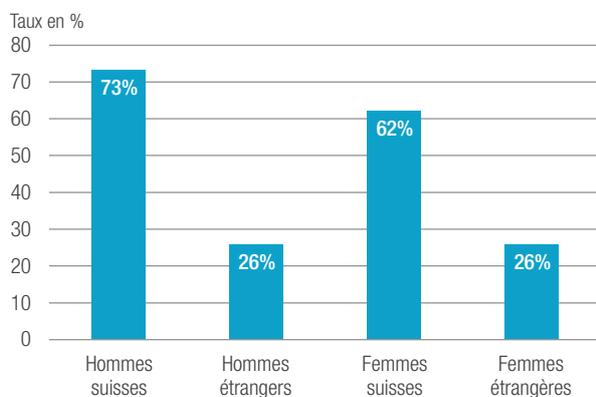
Inconvénients: dissocier la majorité civique et la majorité civile.

Situation actuelle: la question a subi un coup d'arrêt avec le refus des Neuchâtelois d'accorder le vote aux jeunes de 16 ans le 9 février 2020, mais le débat est loin d'être clos.

Le canton de **Neuchâtel** a été pionnier en la matière en accordant ce droit pour les élections municipales dès 1849 déjà. En septembre 2000, lors de la révision totale de sa Constitution, ce canton élargit le droit de vote au niveau cantonal pour les titulaires d'un permis C et résidant depuis cinq ans dans le canton. En 2007, une initiative demande que le droit d'éligibilité à tous les échelons soit accordé aux étrangers. Le Conseil d'Etat lui oppose alors un contre-projet prévoyant l'éligibilité communale, qui l'emporte. En 2016, le droit d'éligibilité au niveau cantonal est refusé par la population.

Dès sa création en 1978, le canton du **Jura** se dote d'une Constitution novatrice et introduit le droit de vote et d'éligibilité pour les étrangers au niveau communal. Les étrangers résidant en Suisse depuis dix ans et depuis un an dans le canton bénéficient également du droit de vote dans les élections cantonales. En 1996 toutefois, le peuple jurassien refuse d'accorder le droit d'éligibilité aux étrangers. Le canton de **Vaud** franchit le pas avec sa Constitution de 2003. Dans le cadre du grand compromis autour duquel les partis présents à la Constituante vont se réunir, et qui va présider à l'adoption finale du texte par la population, l'article 142 al. 1 litt. b stipule que «les étrangers et les étrangers domiciliés dans la commune qui résident en Suisse au bénéfice d'une autorisation depuis dix ans au moins et sont domiciliés dans le canton depuis trois ans au moins» font partie du corps électoral de la commune, si bien sûr ils ne souffrent pas de l'une des causes d'incapacité prévue par la Constitution (âge, curatelle de portée générale et incapacité de discernement).

Fig. 11 PARTICIPATION AUX VOTATIONS, VAUD, 28.02.2016



Source: Canton de Vaud, Direction des affaires communales et droits politiques.

Avantages: favoriser l'intégration des étrangers par l'usage des droits politiques et associer des gens qui, s'ils ne votent pas, n'en participent pas moins à la vie économique et sociale.

Inconvénients: le droit de vote est le symbole suprême de la citoyenneté qui se matérialise par le biais du passeport que l'on possède même si la plurinationalité est de plus en plus fréquente; le droit de vote est l'aboutissement de l'intégration et non un moyen d'y accéder.

Situation actuelle: la question n'est pour l'instant pas d'actualité dans le canton de Vaud.

Le débat n'était pas clos pour autant, comme le rapporte Anne-Laure Pahud dans son travail de master. En juillet 2003, l'ASIN lance une initiative qui demande le retour au statu quo ante, mais elle n'aboutit pas. Une seconde initiative allant dans le même sens et issue du même groupe de personnes échoue, un an plus tard. En 2008, Josef Zisyadis, député pour le groupe A Gauche toute, dépose une initiative parlementaire demandant le droit de vote et d'éligibilité pour les étrangers au niveau cantonal, qui sera recalée à une voix de différence (87-86). Enfin, une initiative populaire visant un objectif similaire est lancée par les Verts avec l'appui de la gauche et de quelques centristes, mais elle échoue largement devant le peuple en septembre 2011. Quoi qu'il en soit, il apparaît que le taux de participation des étrangers reste largement inférieur à celui des Suisses (**Fig. 11 et 12**): -17 points aux élections communales et générale de 2006, -20 points pour celles de 2011 et -36 points pour celles de 2016 (mais à cette dernière occasion avait également lieu une votation fédérale à laquelle évidemment seuls les Suisses pouvaient participer, ce qui a pu augmenter la présence de ces derniers).

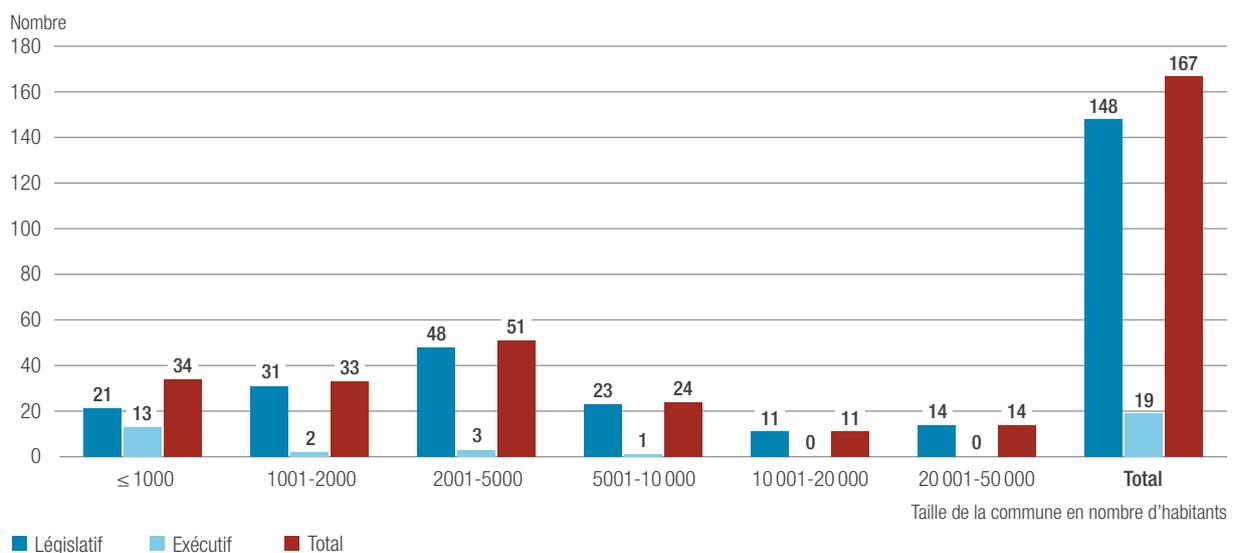
Dans d'autres cantons

Le canton de **Fribourg** sera le premier à suivre le canton de Vaud avec sa nouvelle Constitution de 2004. Les étrangers domiciliés dans le canton depuis cinq ans peuvent voter, élire et se faire élire uniquement au niveau communal.

Les **Genevois**, après trois refus, approuvent en 2005 une initiative demandant l'octroi du droit de vote communal aux étrangers résidant en Suisse depuis plus de huit ans. L'éligibilité des étrangers à l'échelon communal est en revanche refusée. Mais le projet d'un élargissement des droits des étrangers au niveau cantonal a été mis en discussion au Grand Conseil genevois en 2019. Jusque-là exception dans le paysage romand, le canton du **Valais** vient de mettre à son tour le sujet à l'ordre du jour, dans le cadre des débats constitutionnels qui animent sa vie politique, alors que plusieurs propositions ont été rejetées entre 1998 et 2014. En Suisse alémanique, toutes les demandes dans le sens du droit de vote des étrangers ont été écartées sauf dans les cantons d'**Appenzell Rhodes-Extérieures**, de **Bâle-Ville** et des **Grisons** qui possèdent une clause permettant aux communes de décider elles-mêmes si elles souhaitent ou non accorder des droits aux étrangers résidant sur leur territoire. Le sujet du droit de vote des étrangers n'est pas à l'ordre du jour de la politique fédérale. A signaler que dans le canton de Zurich a été créée une plateforme (votetandem.org), qui propose à des Suisses et de

Suisseuses d'offrir leur voix à des personnes exclues du droit de vote ou ne souhaitant pas l'exercer pour différentes raisons. Cette possibilité est notamment ouverte aux étrangers (Möschler; 2019).

Fig. 12 ÉLUS ÉTRANGERS SIÉGEANT AU PLAN COMMUNAL, VAUD, ÉTAT AU 30.06.2015



Source: enquête originale Avenir Suisse, conduite en ligne (avril-mai 2015).

6.9. Une démocratie directe numérique

L'aboutissement des *civic tech*

On a vu que de nombreuses modifications de processus démocratiques, qu'ils relèvent de la démocratie représentative ou directe, se nourrissent des progrès technologiques liés à l'essor du numérique (cf. ch. 1.4.). Et on verra au chapitre suivant que presque toutes les réflexions tournant autour d'une démocratie plus participative sont également largement adossées à un usage intensif du numérique. **Il est dès lors légitime de se demander si les instruments actuels ne devraient pas s'aligner sur les moyens considérables qu'apporte le numérique dans les pratiques politiques.** Le think tank Avenir suisse a choisi cette voie dans une étude publiée en 2019. Pour les auteurs de cette étude, qui estiment que la démocratie directe doit s'adapter constamment aux nouvelles réalités, le numérique doit innover tous les ressorts de la démocratie directe, qui englobe de fait les élections. Pour ce qui relève de la démocratie directe, la récolte des signatures doit bifurquer vers des méthodes électroniques, dans la logique des *civic tech*. On remarque d'ailleurs **la floraison des pétitions en ligne** dont divers mouvements, comme Awaz.com ou Change.com, sont devenus d'ardents utilisateurs dans l'espoir d'augmenter fortement leur force de frappe. Le chapitre 1.4. a dressé un cadre général de la question, qu'il convient maintenant de confronter à la réalité d'une démocratie de type direct.

Une récolte de signatures numérisée

D'après Avenir suisse, la récolte des signatures par voie électronique aurait un triple avantage: en permettant une **forte réduction des coûts de transaction** liés à la gestion et au suivi des initiatives et des référendums, la dématérialisation de la procédure faciliterait grandement le travail de recherche des signatures et **abaisserait considérablement les seuils susceptibles de barrer l'accès** aux droits populaires de groupes et personnes intéressés à se lancer dans de telles opérations. Les auteurs reconnaissent cependant que le passage à une récolte de signatures à travers l'outil informatique

entraînerait une série de **possibles problèmes** car il est probable que le nombre de votations, déjà élevé, explose. Et d'explorer des **pistes destinées à contenir l'augmentation** attendue de votations: établir un quorum obligeant chaque initiative à être soutenue par un tiers ou un quart au moins des membres de Chambres fédérales, augmenter drastiquement le nombre de signatures et/ou diminuer le temps autorisé pour une récolte de signatures; établir un nombre de signatures différent selon que l'initiative ou le référendum emprunte un chemin «classique» ou électronique. L'augmentation générale du nombre de signatures leur paraît la seule solution politiquement acceptable: ils l'estiment à 6% du corps électoral (il est aujourd'hui de 1,9% contre 7,7% lorsque ces outils de démocratie directe furent introduits dans nos institutions).

Si les auteurs semblent toutefois sous-estimer fortement la question de la sécurité, la question d'une augmentation du nombre de signatures induite par le passage au numérique est ouverte; les conditions de la récolte changeraient radicalement par rapport à la situation actuelle et imposeraient sans doute une modification des règles en vigueur sur ce point. D'un autre côté, on peut aussi affirmer que cette augmentation ne serait pas nécessaire dans la mesure où les chiffres actuels peuvent être de fait considérés comme un «échantillon» suffisamment représentatif. Dans le canton de **Schaffhouse**, une motion populaire visant à permettre à collecter les signatures en ligne pour des initiatives cantonales circule actuellement dans la population, en quête d'un soutien suffisant (Zünd; 2020); les Schaffhousois possèdent en outre depuis 2018 une «identité numérique» qui leur permet de régler maintes formalités administratives par écran interposé.

Un débat via internet

Selon Avenir suisse, le numérique ne doit pas s'arrêter à la seule récolte des paraphes nécessaires au lancement d'une initiative ou d'un référendum. **Il doit également régir l'ensemble du processus de discussion et d'échange** qui préside logiquement à la formation de

l'opinion. Cette étape préalable aux votations risque-t-elle d'être manipulée, par le biais de publicités ciblées et mal intentionnées en cas de débat ayant lieu en ligne? Les auteurs de l'étude d'Avenir suisse ne le pensent pas. Ils soulignent au contraire l'importance, face à un espace public qui ne cesse de s'élargir grâce au numérique, de mettre en place des outils de dialogue adaptés à notre modernité. Les Suissesses et le Suisses disposent en outre de sources variées et recourent à des supports de nature différente. Ils se renseignent en outre de préférence dans les médias dits traditionnels et la brochure officielle du Conseil fédéral, qui contient les arguments des autorités et des différentes parties en présence, constitue le moyen de quérir de l'information le plus utilisé.

De plus, toujours d'après les auteurs de l'étude, la taille du pays devrait le prémunir de menaces en tout cas extérieures. La transparence, assurément renforcée par des échanges plus directs entre responsables politiques et population dans le cadre de votations (mais aussi d'élections) affaiblirait-elle l'inclination au compromis qui caractérise la vie politique suisse? Là non plus, aucun effet négatif n'est à craindre selon eux: la démocratie directe se nourrit par définition d'une transparence optimale et l'évolution des positions des uns et des autres n'en sera que mieux suivie.

Les problèmes et les risques potentiels liés au numérique doivent aussi être mentionnés. En plus du problème de sécurité et d'utilisation abusive des données personnelles, comme l'a montré le scandale Cambridge Analytica, on peut en effet se demander **s'ils ne sous-estiment pas les effets pervers** que dévoile internet, notamment à cause de certains algorithmes qui ont tendance à trier les informations en fonction des attentes présumées des utilisateurs. La question de savoir si ces procédés ne risquent pas de biaiser les débats reste posée.

Abandonner le débat public au numérique risque en effet de stimuler les **manipulations** dont l'actualité a déjà livré quelques exemples par la création de «filtres» notamment. Enfin, le basculement du débat politique vers le tout numérique a aussi montré **des failles considérables en matière de respect de la personnalité**. Dans la sensation d'une parole totalement libérée, nombre de participants aux réseaux sociaux se sont sentis investis d'une sorte de droit à l'insulte qui ne peut qu'affaiblir, sinon anéantir, le débat démocratique. De nombreux politiciens, mais surtout de nombreuses politiciennes, ont eu à se plaindre de tels abus, notamment par le biais de

Avantages: utiliser pleinement les potentialités du numérique pour le vote en prolongeant, en quelque sorte, le vote par correspondance généralisé; économies financières; abaisser les seuils d'accès à la démocratie.

Inconvénients: fiabilité du système; mettrait hors-jeu les personnes qui ne sont pas connectées; rendrait inévitablement nécessaire l'augmentation du nombre de signatures tant les procédures de récolte de signatures seraient simplifiées.

Situation actuelle: le débat est désormais lancé même si les premières expériences ne se sont pas avérées concluantes.

Twitter. Des campagnes de prévention ont été mises en place pour combattre ce phénomène délétère. Et à ce problème s'ajoute celui de **l'inégalité d'accès** à internet, qui est encore loin d'être résolu, mais aussi de l'inégalité dans la compréhension des risques liés à internet. Ces problèmes se retrouvent dans la récolte des signatures.

Le vote électronique

Couronnement du processus de «construction» démocratique que sont initiatives et référendums, l'acte de vote, la procédure par laquelle s'exprime l'avis de chacun, doit, selon Avenir suisse, lui aussi être encadré par des mécanismes numériques. Le débat est récurrent: le vote par internet est-il assez sûr? Sur ce point, la position du canton de Vaud est que, en l'état, ce n'est pas le cas.

D'après Avenir Suisse, **le vote électronique, même s'il change les habitudes des gens par le sentiment d'«immédiateté» qu'il procure, s'apparente à un prolongement du vote par correspondance**, qui n'a cessé de se généraliser depuis son ancrage dans la loi en 1994. Il représente aujourd'hui l'une des modalités les plus populaires de l'exercice du droit de vote et la proportion actuelle des citoyennes et citoyens recourant à ce système a dépassé les 90 % (80 % aux élections de 2005). Le canton de Vaud a institué le vote par correspondance généralisé en 2002. Ce score élevé fait dire aux auteurs que le secret du vote n'occupe pas une place aussi essen-

tielle que dans d'autres pays. De fait, **la procédure sur laquelle s'appuie ce système se veut souple** et ne sacralise en rien un secret qu'il est difficile de vérifier, sauf dans certains cas où des manœuvres de fraude ont pu être dénoncées. Elle a aussi séduit par son effet de modération : elle réintroduit en effet une forme de lenteur en permettant d'avoir une période assez longue entre la réception du matériel de vote et le moment où on envoie son bulletin, une période de latence qui peut déboucher sur un vote plus réfléchi.

Des expériences menées en Suisse ont débouché sur des avis mitigés. Genève a abandonné son opération en 2020 pour des raisons financières. Les auteurs de l'étude se montrent, eux, résolument optimistes, alors que le projet lancé par La Poste a été arrêté après que de nombreux problèmes ont été identifiés en 2019. La Poste travaille toutefois avec quelques cantons dans le but d'améliorer son système. Au niveau fédéral, une initiative parlementaire, due à l'UDC zurichois Claudio Zanetti, demande l'arrêt des tests destinés à introduire le vote électronique en Suisse et a été adopté par le Conseil des Etats. Une initiative populaire, « pour une démocratie sûre et fiable », demande en outre un moratoire sur les expériences en la matière et est en cours de récolte de signatures. Le Canton de Vaud, en 2019, dans une prise de position à l'attention du Conseil fédéral, a émis ses plus grandes réserves envers le vote électronique et, estimant que la sécurité des opérations était intangible et qu'elle n'était pas garantie, rejetait en l'état toute avancée sur ce dossier.

Une question de confiance

Ce **problème de fiabilité** constitue aujourd'hui l'obstacle principal à une introduction du vote électronique, en plus des divers problèmes évoqués ci-dessus et au chapitre 1.5. Une réelle méfiance est encore palpable à son encontre. La Suisse ne semble pas encore disposée à devenir une nouvelle Estonie, le pays sans doute le plus à la pointe de la révolution technologique à l'œuvre également dans la gestion des procédures démocratiques et qui connaît le vote par internet depuis 2007, même si cela ne semble manifestement pas avoir eu d'impact significatif sur le niveau de participation électorale en Estonie. Ce pays, à qui de nombreux observateurs reprochent malgré tout une protection des données encore lacunaire, permet en outre aux gens de modifier leur vote exprimé en ligne afin de réduire le risque de

contrainte. Les adversaires de ce système, mais aussi du vote par correspondance relèvent que ce système a brisé le rituel du vote; or **la démocratie a besoin d'une certaine solennité pour asseoir sa légitimité**: nul doute que le vote électronique aggraverait ce reproche. Dans ce sens, l'acte de vote à travers l'instrument « papier » renferme une portée symbolique non négligeable, mais peut-être liée à un effet générationnel. Avenir suisse, plutôt qu'un péril, préfère apercevoir dans le vote électronique un moyen d'étendre la démocratie directe qui échapperait ainsi au mode binaire imposé par le vote par oui ou par non, par le biais, par exemple, de votes préférentiels, de votes à caractère consultatif ou encore par sa combinaison avec les référendums constructifs ou alternatifs, dans lesquels une nouvelle vie serait insufflée.

Une chose est certaine en l'état : le progrès technique ne va pas s'arrêter et nécessitera une actualisation de notre jugement sur la pertinence, ou non, de passer au vote électronique. Une actualisation à laquelle contribuera peut-être la motion déposée au Conseil des Etats par le socialiste Carlo Sommaruga le 19 juin 2020. Se basant sur les bouleversements provoqués par la crise sanitaire du covid-19 dans les habitudes de travail, et prenant acte du désir des citoyens de participer davantage aux processus politiques, il demande s'il ne serait pas bienvenu de « donner un nouvel élan à l'e-voting ». Il souhaite toutefois un contrôle de l'usage des données assuré par une institution publique ou parapublique. Le Conseil fédéral a rejeté la motion, arguant des efforts déjà entrepris dans ce domaine, comme la numérisation des procédures de consultation, à la suite des postulats de l'UDC Markus Hausamman et du PLR Damien Müller. La réponse du gouvernement fait également état des relances en cours des réflexions sur l'e-voting. **Quoi qu'il en soit, la question de la protection des données et de la sécurité des opérations du vote sera un point essentiel du débat à venir.**

Signalons enfin que, comme le rapportait le numéro du 20 novembre 2019 de Revue suisse, la revue des Suisses de l'étranger, la participation des Suisses de l'étranger, lors des élections fédérales de 2019, s'est effondrée dans les cantons où le vote électronique a été supprimé (par exemple : Genève : de 31,8 % à 21,4 % ; Bâle : de 26 % à 19,2 % ; Lucerne : de 32,1 % à 23,4 %). L'étude pilotée par la Fondation pour l'évaluation des choix technologiques Ta-Swiss, « Citoyen et institution face à la digitalisation de la démocratie en Suisse : défis et perspectives », en cours d'élaboration, ouvrira sans doute de nouvelles pistes.

7. Démocratie participative

En Suisse, de même que dans les cantons, le Parlement intervient dans la procédure de démocratie directe et peut prendre position sur les objets soumis en votation (référendum et initiative) tout en pouvant proposer un contre-projet à une initiative. Le processus législatif en Suisse, ainsi que dans les cantons, s'articule donc sur des procédures parlementaires et populaires. Si la Suisse n'est pas la seule à posséder des instruments de démocratie directe, elle détient les outils les plus sophistiqués en la matière. Le système connu en Suisse remplit au mieux les revendications de la démocratie en tant que telle: dans la mesure où il n'est pas possible de combler entièrement l'écart entre gouvernants et gouvernés, elle a pour objectif d'améliorer la proximité entre ces deux sphères. Ce qui n'empêche pas la démocratie directe d'être parfois elle aussi critiquée. Il lui est ainsi parfois reproché d'être incomplète, trop fermée envers certains milieux. C'est dans ce contexte que s'est répandue l'idée d'une démocratie participative.

7.1. Principes et objectifs

Démocratiser la démocratie

Dans la crise actuelle de la représentativité, les systèmes de démocratie directe semblent mieux compris des démocraties représentatives qui nous entourent. Néanmoins, afin de réduire le fossé qui semble s'être creusé entre monde politique et population, **c'est, depuis une cinquantaine d'années, vers une autre forme de démocratie, dite « participative », que les acteurs politiques des pays occidentaux se sont tournés, via de nouvelles pratiques.** Or ces pratiques se sont **également diffusées en Suisse**, comme complément des instruments de démocratie directe. Elles apparaissent aussi comme une réponse aux reproches existants envers la démocratie directe. Selon ces critiques, mais qui font débat, cette dernière ne remplirait pas toujours son rôle à la perfection. Elle serait ainsi trop dépendante, par exemple, des lobbies et autres groupes de pression. Le fait que certains cercles de population ne participent pas (jeunes, étrangers) ou peu à la vie politique est également avancé pour souligner la dimension imparfaitement démocratique de ce système.

Objectifs et formes d'application

Selon la littérature scientifique (Kübler et al.; 2015), ce que l'on appelle parfois ces « nouvelles formes de participation citoyenne » visent, en plus de renforcer les liens entre les citoyens et les autorités politiques, **deux objectifs**:

1. **élargir les voies d'accès** à la vie démocratique en dehors des assemblées communales ou cantonales, des votes et des élections d'une part, et, d'autre part,
2. **transcender l'acte citoyen** par une discussion à la fois généraliste et organisée, entre citoyens et/ou entre citoyens et gouvernants, au cours de laquelle toutes les questions relevant de la vie politique pourraient être débattues. Dans ce dernier cas, on l'appellerait plutôt démocratie « délibérative ».

Cette démocratie dite « participative », dont nous verrons de nombreuses formes d'application concrètes sous nos latitudes, répond à **six motivations** qui se sont cristallisées au fil des années:

1. Elle répondrait à une certaine **crise de la démocratie locale**, et notamment communale car la démocratie participative s'est essentiellement développée à cet échelon, où a été observée une certaine désaffectation de la vie civique en Suisse et à l'étranger.
2. Cet élément est toutefois en partie contredit par ceux qui estiment que, dans la plupart des cas, la démocratie participative découle de la volonté des autorités et, raison plus importante encore, qu'elle **renforcerait la qualité des décisions** prises par les autorités municipales grâce au surcroît de légitimité qu'elle leur apporterait. En même temps, le recours à des démarches de ce type allégerait, en répartissant le poids des décisions sur un nombre plus large d'épaules, la pression qui pèse de plus en plus sur les autorités élues des communes.
3. Une troisième raison expliquerait le recours plus fréquent à des opérations plus participatives: l'« hyperpluralisme » politique qui tend à se généraliser dans les démocraties. **Le nombre des partis ne cesse d'augmenter.** Aussi, plus le paysage politique apparaît-il fragmenté, et plus, en effet, l'incitation à intégrer les différents groupements politiques dans les processus décisionnels par le biais d'une démocratie plus participative serait grande.
4. Le recours à une démocratie plus participative obéirait également à une certaine **utilité électorale**, dans la mesure où, comme à Porto Alegre, pionnier du budget participatif, le passage à une démarche politique a renforcé un camp politique contre ses adversaires. La gauche, en l'occurrence, avait réussi à capitaliser sur un tel instrument pour démontrer sa volonté d'ouverture.
5. Les procédures de démocratie participative s'inscrivent dans un **processus de modernisation des administrations publiques**, qui tentent désormais d'associer davantage le public à leurs mécanismes tant opératoires que décisionnels. Toute réforme de la bureaucratie passe désormais par l'introduction de procédures participatives au nom d'un Etat qui se veut plus transparent.
6. Finalement, l'idée de responsabilisation et d'**implication du citoyen** dans la vie locale est la pierre angulaire de toute démarche participative.

7.2. Les conférences de citoyens

Le système des conférences de citoyens ou de consensus

La défiance qui a peu à peu pénétré de larges cercles de la population à l'égard des institutions, surtout parlementaires, constitue la source première des procédures de démocratie participative qui ont vu le jour. Le Parlement semble faillir dans sa capacité à représenter authentiquement le peuple et ne peut plus, dès lors, apparaître comme un interlocuteur fiable du pouvoir exécutif. Il s'agit donc de réinventer les modes de dialogue entre le gouvernement et la population, dans l'idée que les désirs du peuple soient réellement entendus. C'est ainsi à une quête de **nouveaux rapports de médiation entre institutions et population** que l'on assiste (Papadopoulos; 1998). C'est le même constat qui avait conduit à de nouvelles réflexions sur l'organisation du Parlement, qu'on a vues plus haut. Mais nombreux sont ceux qui estiment que **la solution au problème ne réside pas forcément dans l'institution parlementaire elle-même, mais à l'extérieur de celui-ci. Emerge ainsi l'idée de flanquer le Parlement d'autres lieux où la parole publique pourrait se déployer : par exemple les conférences de citoyens ou de consensus.**

Dans le monde

Dans les années 1970 sont mises en place les premières expériences en la matière, sur la base des théories élaborées aux Etats-Unis. En 1972 sont créées des « cellules de planification » en Allemagne et des **jurys citoyens** aux Etats-Unis (article « Conférences de citoyens », www.wikipedia.org, 8 janvier 2020). Ces nouveaux modes de participation politique trouvent une formulation plus sophistiquée avec l'instauration, au Danemark, des conférences de consensus, sollicitées pour tenter d'apporter un regard différent sur des thèmes controversés, en général issus du domaine scientifique et, de par leur complexité, nécessitant un consensus dans la population : **le sort à réserver aux OGM ou le destin des déchets nucléaires figurent souvent à l'ordre du jour de ces conférences.** Ce

sont les OGM qui sont également au cœur des **conférences danoises**, inaugurées en 1987 : il y en a eu une dizaine jusqu'à aujourd'hui. Un comité d'organisation recrute des volontaires en essayant de rendre le panel ainsi sélectionné le plus conforme possible à la réalité sociale. Ces « profanes » auditionnent des experts, qu'ils ont choisis, et leurs conclusions sont soumises à un débat public qui dure trois jours et émettent des recommandations. Leur impact est difficile à évaluer mais plusieurs enquêtes tendent à montrer qu'elles ont été plutôt favorablement reçues par les parlementaires. Il convient de signaler que ces derniers n'ont jamais perdu la main sur le processus législatif. En tous les cas, elles ont permis, sinon un véritable consensus, du moins de clarifier les alternatives possibles (Papadopoulos; 1998).

D'autres conférences de consensus ont été par la suite organisées, dans les années 90, en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas, aux Etats-Unis, avec leurs jurys citoyens, au Canada, en Autriche ou en Allemagne, sous la forme de « **Bürgerforen** ». Depuis 1998, la France en a convoqués plusieurs : la première s'est également penchée sur la question des transplantations génétiques mais d'autres ont été appelées, par la suite, à examiner des sujets très variés, comme la fin de vie en 2013. Le génie génétique, thème très prisé par ce genre de manifestations, mais aussi l'ensemble des impacts de la société moderne sur l'environnement ou les effets de l'informatisation ont été abordés par ce biais. La convention sur le climat en France, dont il a été question plus haut (chapitre 5.1.), s'inspire aussi de ce système. On constate que ces conférences, longtemps composées de manière assez aléatoire, ont fortement bénéficié du progrès technologique puisque, comme on l'a vu, il est désormais possible de procéder à des tirages au sort conçus de telle sorte que les panels reflètent d'une manière de plus en plus précise la réalité de la société concernée. L'Allemagne y recourt régulièrement, par exemple en 2019 à Munich où dix-huit personnes choisies au hasard ont débattu pendant trois semaines des avantages et inconvénients de la transplantation d'organes entre humains et animaux, sous l'égide de l'Université de cette ville : leur apport invitait les autorités à la prudence (Steeger ; 2019).

En Suisse

Bien que reine dans l'usage des droits populaires, **la Suisse s'est également engagée dans cette nouvelle forme de dialogue entre population, scientifiques et autorités**. Dans les années 90, des procédures de ce type ont été mises en place, avec succès, dans le canton d'Argovie à propos du choix d'un site destiné à l'entreposage de déchets nucléaires, et dans le canton de Bâle, relativement à la politique de la drogue que le gouvernement entendait mener. Bâle-Campagne avait été pionnier dans les années 80 à propos de la construction d'une autoroute, avec une consultation, non participative, mais très élargie et avec des mécanismes de délibération, peut-être favorisés par la « menace » référendaire qui planait. En 1998 et 1999, le Conseil suisse de la science **a eu recours à des « Publiforums » sur le modèle des conférences de consensus danoises** : la première réunion portait sur « Electricité et société » et la deuxième sur « Génie génétique et alimentation ». Depuis, d'autres « Publiforums » ont eu lieu, comme en 2003-2004 sur le sujet « Recherche impliquant des êtres humains – entre argent et morale ». En l'occurrence, le panel réuni a émis trois recommandations : pallier le déficit d'information ; soutenir la recherche « non-lucrative » ; protéger les données (www.ta-swiss.ch).

Les conférences de consensus sont l'une des expressions les plus fortes de la démocratie participative. Mais les expériences visant à rapprocher public et autorités se multiplient partout dans le monde, l'échelon local paraissant souvent le lieu le plus adéquat pour de telles démarches. **Une foule d'organisations sont actives dans ce domaine**, fournissant leur savoir-faire pour organiser au mieux de telles opérations. Le réseau né autour de la plateforme www.democracyrd.org donne un aperçu de la variété des approches proposées. Les 29 organismes inventoriés représentent 16 pays, ainsi que l'Union européenne : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Bolivie, Brésil, Canada, Espagne, Etats-Unis, France, Irlande, Japon, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suisse (avec Génération Nomination cité plus haut). Toutes ces organisations proposent l'organisation d'ateliers, de référendums ou de démarches participatives impliquant des citoyens tirés au sort, sous la forme de « mini-publics » ou non. **Toutes veulent restaurer le dialogue entre la population et les institutions à travers des consultations délibératives, à tout le moins en permettant une meilleure diffusion des réflexions nées dans leurs cercles auprès des poli-**

Avantages : faire participer la population aux mécanismes politiques de façon plus étroite, surtout là où on ne connaît pas de procédures de démocratie directe ; associer des citoyens non spécialistes, sinon à la décision, du moins aux processus discursifs et explicatifs ; aborder des sujets hautement controversés sous un angle neuf ; occasion d'expérimenter d'autres formes de dialogue avec la population selon des modalités d'accès parfois inédites (tirage au sort par exemple).

Inconvénients : pouvoir d'influence sur les « décideurs » politiques aléatoire ; le risque n'est pas négligeable que les recommandations émises ne dépassent pas le stade du lieu commun ou du bon sens ; ce système peut éveiller des illusions sur l'impact réel qu'auront ces types de réunion.

Situation actuelle : des jurys citoyens sont régulièrement convoqués en Suisse et émettent des recommandations à l'intention des pouvoirs publics.

ticiens et des autorités. L'idée est d'aider à intégrer la voix des citoyens dans l'élaboration des politiques locales (ou à des niveaux supérieurs si les cadres institutionnels l'autorisent). Dans les pays qui ne connaissent pas la démocratie directe selon le modèle helvétique, il s'agit d'une manière de se réapproprier l'espace public avec la possibilité d'influer, parfois, sur les processus décisionnels, en sachant toutefois que les marges de manœuvre laissées aux citoyens agissant « directement » restent souvent éminemment congrues.

7.3. La participation institutionnalisée : le cas de l'aménagement du territoire

La participation s'installe dans la loi

C'est sans doute dans ce domaine que les démarches dites participatives ont connu **l'application la plus précoce, et la plus dense, en Suisse**. Ce n'est pas très étonnant. L'espace bâti concerne tout le monde et chacun a envie d'exprimer son avis sur des transformations qui vont affecter le territoire dans lequel il vit, dans lequel il passe peut-être le plus clair de son temps. Avec la prise de conscience croissante de l'impact de l'action humaine sur l'environnement naturel ou construit, matérialisé dans une législation en la matière de plus en plus dense à partir des années 70, il était devenu impératif d'intégrer davantage la population dans les choix relatifs à l'aménagement du territoire, dans les campagnes ou dans les villes.

Une première étape fut réalisée avec la possibilité donnée aux personnes concernées par un projet de s'y opposer, au moment de la publication des plans d'affectation. Une deuxième a eu lieu avec l'octroi d'un droit de recours aux associations de défense de la nature ou de l'environnement. Déjà associées aux procédures de consultation, elles disposaient désormais d'un puissant instrument juridique susceptible de contrecarrer les projets de nouvelle affectation du sol. La volonté de la population d'être davantage impliquée dans les décisions portant sur de nouvelles constructions ou la transformation de bâtiments ou espaces existants s'est manifestée encore plus fortement dans les années 1990. C'est à cette époque que furent lancées les premières démarches participatives dans le domaine de l'aménagement du territoire. Expliquer les choix proposés avait pris une position centrale.

Les limites de l'exercice

La loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions de 1985, dont la version révisée est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2018, prévoit, à son article 2 et en application de la loi fédérale traitant de cette matière, que « **les autorités veillent à informer et à faire participer la population** conformément à l'article 4 LAT ». La loi se tait en revanche sur la manière d'impliquer la

population dans l'élaboration des projets. A quel stade peut-elle intervenir? Rien n'est précisé sur la nature de l'accompagnement dont tout projet doit être nanti. **On retrouve ainsi les problèmes que peuvent rencontrer les démarches dites participatives**: la participation n'est-elle comprise que comme une simple consultation plus ou moins sophistiquée des parties prenantes? Se réduit-elle à une campagne d'information même lestée de moyens de communication importants? Ou l'exercice, conduit par des autorités en réalité peu enclines à céder une parcelle de leur pouvoir décisionnel, menace-t-il de se transformer en une manœuvre alibi? Certains acteurs de ce type de procédure mettent toujours en garde, au seuil d'une nouvelle démarche, sur la qualité des opérations et la nécessaire transparence qui est requise. Afin de ne pas éveiller de faux espoirs au sein de la population, ils postulent une grande clarté sur les objectifs, sur ce qui est attendu des participants et sur ce qui pourra leur être concédé. Une approche d'autant plus importante qu'il faut souvent combiner ce qui ressortit à la participation et ce qui relève du référendum, puisque ce dernier est toujours possible pour un plan d'affectation.

Au niveau local, dans le canton de Vaud, des démarches ont été mises sur pied, pour le projet Métamorphose à Lausanne ou pour le plan d'affectation cantonal de Lavaux (mise en œuvre du contre-projet adopté par le peuple en 2014). Peut-on les qualifier de « participatives »? Pour le projet Métamorphose, de gros moyens ont été investis dans l'information avant tout, via des séances de présentation et des expositions, mais aussi lors d'ateliers participatifs ouverts, dont la fréquentation a toutefois été limitée au vu des enjeux. Pour le Plan d'affectation de Lavaux, des discussions ont eu lieu, dans le cadre d'ateliers, ou sont toujours en cours: l'Etat joue dans cette procédure clairement le rôle d'arbitre. Pour le plan d'affectation de Tolochenaz, qui prévoyait l'installation de 1500 nouveaux habitants, il n'y a pas eu de discussion sur un mode participatif et le recours à l'arme référendaire n'a pas pu être évité: le projet a été rejeté en février 2020. En aurait-il été différemment dans le cas contraire? Il est en outre prévu d'intégrer la future révision du Plan directeur cantonal dans une démarche participative mais aucune méthode n'a été retenue pour l'instant.

L'expérience d'EspaceSuisse

Les différents problèmes qui peuvent peser sur une démarche participative en matière d'aménagement du territoire ont ainsi incité l'association EspaceSuisse (ex-VLP/ASPAN) à mettre en place un **processus standardisé de conduite d'une démarche participative**, qu'elle met à la disposition des communes intéressées, en général petites: l'atelier village. Une première expérience a été effectuée à Wilderswil dans le canton de Berne, en 2018. Une autre opération est en cours dans le canton de Berne (Riggisberg), et la première à avoir été lancée en Suisse romande s'est déroulée à **Faoug, dans le canton de Vaud** au début de l'année 2019.

La méthode proposée par EspaceSuisse se fonde sur **les expériences qu'elle a rassemblées dans le cadre de la démarche «réseau vieille ville»**, destinée à mener une réflexion approfondie sur l'avenir de certains centres villes. Plusieurs communes ont eu recours aux services d'EspaceSuisse, dont Villeneuve dans le canton de Vaud, en 2017. Une **stratégie de valorisation** a été mise en place de concert avec les diverses parties prenantes après une campagne de communication initiale conduite par la Municipalité, qui a réuni une centaine de personnes. Puis a été créé un groupe d'accompagnement qui comprenait des opposants au projet municipal, flanqué d'un groupe de volontaires qui a suivi l'ensemble du processus. Des ateliers avec les commerçants et les propriétaires ont alors été organisés. Parmi les mesures proposées au cours de la démarche: un concours d'artistes pour l'animation des vitrines, l'instauration de marchés et des idées pour régler le problème du stationnement. A la fin, une manifestation publique a permis aux autorités communales de présenter les résultats de leur stratégie de valorisation et récolter des remarques. Quelques changements mineurs seront apportés au projet.

Alimentée par l'expérience du «réseau vieille ville», la démarche participative diligentée à Faoug à partir de janvier 2019 a bâti un programme à plus large échelle, surtout que dans la commune en question se superposaient deux types de problèmes: la «gestion» de la rue centrale qui traverse le bourg et la question délicate des rives du lac, occupées en grande partie par des résidences secondaires. Après un premier entretien entre les autorités communales et les directeurs de la démarche, destiné à expliciter le processus et à affiner le calendrier, des experts ont fait l'inventaire des points critiques que doit résoudre la Commune. Trois à quatre thèses provo-

catrices ont été mises en évidence, sur l'accès aux rives du lac, sur le développement du centre du village, sur le développement du tourisme.

L'atelier proprement dit a eu lieu un samedi matin, avec un service de garde pour les enfants (eux-mêmes invités à imaginer à travers des dessins l'avenir de leur commune). 150 personnes (sur 900 habitants) y ont assisté, y compris de nombreux propriétaires de résidences secondaires (vu le contexte particulier de cette commune proche du canton de Berne, le multilinguisme avait été autorisé). Les thèses préparées à l'avance, mais non communiquées aux autorités, y ont été discutées, les participants ayant été placés à des tables de manière «autoritaire» (avec prise en compte de la question linguistique), dans le but d'encourager la diversité des opinions à chaque table. **De nombreuses propositions sont sorties des discussions**, présentées à la fin de la séance et parfois «contre-intuitives», comme une tendance à ne pas favoriser outre mesure le tourisme. EspaceSuisse a recueilli et analysé les réponses et, après avoir discuté de l'opération avec la Municipalité et l'urbaniste mandaté pour la révision du plan d'affectation, a émis ses premières propositions, relatives à la densification du secteur autour de la gare. Le rapport final a été rendu en mai 2019 et la Commune s'en est emparé pour relancer sa réflexion générale sur son territoire et envisager la démarche politique qui lui semble la plus appropriée.

Fixer le cadre: le cas de Renens

Aujourd'hui, de nombreuses démarches participatives sont menées par des bureaux privés, spécialisés dans ce type de travail. **On réalise cependant qu'une telle démarche, même soigneusement pensée et la plus «intégrative» possible, ne désamorce pas tous les défauts** que ses détracteurs aperçoivent en elle: quelle place reste en définitive dévolue aux autorités? Tous les malentendus qui peuvent peser sur une démarche participative ont-ils été levés? Les objectifs ont-ils bien été fixés? La procédure ne risque-t-elle pas d'être détournée vers une simple consultation plus ou moins formalisée? Ainsi un bureau d'architecte de Lausanne, chargé par **la Commune de Renens de mener une démarche participative ayant pour objet l'avenir du quartier dit de la Savonnerie**, s'efforce-t-il, au seuil d'une nouvelle démarche, de bien fixer les règles qui vont présider à l'exercice. Quand bien même ce type de démarche a été a priori porté par des mouvements plutôt d'obé-

dience libertaire et hostiles aux cadres normatifs, il est important au contraire d'être précis sur les limites afin de ne pas éveiller de faux espoirs ou de laisser croire que la seule spontanéité humaine peut transcender les procédures. On va suivre là aussi la démarche, pour en saisir les ressorts.

Une première démarche participative sur la **requalification de la place du Marché** avait donné l'occasion de poser les bases pour de futures expériences. Alors que le projet était initialement très contesté, la démarche participative, en dépit de quelques hésitations dans la procédure, a permis d'évacuer bien des obstacles et a débouché sur un référendum spontané (c'est-à-dire décidé par le Conseil communal, une procédure d'ailleurs de plus en plus utilisée), à l'issue duquel le projet a été largement accepté. La nouvelle démarche, un peu réajustée, a profité de cette expérience. 750 m² étaient attribués à des activités subventionnées, c'est-à-dire un espace largement co-utilisé par diverses associations: autant dire que la demande était forte... L'information au public s'est faite via une soirée de lancement, des ateliers thématiques et des stands dressés au marché. Puis ont été distribués des questionnaires alors que des rencontres avec les publics cibles étaient organisées. Enfin des propositions ont été réunies lors d'une soirée de synthèse. Un certain consensus s'est cristallisé sur le principe d'un lieu à vocation d'utilité publique. Sur cette base a été lancé le concours d'architecture proprement dit. Les sept derniers dossiers retenus ont été suivis, en parallèle du jury, par un groupe composé de volontaires, issus des associations intéressées et qui pouvaient émettre des avis consultatifs. Il

Avantages: organiser un débat transparent sur les tenants et aboutissants d'un projet; intégrer le plus grand nombre possible de personnes en amont des processus politiques proprement dits; anticiper les problèmes qui pourraient surgir dans le cadre de la mise à l'enquête; permettre aux individus de faire part de leurs craintes et doutes; offrir un canal d'expression à des personnes directement concernées par un projet.

Inconvénients: éveiller trop d'espoirs sur les possibilités d'influer sur les décisions; transformer la procédure participative en un exercice alibi, ou par cynisme ou par maladresse: attiser le scepticisme de la population si les règles du jeu sont posées de façon imprécise; attiser les craintes des élus qui peuvent se sentir dépossédés de leurs prérogatives.

Situation actuelle: des processus de participation sont de plus en plus mis en œuvre et tendent à se professionnaliser.

est néanmoins difficile de dire dans quelle mesure ce groupe de suivi a influencé ou non le jury. Il a en tous les cas amené sur la table une somme d'observations qui ont pu, elles, trouver des traductions diverses dans les réflexions qui ont conduit au choix final.

7.4. Guider les démarches participatives

Clarifier les enjeux

Les démarches participatives se meuvent entre de nombreux obstacles. Décrétées ou à tout le moins autorisées par les autorités, elles revêtent souvent une nature double. Elles constituent d'un côté **un processus intégratif de larges pans de la population pas forcément habilités à**

participer aux jeux institutionnels classiques, ou plus simplement pas intéressés à s'y investir. Mais, d'un autre côté, **elles peuvent être instrumentalisées par les autorités** en place, ou être ravalées au rang de manœuvres de diversion. L'expérience a montré que les conseillers municipaux ou communaux pouvaient aussi manifester des réflexes défensifs, par crainte de se voir dépossédés de leurs prérogatives. On l'a vu dans le domaine de l'aména-

gement du territoire, mais le risque est présent quel que soit le secteur concerné. A-t-on affaire à une séance d'information, à une consultation en bonne et due forme ou à une réelle procédure d'association au processus décisionnel? Certains tirent de ce constat contrasté la conclusion selon laquelle la démocratie participative ne peut déboucher que sur des résultats limités, favorisant le statu quo (Mabi; 2017).

Pour tenter de **clarifier les enjeux liés à toute démarche**, il convient donc d'être **extrêmement précis** sur les objectifs et les procédures, afin que l'idée de participation ne soit pas associée à des attentes démesurées sinon illusoire. Afin aussi qu'elle ne génère aucune frustration parmi les participants, qui y ont parfois consacré beaucoup de leur temps et qui souhaitent être sûrs que leur avis a bien été pris en considération. **Pour aider les autorités** prêtes à se lancer dans un exercice de ce style, des typologies ont été élaborées, qui permettent de bien différencier les diverses opérations possibles, dans le cadre des buts fixés. L'une des plus connues est l'« échelle de participation » imaginée par Roger Hart dans les années 1990 pour le compte de l'UNICEF, sur la base d'un modèle remontant à la fin des années 60. Son échelle, conçue pour **penser la participation des jeunes aux projets** qu'ils peuvent être appelés à conduire, compte neuf paliers, allant de l'absence totale de participation à l'autogestion.

Une méthode de travail

Dans le canton de Vaud, « J'ai un projet », rattaché au Centre vaudois d'aide à la jeunesse (CVAJ), dont les compétences sont dérivées de l'article 85 de la Constitution de 2003, a pour mission de soutenir les jeunes dans la mise en place d'un projet (organisation d'un événement, gestion d'un lieu de divertissement, etc.). Ce service du CVAJ a repris cette échelle pour orienter les communes ou tout autre organisme désireux de mettre en place des projets avec les jeunes, dans la mesure où ils souhaiteraient les associer, à un degré ou un autre, à leur réalisation, mais dans l'ignorance des voies à emprunter pour ce faire. Il a **édité en 2019 un Guide pratique n°9 « Pour mettre en œuvre une démarche participative »** (CVAJ; 2019).

Au niveau 2 (le niveau 1 signifiant l'exclusion des jeunes du processus), les jeunes sont présents, mais leur avis n'est pas forcément pris en considération. Puis vient l'étape de l'information, ce qui ne garantit pas une participation plus active de leur part. Quatrième échelon: la consul-

tation, bien connue en Suisse puisqu'elle constitue une étape normale du processus législatif en amont de celui-ci. Plus lourde de conséquences est la concertation, qui implique une association des jeunes dans la recherche d'une solution. La coréalisation, plus pointue encore, suggère que les jeunes prennent une part active à la réalisation commune. De la codécision se déduit une participation directe à la prise de décision avec les autorités compétentes, alors que la coresponsabilité va un pas plus loin en répartissant les responsabilités sur l'ensemble des partenaires engagés. Enfin l'autogestion permet aux jeunes d'assumer l'entière responsabilité d'un projet. A ces différents échelons, les méthodes de travail sont nombreuses et se retrouvent dans toute démarche participative: « speed debating » (succession de brefs débats entre des experts invités et des participants qui se relaient à la table de discussion); questionnaire / analyse de besoins; « focus groups » (concentrés sur l'un ou l'autre aspect de la thématique); ateliers de discussion; forum d'une journée.

En définitive, les diverses expériences observées en Suisse montrent que la participation ne constitue sans doute pas dans tous les cas une voie royale vers plus de démocratie. **Néanmoins, même lorsque les autorités se lancent dans une telle procédure avec hésitation, la participation est loin d'être inutile, dans la mesure où, bien menée, elle peut permettre, à tout le moins, d'éviter des erreurs susceptibles de nuire de façon rétroactive à un projet.** Elle permet aussi d'identifier les points possibles de résistance nécessitant un surplus d'explications, grâce à un dialogue conduit avec prudence et sagacité avec la population (Achermann; 2019). L'outil peut ainsi être précieux pour les autorités et servir à canaliser les mouvements d'humeur issus des personnes concernées, à condition, comme il a déjà été dit, de ne pas promettre l'impossible...

Avantages: assurer un déroulement crédible des processus participatifs, sur la base de règles de fonctionnement claires.

Inconvénients: le degré de prise en compte des avis exprimés reste malgré tout aléatoire.

Situation actuelle: de nombreuses démarches participatives initiées dans le canton de Vaud s'inspirent de plus en plus du guide évoqué dans ce chapitre.

7.5. Le budget participatif

Une idée déjà ancienne, mais en plein boom

Le budget participatif est l'une des applications possibles de la démocratie représentative. L'idée est née dans les années 1990 dans des pays ne connaissant pas de modes de participation de la population aux décisions politiques concrètes. Elle permet **l'allocation d'une partie des ressources de l'Etat ou de la commune à des projets proposés, et parfois conçus voire gérés par les habitants, en général d'une ville et disposant ou non du statut de citoyen actif, mais sous l'autorité et souvent la conduite des autorités, en général municipales.** Si la ville de Porto Alegre, au Brésil, passe pour le lieu où ce système a été inventé, l'idée a conquis de nombreuses cités et a même été adoptée par les autorités, en général issues de la gauche, de **grandes villes européennes**, à partir de années 2000 et surtout 2010, comme l'une des conséquences de la crise de confiance envers les autorités élues à la suite des différents scandales ayant éclaté dans le sillage de la crise des années 2007/2008. Grenoble, Paris, Madrid, Bruxelles, Cologne, Lisbonne ou même New York ont ainsi intégré ce dispositif dans leurs institutions municipales.

L'expérience lausannoise

Poussé par plusieurs postulats en provenance de tous les bords politiques, **la Ville de Lausanne a décidé de mettre au programme de législature 2016-2021 un pro-**

jet de budget participatif dont la première édition a été lancée en 2019. Les intentions des partis pouvaient certes varier : établir un outil de démocratie participative pour la gauche ou explorer de nouvelles méthodes de politique budgétaire pour la droite. Ce projet, selon le préavis de la Municipalité, s'inscrit néanmoins dans la **politique des quartiers** qu'entend mener la Ville, le quartier étant compris comme le lieu où se développe le sentiment d'appartenance à une communauté urbaine, où peut se construire un « espace de proximité ». Par sa politique des quartiers et son budget participatif, la Municipalité se propose ainsi de mener une politique d'intégration sociale par le renforcement de la participation citoyenne et de « développer une animation socioculturelle au service du lien social et du développement local ». Dans ce contexte, le budget participatif se veut un projet axé sur la **démocratie locale, ouverte à d'autres formes de citoyenneté et promouvant des formes de sociabilité politique en dehors des cadres traditionnels.**

Le Conseil communal a validé le projet, en le dotant d'un budget de 100 000 francs pour la première année, plus en 2020 et 2021. Un appel à projets a été lancé et chacun d'eux a été soumis au vote dès lors qu'il remplissait les conditions techniques et légales de sa réalisation. Les conditions d'accès au vote, par internet et bulletins papiers, étaient volontairement allégées, le registre des habitants faisant foi et le Contrôle des habitants étant chargé de la supervision de l'opération. 34 projets ont été présentés et 19 retenus suite à l'étude de faisabilité par les services de la ville (**Fig. 13**). Orientés principa-

Fig. 13 BUDGET PARTICIPATIF DES LAURÉATS, LAUSANNE, 2019

Nom du projet	Nombre de voix obtenues	Financement obtenu	Thématique
La Manivelle	592	CHF 20 000.–	Economie circulaire
Le Léman Vert	362	CHF 13 330.–	Cohésion sociale
Jardins Montchoisi	357	CHF 14 020.–	Environnement
L'autre midi	323	CHF 15 000.–	Cohésion sociale
Quartier Libre	321	CHF 15 000.–	Cadre de vie
Rafraîchissons notre quartier	295	CHF 9 550.–	Environnement
Transformons ensemble	291	CHF 7 170.–	Environnement
Tricot Graffiti	207	CHF 5 000.–	Cadre de vie

Source : Ville de Lausanne

lement sur la **politique sociale, l'animation sociale ou interculturelle et l'aménagement écologique**, ces projets pouvaient viser à créer des ateliers de formation pour les migrants, à aménager des espaces verts animés par les habitants du quartier ou des endroits destinés aux enfants, à mettre sur pied des manifestations conviviales destinées à rapprocher les gens, à organiser des séances de récupération des déchets ou encore à susciter des activités créatrices. Huit ont été sélectionnés par le vote des Lausannois et pourront bénéficier d'un appui de 20 000 francs maximum.

Budget de fonctionnement ou budget d'investissement ?

Lausanne, qui peut compter sur une aide de la Confédération par le biais du programme « Citoyenneté » de la Commission fédérale des migrations, ne travaille que sur des **budgets de fonctionnement**. Mais d'autres villes, comme Paris ou Madrid, pratiquent ce système pour des budgets d'investissement parfois importants (pour des trottoirs, des giratoires, des locaux pour sans-abris, des lieux d'accueil pour les mères célibataires, etc...) : ces opérations s'apparentent alors à des votes sur la politique urbaine de la Ville. L'analyse de l'expérience lausannoise est en cours. A Madrid a également été introduit un droit d'initiative, mais qui a curieusement suscité moins d'intérêt que le budget participatif. La transformation d'un secteur de la ville en zone piétonne a néanmoins été décriée par ce biais. Dans les villes connaissant le budget participatif, le taux de participation est estimé à 4-6 %. Dans ces villes, une grande quantité de projets est arrivée sur les bureaux de l'administration et cet afflux a, comme on l'a relevé dans d'autres cas, engendré de nombreuses frustrations, l'argent étant souvent concentrés sur certains domaines souvent identiques, dans l'aménagement urbain et le social. Les méthodes de sélection des projets varient passablement entre les villes : à New York on attribue une voix à un projet mais en la pondérant, ailleurs on distribue des étoiles...

La Ville de Genève est également en train de réfléchir à mettre en place une telle mesure. Et dans le canton de Vaud, outre Lausanne, des expériences de budget participatif ont été menées à Renens. Le sujet a été discuté à Monteux mais sans suite : les localités composant la ville de Montreux bénéficient déjà de budgets spécifiques et l'élargissement de ce système sem-

blait dès lors inutile. Pour certaines voix plus critiques cependant, ces outils font une concurrence inadéquate aux institutions « classiques », surtout que les moyens permettant un engagement citoyen, pour celles et ceux qui le souhaitent, sont nombreux, notamment par le truchement des associations de quartier qui reçoivent déjà des montants non négligeables de la part de la Ville.

Les contrats de quartier

A Lausanne, un autre outil a été développé pour renforcer la proximité et la concertation entre autorités et habitants dans les quartiers : le contrat de quartier. Défini comme « une entité socio-spatiale – lieu circonscrit mais ouvert – envisagé comme le point fixe à partir duquel se structurent les mobilités et les multiples réseaux de sociabilité proches et lointains » (CRU ; 2019), **le quartier se place comme un interlocuteur à travers des dispositifs mis en œuvre par la commune**. L'objectif est de : a) réaliser des projets communs pour le quartier ; b) favoriser le dialogue entre les habitants et les autorités communales ; c) expérimenter une démarche participative citoyenne. Lancées en 2010, avec un accent mis volontairement sur des

Avantages : intégrer davantage la population dans les choix politiques, notamment dans les systèmes dénués de tout mécanisme de démocratie directe ; impliquer des cercles de la population tenus éloignés des mécanismes politiques et démocratiques « classiques ».

Inconvénients : là où les budgets participatifs portent sur les budgets d'investissement, il y a le risque de contourner les règles démocratiques ; là où il ne s'agit que de budgets de fonctionnement, ce processus ne concerne que des projets de rang secondaire et risque de laisser les gens ; les démarches de ce type pourraient entrer en concurrence avec les institutions « officielles » elles aussi souvent à même d'associer les gens à la vie de la commune d'une manière différente.

Situation actuelle : en Suisse, Lausanne a lancé le projet le plus ambitieux en la matière.

quartiers plus « difficiles », les contrats de quartier ont, d'après le bilan qu'en tire la Commune dans sa réponse aux postulats mentionnés plus hauts, produit des résultats concluants. A Montelly, les projets suivants ont vu le jour : une liaison piétonne pour les enfants du CVE Montelly, le plantage de Florency, l'aménagement des escaliers Montelly-Colline. Aux Boveresses : la rénovation de terrains de sport, la signalétique du quartier et des tronçons en zone 30 km/h, une rencontre Police-Jeunes, l'idée d'un nouveau cheminement piétonnier

vers le m2 a été relancée. Le contrat a aussi permis de réhabiliter une ligne de bus qui avait été abandonnée. Le rapport d'évaluation (CRU ; 2018) souligne toutefois que **les services de l'administration ont encore parfois de la peine à intégrer la nécessaire transversalité** qu'implique une démarche de ce type.

7.6. L'« open government »

Le nouveau rôle des administrations

Ce besoin de proximité entre gouvernants et gouvernés exprimé par la démocratie dite participative tend à déborder les cadres politiques usuels. Même si l'on sort du cadre *stricto sensu* de la démocratie politique, il n'est plus possible de comprendre les changements en cours dans les rapports entre l'Etat, désormais plus « régulateur » que « réglementaire », et les citoyens sans embrasser également **l'évolution des modes de participation impliquant les administrations publiques**. On parle désormais d'« *open government* », ou de « gouvernement ouvert ». **Le phénomène d'horizontalisation des processus gouvernementaux qu'actionne une démocratie dite participative, en lieu et place de la structure verticale qui caractérise d'ordinaire la relation Etat-citoyen, contraint en effet les administrations à modifier leurs méthodes de travail autant que leur façon de concevoir leurs relations avec les usagers**. Ces derniers ont d'ailleurs vu leur rôle changer. De simples utilisateurs de services publics organisés par les communes ou l'Etat, ils sont ensuite devenus, dans les années 90, des clients, dans le sillage de l'expansion du New Public Management et de cette gouvernance ordonnée à travers la « souple » régulation plutôt que par de « rigides » règlements.

Cette évolution marquait aussi une révision du fonctionnement de l'Etat, passé du statut de dispensateur de prestations à l'usage du public à celui de prestataire

de services à valeur économique dont les destinataires devaient être traités comme des clients. Cette première étape de ce phénomène d'horizontalisation que nous avons évoqué a franchi ces dernières années un nouveau palier avec l'acceptation de la **fonction citoyenne de cet usager-client** : celui-ci est ainsi devenu un agent d'une modification en profondeur des modes de fonctionnement de l'Etat et de ses administrations (Comtesse et Pauletto ; 2012). Autonome, **l'individu doit ainsi être considéré comme un acteur de la vie de l'Etat, comme électeur, comme votant, mais aussi comme utilisateur** ayant le droit de faire part de ses expériences et aidant peut-être les administrations à améliorer leur travail. Changement de culture radical, qui confronte les services de l'Etat à un problème identique à celui rencontré par les autorités communales embrigadées dans des processus participatifs : accepter de revoir le « pouvoir » lié à la fonction dans un rapport d'autorité qui a perdu sa verticalité ; réfléchir autrement sur le sens de l'action de l'administration.

Médiation et transparence

Ce changement de perception des relations entre administration et administrés s'est concrétisé, **dans le canton de Vaud, avec l'adoption en 2009 d'une loi sur la médiation administrative**. De nouveau, ce type de procédure n'entre pas dans la fonction « démocratique » du citoyen mais symbolise bien **la métamorphose de l'usa-**

ger en un citoyen ayant le droit, non seulement de se plaindre ou de recourir devant les tribunaux contre des décisions qu'il estime injustes, mais d'entamer un vrai dialogue avec l'administration, en dehors de seules voies juridiques. Cette loi prolongeait la nouvelle approche que l'Etat doit entretenir avec les citoyens et qu'avait inaugurée **la loi sur la transparence, entrée en vigueur en 2002**. L'évolution des missions de l'administration est ainsi complète: elle a des comptes à rendre au gouvernement, certes, mais aussi au public, qui a le droit d'exiger un accès à certains types de documents. Mais cette évolution des relations entre l'administration et les administrés n'allait pas s'arrêter à des réformes de type législatif. C'est désormais l'activité quotidienne des administrations qui est concernée.

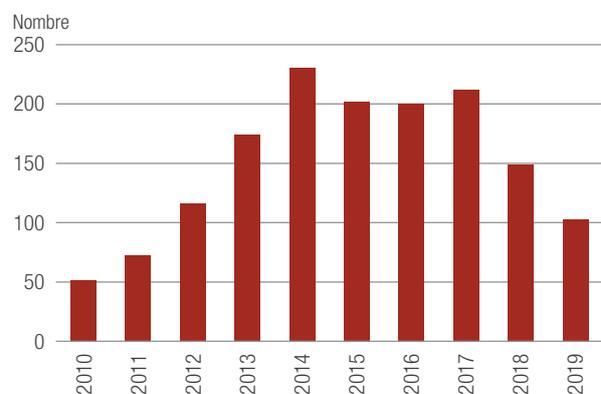
Les cinq dimensions de l'interaction entre les citoyens et l'administration

Le citoyen s'érige ainsi en partie prenante des processus administratifs. Comtesse et Pauletto distinguent **cinq grandes formes** de communication/collaboration/participation.

- La première forme de rapport nouveau entre administration et administré s'articule autour de l'**information**. Par l'interconnexion et l'interopérabilité que permet internet, c'est bien sûr la voie la plus pratique pour rapprocher le citoyen des sphères bureaucratiques. Le concept de «portail» s'est répandu pour signifier un accès facilité aux informations que l'administration diffuse.
- La deuxième forme de cette coopération inédite entre citoyens et bureaux de l'Etat revêt une **dimension transactionnelle** qui est la mise à disposition des usagers de services informatisés, par leur mise en ligne. Cet emploi plus direct de prestations administratives autorise des gains de temps appréciables. Le canton de **Schaffhouse**, en Suisse, est à la pointe dans ce domaine. Tout citoyen peut obtenir, depuis 2018, une «identité numérique» qui lui permet, via un smartphone et un code QR, de régler nombre de démarches administratives (déclarations d'impôt, formulaires officiels, etc.). Ce développement pourrait être un prérequis pour une véritable numérisation de la démocratie. A Schaffhouse, un groupe de citoyens est en train de récolter des signatures en appui d'une motion populaire visant à permettre la collecte de signatures en ligne pour des initiatives cantonales (Zünd; 2020).

- La troisième forme vise le citoyen lui-même, par un **processus de personnalisation** qui aboutit à la concentration en seul lieu des différents documents et procédures relevant d'un individu ou d'une entreprise. Des espaces «personnalisés» voient ainsi le jour, à travers des dossiers uniques. Le système des blockchains va sans doute renforcer cette tendance, si les garanties de sécurité qu'il est censé prodiguer se confirment.
- La quatrième forme relève du niveau participatif tel que nous l'avons défini. Il s'agit d'un nouveau palier de l'extension des rapports dématérialisés qui tend à **associer plus étroitement les citoyennes et citoyens aux mécanismes de l'administration**. C'est ce type d'expérience qu'a mené le canton de Genève, par le truchement de son «Genève Lab», qui a développé un système de consultation de la population très perfectionné. Pour un projet de loi concernant l'avenir numérique du canton, il a ouvert une plateforme capable de réceptionner tous les avis des personnes intéressées. Toutes les prises de position ont été lues; aucun abus n'a été observé. Des idées importantes ont été émises et ont permis de corriger tel ou tel aspect du projet de loi. Le logiciel était français mais le canton en développe un qui lui soit propre, afin de garantir que tout le matériel recueilli dans de telles procédures serait stationné en Suisse. Une consultation par le biais de cette plateforme **n'a pas éliminé d'autres formes de dialogue** comme des ateliers «citoyens», auxquels l'administration genevoise recourt désormais souvent. Une réflexion similaire à ce qu'a construit le canton de Genève est en cours dans le canton de Vaud.

Fig. 14 ANNONCES «SIGNALEZ-NOUS», YVERDON-LES-BAINS, 2010-2019



Source: Ville d'Yverdon-les-Bains.

Dans tous les cas cependant, ces évolutions **obligent les services de l'Etat à reconsidérer leurs modes de travail**. Cette importante extension des « *civic tech* » peut conduire à un bouleversement des pratiques administratives, comme le montre l'exemple d'**Yverdon-les-Bains**, quand bien même on ne se trouve ici pas du tout dans le même registre qu'à Genève, où les individus peuvent participer directement à la construction du projet. L'expérience mérite néanmoins d'être évoquée (**Fig. 14**). A Yverdon-les Bains, les habitants peuvent depuis 2010 signaler aux autorités communales, via notamment une application spéciale, les luminaires défectueux ou d'autres problèmes matériels survenus par exemple sur des places de jeux. Ce service semble apprécié: après une montée en puissance progressive jusqu'en 2013, les appels se sont stabilisés avant un fléchissement en 2019 à cause du changement du site internet; 70% des pannes sont signalées, par environ 65-70 personnes. Ce service peut toutefois engendrer d'autres types de soucis, comme à Zurich où l'afflux de dénonciations diverses a submergé les services de la ville, attisant une certaine colère car toutes les défaillances ne pouvaient être résolues du jour au lendemain! Si cette crainte d'un envahissement soudain ne s'est pas vérifiée à Yverdon-les-Bains, une certaine frustration a été observée parfois, certaines personnes s'attendant à une résolution immédiate du problème annoncé.

- La cinquième forme de collaboration/participation, appelée « **transformationnelle** », consiste en une authentique procédure de « co-création » des services administratifs de demain, relevant réellement de la « cyberadministration », par le biais des réseaux sociaux, forums ou blogs. On assisterait à une véritable redistribution des rôles entre l'administration et les administrés, au-delà des procédures de consultation ou d'information. Seraient ainsi élaborés de véritables processus de « co-gestion ».

Un dialogue citoyen multifacettes: le cas de la santé

Cette horizontalisation des rapports entre administration et administrés, véhiculée par le besoin de participation de la vie politique sous ses aspects les plus variés, a des effets au-delà du seul champ administratif. **Rares sont les domaines échappant à cette volonté sociale d'être associé, à un degré ou à un autre, à la**

construction des politiques publiques, dont les bénéficiaires, c'est-à-dire la population, ne veut plus être un simple consommateur. **L'un des domaines les plus touchés est celui de la santé**. On parle aujourd'hui des « 3 P » régissant l'univers médical, avec une médecine personnalisée, axée sur la prévention, et participative, par le rôle nouveau que le patient s'est arrogé notamment par le biais des informations qu'il récolte sur internet. Alors que les patients et leurs proches souhaitent, sinon être associés aux décisions, du moins faire connaître leur avis, et leurs plaintes le cas échéant, la place nouvelle qu'occupe le patient, plus active, oblige le médecin à redéfinir sa propre position. S'il ne perd pas sa fonction prescriptive, il doit intégrer davantage de « parties prenantes » dans sa façon de communiquer et d'expliquer ses décisions.

Le CHUV a assimilé ces évolutions en cours. Comme pour le reste de l'administration, un service de médiation entre patients et professionnels de la santé a été mis sur pied. Le rôle du patient s'est ainsi développé, passant, selon une formule consacrée, du « patient plaignant au patient plaignant » (même si en général les patients et/ou leurs proches s'attachent plutôt à concourir dans un esprit constructif à l'amélioration des prestations). Le Canada est allé assez loin dans le remodelage de la fonction de patient, parfois hissé au rang de partenaire. Dans le canton de Vaud, les procédures en vigueur permettent d'une part de prendre acte des doléances de certaines personnes et d'envisager la chaîne de soin dans sa globalité, sans se focaliser sur l'action d'un intervenant en particulier. L'analyse des plaintes ouvre la voie à de vraies améliorations et l'implication du corps médical a été totale. Un tel dispositif aurait été inimaginable il y a vingt ans. Un enseignement universitaire en la matière a même été inauguré en 2017.

Le secteur de la santé a également inspiré la Fédération romande des consommateurs (FRC). Cette organisation a mis en place le projet « Tous consommateurs de la santé » dans le cadre duquel ont eu lieu d'abord des tables rondes réunissant des acteurs professionnels de la santé. Puis l'idée est apparue de redéployer le système afin de mieux intégrer les patients/assurés dans les réflexions. L'idée était de rassembler, sur un mode volontaire, une « communauté » de parties prenantes (environ 200 personnes lors de la phase pilote 2019-2020) disposées à apporter leur contribution au débat, par le biais de consultations en ligne ou de tables rondes, voire de participer à la mise en place de nouvelles prestations, la FRC fonctionnant comme

intermédiaire. **Le but est de parvenir à un décloisonnement entre les divers univers concernés, sur la base de consultations.** Les « consomm'acteurs » se sont notamment réunis, dans le cadre d'ateliers et à un niveau intercantonal, autour de sujets comme le dossier électronique du patient. Une sélection des participants a été effectuée, pour couvrir tous les âges, sexes et lieux de résidence. Deuxième étape: former des « consomm'acteurs » pour améliorer leurs connaissances, favoriser leur participation aux cercles de décision et les faire fonctionner comme représentants des patients. Les développements ultérieurs seront l'élargissement du nombre de participants, le renforcement de la formation de ces derniers, des réunions plus fréquentes des cercles d'intéressés ou l'examen de dossiers particuliers, pour le compte de la FRC.

La participation interne à l'administration

La participation touche tous les secteurs de l'administration, même, maintenant, à l'interne. C'est ainsi que le Département cantonal de la santé et de l'action sociale (DSAS) a conduit une opération de ce type dans le cadre de sa réorganisation, en 2018, avec 45 cadres et le soutien de l'Unité de conseil et d'appui de l'administration cantonale vaudoise (UCA). La démarche s'est étalée sur quatre journées. 60 collaboratrices et collaborateurs ont été impliqués, sur toute la durée de l'opération ou lors de l'une ou l'autre des journées organi-

sées par le Centre d'éducation permanente (CEP). Plus de la moitié a participé aux quatre jours. Le processus comprenait également un lien avec les partenaires extérieurs du département, à travers des interviews menés avec ces partenaires ou directement avec des bénéficiaires ou usagers. **De l'ensemble des travaux, plusieurs idées fortes ont été dégagées.** En incitant les différents domaines d'activité du département à échanger dans le cadre de la démarche, la culture départementale en est sortie renforcée et les idées d'innovation se verront concrétisées ces prochaines années.

Pour conclure ce chapitre sur l'administration, signalons que, de par la loi, les établissements scolaires sont pourvus de conseils d'établissements, comprenant parents d'élèves, professionnels, politiques et représentants associatifs, au niveau de la scolarité obligatoire. Il est vrai cependant qu'ils ont vu leurs compétences continuellement rognées au fil du temps, même en Suisse alémanique où la pratique démocratique est traditionnellement un peu plus généreuse via les « communes scolaires ».

Avantages: rapprocher les administrés des administrations; considérer le citoyen comme un acteur de la vie publique au-delà de son seul statut d'électeur; obliger l'administration à être plus précise dans ses explications et plus « transparente »; faciliter la vie du citoyen en lui permettant d'interagir plus efficacement avec la bureaucratie, voire de faire des propositions.

Inconvénients: dissoudre la frontière entre gouvernement et gouvernance; laisser croire aux gens qu'ils peuvent se substituer aux spécialistes de l'administration.

Situation actuelle: des expériences très sophistiquées sont en cours à Genève; le canton de Vaud a en l'état annoncé son intérêt pour elles.

7.7. La normalisation

Nous avons vu au chapitre précédent que l'administration était dans une sorte de phase d'apprentissage de ses fonctionnements nouveaux, dans le cadre d'une société agitée par de profondes mutations. Nous avons vu également qu'elle devait s'adapter aux contraintes et aux avantages qu'apportait un usage de plus en plus large des nouvelles technologies pour développer un rapport repensé avec les usagers, eux-mêmes devenus des usagers-citoyens.

Cette nouvelle culture administrative en voie de construction doit être encadrée (Comtesse et Pauletto : 2012). Sans doute, par son intervention, **le citoyen est-il appelé à participer à l'amélioration des prestations de l'Etat**. Ces deux auteurs relèvent toutefois que **de nouveaux indicateurs seront nécessaires pour assurer le contrôle légal et démocratique** des tâches administratives, dans un contexte où une administration « en ligne » aura besoin de procédures standardisées. Et ces procédures devront être dessinées à un niveau international plutôt que national, sur le modèle des normes ISO ou de l'Union européenne.

L'évocation des normes ISO n'est pas inintéressante et on peut se demander si le mode de création du droit issu des procédures des instituts de normalisation internationale, le *soft law* comme on l'appelle communément, ne pourrait pas se substituer à certaines procédures juridico-politiques de certains pays où les mécanismes de contrôle démocratique sont souvent défaillants. Il existe environ 25 000 normes ISO, dont l'élaboration obéit à des procédures strictes, basées sur un accord par consensus des participants. Des mécanismes de collaboration entre les instituts de normalisation, afin d'éviter une compétition parfois néfaste, ont été toutefois mis en place. **Il est établi, même si aucune statistique n'existe sur ce point, qu'un grand nombre des normes fixées à travers les procédures ISO sont intégrées dans une phase ultérieure dans les droits internes des pays participants**. Les circuits décisionnels d'ISO permettent, par les nombreux échanges successifs, de parvenir à des consensus solides entre les scientifiques ayant collaboré à la rédaction des normes à travers les organisations nationales rattachées à ISO.

L'adoption finale d'une norme est cependant soumise à un vote à la majorité des deux tiers des pays ayant participé à la procédure. Bien que parfois critiqué, parce que les normes sont vendues ou que le système ne serait pas assez ouvert, ce type d'institut s'est imposé comme un créateur actif de normes largement répandues. **On constate ainsi que les règles issues de ce *soft law* ne cessent d'augmenter en même temps que leur poids**, comme le montre l'exemple de l'OCDE dans le domaine fiscal avec la publication de ses listes d'Etats jugés trop complaisants avec les finances off-shore et qui en ont poussé plus d'un à se réformer. La question suggérée plus haut de savoir si, un jour, **la construction d'un droit même national ne pourrait pas emprunter des voies similaires** par la confrontation discursive de différents modèles pouvant répondre à telle ou telle situation, vu le nombre d'Etats à la gouvernance vacillante de par le monde, mérite ainsi d'être posée. Il est vrai qu'une telle évolution, lui reprochant certains sceptiques, ferait franchir un pas supplémentaire à une « gouvernance » adossée à des modes de régulation fondés sur l'idée, jugée dangereuse, que la technique pourrait se substituer à la politique, comme si le fonctionnement de la démocratie pouvait échapper aux clivages qui strient la société (Supiot; 2005).

Avantages : recourir aux compétences de spécialistes à l'abri des influences politiques; favoriser le recours au *soft law*, en dehors des procédures politiques, plus conflictuelles.

Inconvénients : substituer la dimension technocratique des politiques publiques à leur dimension politique.

Situation actuelle : l'idée d'introduire les procédures de normalisation dans les rouages politiques n'est pas encore à l'ordre du jour mais pourrait le devenir avec l'extension continue de l'importance de la technocratie dans les systèmes démocratiques.

8. Autres questions

L'expression démocratique peut emprunter d'autres chemins, en dehors des cadres procéduraux présentés dans les pages qui précèdent. Cinq sont brièvement analysés ici : la place du système dit de « milice », complémentaire à la démocratie directe et au fédéralisme dans sa volonté de rapprocher pouvoir et population ; l'engagement des jeunes ; le rôle de la presse ; le rôle de la rue dans les nouvelles formes d'expression démocratique ; la démocratie dite des « parties prenantes », issue de l'évolution des pratiques managériales.

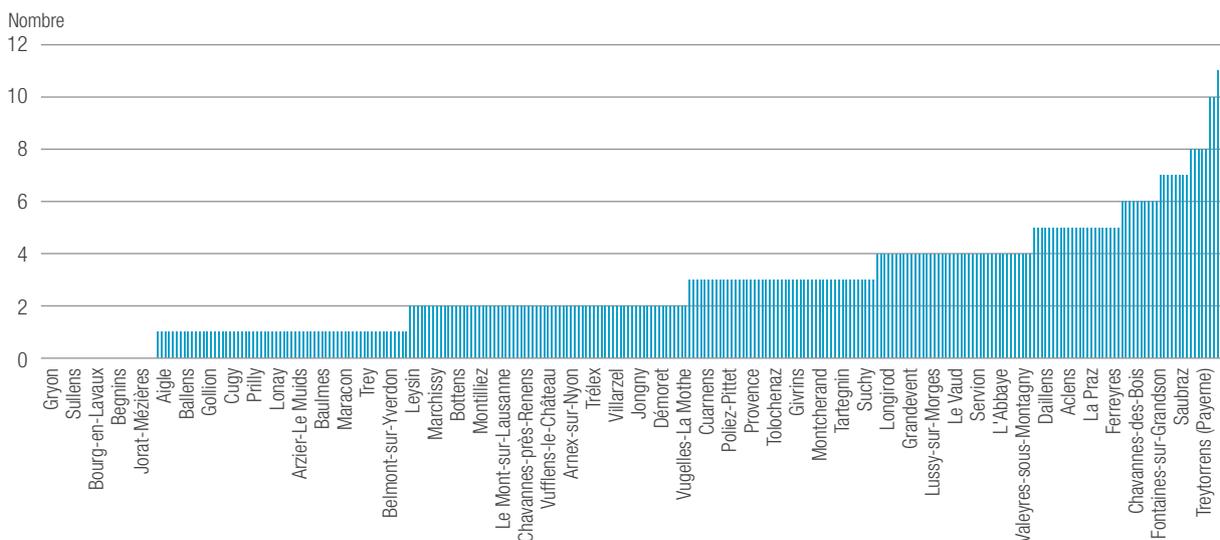
8.1. Système de milice

On a vu que le système de milice, défini par l'engagement bénévole dans les postes politiques sous réserve des places dans les exécutifs fédéral, cantonaux et des villes les plus importantes, constituait l'un des trois piliers de la mécanique institutionnelle de la Suisse, aux côtés du fédéralisme et de la démocratie semi-directe (voir chapitre 4.4.). **Ces trois piliers concrétisent ce besoin de proximité qui caractérise la démocratie helvétique.** Le système de milice découlait directement du système militaire en vigueur en Suisse depuis les origines et s'était révélé un mode d'organisation nécessaire dans des Etats confédérés de petite taille, obligés de répartir les responsabilités sur un petit nombre de personnes. C'est ainsi que la démocratie directe, en autorisant quiconque à s'exprimer sur n'importe quel sujet quel que soient ses compétences, s'inspire de ce système.

Mais il a été dit également que le système de milice est lui aussi soumis à un certain nombre de critiques, de par la professionnalisation accrue des parlements. Le bénévolat politique se nourrit de l'esprit associatif certes encore très fort, mais fragile, qui prévaut en Suisse. L'in-

dividualisme de nos sociétés tend à détourner les individus de types d'engagement de moins en moins respectés. Les modifications enregistrées dans la vie quotidienne des gens, l'accélération des rythmes de vie, la complexification des tâches politiques, les attentes de plus en plus nombreuses de la population envers ses élus ont contribué à rendre ce système moins attrayant. **Le nombre des personnes intéressées à revêtir des fonctions politiques malgré tout astreignantes, notamment dans les communes les plus petites, ne cesse ainsi de diminuer.** Le think tank déjà cité Avenir suisse s'en est préoccupé en 2015 et a publié une étude qui tentait de décrypter tant les sources du malaise à l'égard de la milice que des pistes de solutions. Dans le canton de Vaud, le phénomène s'observe par le nombre croissant de démissions de municipaux en cours de législature (**Fig. 15**). L'Association des communes suisses (ACS) a fait de ce thème son axe d'action principale pour l'année 2019 et la recherche s'est à son tour saisie du dossier, scrutant à la fois son passé et son destin (Pilotti et Mazzoleni, 2019; Freitag et al.; 2019).

Fig. 15 ÉLECTIONS COMPLÉMENTAIRES COMMUNALES DEPUIS 2006, VAUD



Source: Canton de Vaud, Direction des affaires communales et droits politiques.

Si le système de milice, qui concerne aussi la justice (dans le canton de Vaud, environ 630 magistrats non professionnels ne sont rémunérés que par indemnités, ne relève pas de la pratique de démocratie directe en tant que telle, il a néanmoins pour **but de renforcer la participation citoyenne, notamment chez les jeunes**. Dans son étude, Avenir suisse propose ainsi de revitaliser l'engagement de milice en misant sur une **amélioration de la reconnaissance sociale** des fonctions de milice (dans le canton de Lucerne, ces fonctions peuvent être « traduites » en crédits ETS), une révision des **modes d'organisation du travail** afin de viser un meilleur équilibre entre activités privées (professionnelles et/ou familiales) et fonctions publiques, une **révision de l'aspect financier** de l'engagement militaire par le biais d'un rehaussement des indemnités et/ou une défiscalisation des montants perçus en dédommagement d'une activité politique. Ces mesures doivent élargir la base de recrutement des politiciens, notamment des jeunes qui tendent d'ailleurs à afficher un attachement certain à leurs communes respectives. **Le soutien des employeurs est requis** et l'organisation faîtière patronale Economiesuisse, en 2016, a lancé un plaidoyer en faveur de l'engagement de milice. Les **fusions de com-**

munes pourraient également favoriser le recrutement du personnel politique. Avenir suisse va toutefois un pas plus loin et a proposé un « **service citoyen** », similaire au service militaire. En revanche, l'obligation d'accepter une fonction dans une commune, comme cela existe parfois, est déconseillée.

En mars 2019, la conseillère nationale socialiste bernoise Nadine Masshardt a déposé un **postulat** demandant au Conseil fédéral « de préparer un rapport sur des mesures qui permettraient de garantir l'avenir du système politique de milice dans les communes et assurer qu'un nombre suffisant de personnes soient intéressées par les fonctions de milice et puissent donc y être nommées ». Elle demande que le gouvernement étudie « notamment » l'opportunité d'une allocation pour perte de gain pour le travail de milice, de la déductibilité des indemnités perçues et d'une comptabilisation du travail de milice dans le service militaire ». Le Conseil fédéral a rejeté ce postulat, estimant que ces réflexions étaient de la compétence des cantons.

8.2. L'engagement des jeunes et des enfants

La question de la participation des jeunes à la vie politique n'est pas à proprement parler un domaine relatif de la démocratie directe. **Mais il n'en constitue pas moins une condition, dans la mesure où tout système démocratique se retrouve en mauvaise posture si les nouvelles générations n'y adhèrent pas**. L'apprentissage des jeunes aux activités politiques gravitant autour de la démocratie est nécessaire au bon exercice de cette dernière. C'est entre leurs mains que repose son avenir. Une démocratie, quelle que soit sa forme, ne vit que par les engagements des citoyennes et citoyens, voire plus largement des habitantes et habitants du pays concerné à travers leurs activités au profit du vivre-ensemble. La formation de la relève à tous les échelons est ainsi essentielle.

Alors que le bénévolat, à l'instar de ce qui se passe chez les plus âgés, est en crise chez les jeunes, il s'agit de promouvoir la participation à la vie politique sur

le long terme (FSPJ; 2019) afin de : **motiver** davantage les jeunes à occuper une fonction politique à l'avenir; entraîner un examen plus approfondi des **droits politiques** et de leur perception; améliorer la **culture** de la discussion démocratique. C'est cet objectif que s'est fixé la Fédération suisse des Parlements des Jeunes (FSPJ), qui a publié un rapport sur cette question en 2019. A l'heure actuelle, quelques cantons et plusieurs communes disposent d'ailleurs de bases légales les autorisant à créer des conseils des jeunes, de déposer des « motions des jeunes » ou de prendre part à des processus de planification et de décision sur des sujets les concernant directement. Dans le cadre de ses compétences, le **canton de Vaud** a institué le CVAJ, évoqué au chapitre 7.4. ci-dessus. Le réseau des Parlements des jeunes, né dans les années 90, associe plus de 2000 jeunes de 14 à 30 ans dans plus de 70 parlements actifs au niveau communal ou cantonal. Des buts concrets ont pu être atteints:

une liaison de bus nocturne à Köniz, des demandes qui ont été intégrées dans la Loi sur l'enseignement obligatoire dans le canton de Vaud (Tasset Vacheyrou; 2019). Depuis 1991 il existe aussi une « Session des jeunes », qui réunit des délégués des parlements cantonaux.

L'organisation Campus Démocratie, installée à Berne, a ainsi vocation à mettre en lien tous les organismes œuvrant à la mise en place de projets impliquant des jeunes (mais pas seulement) et encourageant la participation sous les formes classiques (comme le fait easyvote) ou participative: c'est dans ce cadre participatif que peuvent prendre place les procédures décrites au chapitre 7.4. ci-dessus. Campus Démocratie travaille aussi beaucoup avec les écoles. Car c'est bien dans ces dernières que se joue l'essentiel de l'initiation à la vie publique, à travers **l'enseignement du civisme**, où il s'agit autant de découvrir les systèmes en vigueur qu'apprendre à les utiliser. Des études citées par la Fédération suisse des parlements des jeunes ont montré que l'intérêt des jeunes ne demandait qu'à être réveillé. Si les déci-

sions d'intérêt international ou national les intéressent avant tout, c'est principalement vers l'échelon communal qu'ils désirent participer davantage. Les cantons, la Conférence des directeurs de l'instruction publique et la Confédération réfléchissent à ces questions, notamment dans le cadre de réponses à divers textes parlementaires. Les appuis que les jeunes souhaitent avoir à leur disposition pour se « lancer » rejoignent en partie les mesures pendantes destinées à promouvoir l'engagement de milice en général: organisation du temps, soutien technique, annonce d'« emploi »...

La municipalité de Lausanne a également développé le Conseil des Enfants. Ce sont des événements répartis dans les quartiers de Lausanne qui s'adressent aux 6-12 ans. Ces espaces de discussion permettent aux enfants, de tous milieux, de faire entendre leur voix en partageant des idées, des interrogations ou en menant concrètement des actions entourées de professionnels. « Ils y font ainsi l'expérience de réfléchir en groupe et d'être soi au milieu des autres » (Ville de Lausanne).

8.3. Aide à la presse

La question de l'engagement des jeunes dans la vie civique a été l'un des axes qu'a suivi **le Conseil d'Etat du canton de Vaud au moment où il a élaboré son projet de loi d'aide à la presse**, publié en janvier 2020. Tout en constatant que les Suisses entretiennent un fort attachement à la lecture des journaux imprimés mais aussi envers les médias de service public, comme l'a montré la votation de 2019 sur l'initiative « No Billag », le Conseil d'Etat part du principe qu'une presse de qualité est indispensable au bon fonctionnement de la démocratie. S'il se réjouit de la grande diversité médiatique qui règne en Suisse, il prend note aussi de la crise qui traverse ce secteur. **Celui-ci souffre à la fois d'un effondrement des recettes publicitaires, par la progression d'un insatiable sentiment de gratuité que procure internet, et de l'extension des canaux numériques** qui, non seulement, capturent des ressources autrefois dévolues aux médias « traditionnels », mais sont

devenus des canaux d'information échappant à tout contrôle d'authenticité.

Les choses se sont aggravées après la crise de 2007/2008, et la concentration des médias, déjà en marche dans notre pays depuis plusieurs décennies, s'est subitement accélérée, notamment en Suisse romande. La faillite de Publicitas en 2018 a rendu encore plus aiguë la question de la publicité réservée à la presse écrite. Les perspectives sont sombres, même si ces derniers temps ont vu surgir plusieurs médias présents uniquement sur internet. Mais leur modèle d'affaires reste fragile. S'est dès lors posée la question d'un engagement possible des pouvoirs publics au nom du maintien d'une presse diversifiée et de qualité. **La Suisse ne connaît pas d'aide directe à la presse écrite**, d'ailleurs la grande absente du projet de loi fédérale sur les médias électroniques de 2018. Le Conseil fédéral s'est néanmoins prononcé en août 2019 en faveur de mesures efficaces et

rapidement réalisables pour soutenir les médias en lignes et les journaux. C'est ainsi qu'une aide provisoire a été accordée à l'agence Keystone-ATS. La presse devrait-elle être considérée comme un quasi-service public? La question d'une aide, directe ou indirecte (en améliorant les dispositifs actuels, comme le rabais de distribution) fait débat. Il soumettra aux Chambres, durant le premier semestre 2020, un paquet de mesures destinées aux médias en ligne et l'élargissement de l'accès aux aides indirectes, dans le sillage de plusieurs textes déposés dans ce sens au Conseil national et au Conseil des Etats.

La situation inquiétante sur le marché de la presse a incité l'Etat cantonal à prendre des initiatives. Dans le canton, la ville de Lausanne l'a précédé en achetant des emplacements dans Lausanne-Cités. D'autres communes ont également pris des mesures en faveur de leur presse locale (Mies, Yverdon-les-Bains, Morges). D'autres cantons réfléchissent à ces questions (Genève, Berne). Tout en voulant respecter intégralement la liberté de la presse dans toutes ses dimensions, le Canton de Vaud propose ainsi

un **bouquet de mesures**, présentées dans son projet de loi et commentées dans le rapport au Grand Conseil qui l'accompagne. Craignant que le droit constitutionnel de recevoir des informations soit désormais fragilisé, et voyant «un intérêt public prépondérant de ne pas laisser disparaître les rédactions de proximité», le Conseil d'Etat prévoit un **plan d'action ouvrant cinq pistes**: 1) le maintien de la diversité et de la pluralité des médias par une aide limitée dans le temps (annonces régulières dans divers domaines politiques et public); 2) le soutien à la production de contenus (en finançant un poste dédié au canton de Vaud au sein de l'agence Keystone-ATS et soutien à la formation); 3) un projet de plate-forme d'abonnement (pour agréger les offres payantes des différents médias couvrant l'actualité vaudoise via un kiosque numérique; 4) le financement de recherches sur les nouveaux modèles économiques possibles); 5) la culture et l'information (sensibiliser les jeunes générations à une logique d'information payante en favorisant l'abonnement de certaines classes ou établissements intéressés dans le cadre des cours d'histoire et de civisme).

8.4. La rue contre les urnes ?

Des mutations multiples

Qu'il soit purement représentatif ou encadré par des mécanismes de démocratie directe, l'acte politique se matérialise par un bulletin de vote. **L'urne est-elle cependant le seul moyen permettant d'exprimer son avis et de tenter d'influer sur l'action politique (Giugni; 2019)?** Lorsque le droit de vote était interdit ou accessible à une minorité seulement, les manifestations et les barricades constituaient des modes d'action privilégiés. Ils n'ont pas disparu de l'arsenal de la revendication lorsque le suffrage devint universel. A la fin du XIX^e siècle, les anarchistes prônent l'action directe, ne manquant pas de faire des procès auxquels ils étaient convoqués des scènes destinées à mettre en avant leurs théories. A la même époque se fondent des associations qui se donnent comme objectif de peser sur l'ordre du jour politique, même parfois au-delà de la légalité, comme

le mouvement des suffragettes en Grande-Bretagne. Le mouvement ouvrier qui s'organise au cours du XIX^e siècle alterne entre manifestations et grèves pour faire valoir ses exigences, qu'il estime méprisées par les pouvoirs démocratiquement élus.

Pour le XX^e siècle, Marco Giugni observe une évolution des mouvements **protestataires en quatre étapes**. La contestation de l'autorité et des institutions qui semblent inféodées au pouvoir stimulent **le recours à la rue dans les années 1960** à travers une vision nouvelle de la société, en rébellion contre l'Etat, jugé autoritaire. Les mouvements pour les droits civiques naissent aux Etats-Unis, puis les **Nouveaux mouvements sociaux** se multiplient, autour de discours écologistes, pacifistes, féministes ou autres. Il s'agit aussi de nouvelles formes de mobilisation alors que la classe ouvrière entame son processus d'érosion. Ils revêtiront souvent le rôle d'une opposition extraparlamentaire. En Suisse, des associa-

tions désormais de plus en plus revendicatives s'approprient les instruments de la démocratie directe, sur lesquels ils s'appuieront dans leurs combats (Giugni; 2019). Les formes d'action vont se diversifier par la suite. A la fin des années 1990, l'**altermondialisme** inaugure une nouvelle phase des mouvements sociaux avec des rassemblements coordonnés au-delà des frontières des Etats nationaux. **Avec la crise de 2007/2008 apparaissent des mouvements plus spontanés**, des Indignés à Occupy Wall Street, mais qui ne négligent pas pour autant une action plus traditionnelle: des Indigné espagnols naîtra le parti Podemos en Espagne.

Le climat contre la démocratie

La remise en cause de la démocratie représentative semble délier l'imagination en matière de protestation contre l'ordre établi. Les **Gilets jaunes**, en France, constituent peut-être une nouvelle étape de l'histoire des mouvements sociaux. Malgré, ou à cause des outils de la démocratie directe, la Suisse ne reste pas à l'écart des pratiques non institutionnelles de contestation et a expérimenté d'autres formes de mouvements, comme la **grève des femmes** organisée en 1991 et 2019. Et les questions climatiques, enjeu qui dépasse certes les frontières nationales, y a rencontré un large écho. **Extinction Rebellion**, d'origine anglaise, a attiré nombre d'activistes et les **grèves du climat** initiées par les jeunes ont été largement suivies. Ces opérations ont contribué à donner une forme de légitimation à des actions de **désobéissance civile**, dont le principe remonte aux actions lancées par le philosophe américain Henry Thoreau au XIX^e siècle.

Ces actions, liées aussi à des actions menées contre les boucheries par des mouvements antispécistes, posent toutefois un certain nombre de questions. Est-on encore dans le cadre démocratique? La liberté de manifester et la liberté de conscience sont certes inscrites dans la Constitution. Mais ces mouvements tendent à vouloir démontrer que non seulement la démocratie représentative n'est plus apte à défendre les intérêts de la collectivité, mais aussi que la démocratie de type direct, malgré les décisions concrètes auxquelles elle permet d'aboutir, n'y parvient guère mieux. C'est en réalité la démocratie elle-même qui est mise en question face au problème jugé prioritaire qu'est le réchauffement climatique. Par sa lenteur, elle ne serait plus adéquate pour affronter les drames les plus urgents qui frappent l'humanité.

Justice et démocratie

Cette argumentation a reçu une confirmation en janvier, de la part de la justice vaudoise qui a libéré de toute charge des activistes accusés d'avoir occupé sans y avoir été autorisés les locaux d'une banque. Le jugement, rendu en première instance et immédiatement critiqué, a été l'objet d'un recours mais il pose le problème d'une opération certes illégale en soi, mais qui aurait été rendue nécessaire par l'urgence du problème soulevé, même si cela doit contourner les procédures démocratiques. Ce jugement, une première, a été largement commenté sur le plan international. Il s'inscrit en réalité dans une **évolution récente du rôle de la justice**. Les plaintes adressées aux tribunaux contre des entreprises accusées par leurs activités de provoquer des dommages au climat qui devrait surplomber l'ensemble des tâches de l'Etat, se multiplient aux Etats-Unis, mais aussi en Europe: en décembre 2019, la plus haute juridiction des Pays-Bas a condamné l'Etat batave accusé de n'avoir pas respecté ses engagements en matière de diminution des émissions de CO₂, alors que la communauté scientifique aurait démontré l'effet des gaz à effet de serre sur le réchauffement climatique (Pinzler; 2020).

Plus largement, **c'est la fonction «politique» de la justice qui est interrogée**, surtout lorsque celle-ci s'oppose à des décisions élaborées démocratiquement, en faisant fi des procédures admises. Que le juge ait une mission politique est admis aux Etats-Unis, qui accordent de larges pouvoirs à sa Cour suprême. Il en va de même avec la Cour constitutionnelle allemande. On l'a dit, le système suisse a rejeté l'idée d'une cour constitutionnelle en 1874, mais le débat a refait surface dans le cadre de la validation des initiatives populaires qui devrait être confiée, d'après certains, aux juges. L'idée ne fait de loin pas l'unanimité. D'où les réactions choquées qui ont accueilli le verdict du procès des activistes de Lausanne: un juge n'aurait pas à bâtir son jugement sur des appréciations politiques. Paul Widmer, cité au chapitre 1 de la présente étude, avertissait que la «judiciarisation» de la société constituait l'un des plus graves périls planant au-dessus de la démocratie directe à la mode helvétique. Sa sentence donne à réfléchir.

La consommation politique

Ces formes dites non conventionnelles de la contestation politique, que sont les pétitions lancées via internet, les manifestations spontanées ou l'occupation de

bâtiment, se double d'une forme de protestation qui tend à se répandre : **la consommation politique**. Fondé sur le libre choix individuel, le boycott, le mode le plus classique de la consommation politique et longtemps considéré comme une arme fournie par l'économie de marché elle-même pour sanctionner des comportements incorrects, s'est métamorphosé en un outil politique. Le marché est ainsi utilisé à des fins politiques. Cette forme d'action se décline **sous quatre formes** (Gundelach et Kalte; 2019) : le **boycott** lui-même qui consiste à éviter d'acheter un bien que l'on estime produit dans des conditions éthiquement inacceptables ; le « **buy-cott** », qui se distingue du précédent par l'action consciente du consommateur de privilégier tel bien à un autre au moment de l'achat ; la **consommation « discursive »** qui transforme les thèmes relevant de la consommation en objets ou modes d'ex-

pression d'ordre politique, notamment sous une forme artistique ; enfin le « **lifestyle** », qui associe modes de consommation, style de vie (par exemple le mouvement vegan) et comportement. On remarque cependant que les personnes appliquant ces méthodes de contestation sont elles-mêmes souvent très engagées dans des mouvements sociaux ou dans la vie politique. Il s'agit d'outils qui s'ajoutent à la gamme des instruments habituels.

8.5. La démocratie par parties prenantes

Face aux frustrations que générerait la vie politique moderne, d'autres idées encore ont vu le jour. Ainsi celle consistant refonder la démocratie en dehors des processus électoraux de vote usuellement pratiqués. Elle n'est pas propre à la politique : elle s'est répandue d'abord dans la théorie du management sous le nom de « sociocratie ». Il s'agit de **faire émerger des décisions bénéficiant de l'appui de toutes les parties prenantes** sans qu'il y ait besoin de recourir à des décisions tranchées, imposées par un vote à la majorité. A travers des **cercles de consensus**, la discussion peut se dérouler de façon « horizontale », à l'abri de toute idée d'autorité.

Interrogé par le journaliste Philippe Le Bé (2020), le professeur honoraire de l'Institut des hautes études internationales et du développement de Genève Jean-Michel Servet présente ainsi cette approche : « Dans la démocratie par parties prenantes, lorsqu'un groupe de personnes entend gérer un dossier, quel qu'il soit, il doit commencer par identifier les parties concernées et intégrer collectivement les principaux intérêts, individuels et collectifs, qui sont en jeu. Ces intérêts peuvent

fort bien se compléter et non pas s'opposer frontalement. Toute tension conduisant à un blocage est si possible écartée. Fort de cette pratique, le groupe fait progresser le débat jusqu'à ce qu'un consensus se dégage. Si par exemple un projet est en discussion, celui-ci ne devra pas être approuvé. Il n'y aura pas de vote final pour ou contre ledit projet. L'abstention des opposants suffira à le faire adopter ». Comparant cette méthode aux formes de dialogue sous l'Ancien Régime, il la qualifie de « subsidiarité ascendante », où l'on s'efforce de résoudre les problèmes locaux localement, sans en référer à une institution supérieure.

Partie III

Enjeux et conclusions

Les pages qui précèdent ont présenté un certain nombre d'idées de réformes et d'innovations, expérimentées en Suisse ou ailleurs. Il n'est pas question ici de sélectionner celles qui doivent, ou non, entrer dans les mœurs démocratiques vaudoises. Notre intention est avant tout d'ouvrir des pistes de réflexion, d'où se dégagent une série d'enjeux que le politique doit avoir à l'esprit aujourd'hui.

9. Enjeux

Afin d'évaluer leur impact possible pour nos institutions, nous avons essayé de mettre en avant les points forts et les points faibles de la plupart des idées émises, du moins tels qu'ils apparaissent aux yeux de leurs partisans et de leurs détracteurs. Il n'est pas de notre ressort d'aller au-delà. Il est en revanche possible de faire ressortir quelques enjeux que les autorités cantonales et le monde politique vaudois doivent garder à l'esprit face à l'émergence de nouvelles pratiques démocratiques et sur ce qu'elles peuvent signifier. Nous les avons classés en trois catégories: des enjeux liés à l'évolution de la démocratie (enjeux 1 et 2), puis des enjeux fondés sur le lien à renforcer entre le pouvoir et la population (enjeux 3 à 5) et, enfin, deux enjeux arrimés aux nouveaux outils de communication indispensables à l'action démocratique (enjeux 6 et 7).

Une démocratie en mouvement

Enjeu n° 1

Agir face à la méfiance envers le système représentatif

Le besoin d'être davantage entendu dans le cadre des processus politiques s'est peu à peu imposé, même en Suisse où les mécanismes de démocratie directe intègrent depuis longtemps de larges pans de la population dans le fonctionnement de la vie politique. Le sentiment que la démocratie n'est pas réalisée si un lien de réelle proximité entre la population et les autorités n'est

Constat: la vie démocratique doit s'ouvrir aux nouveaux besoins apparus dans le sillage d'une forte méfiance envers les systèmes traditionnels de représentation de la volonté populaire.

Avertissement: si ce travail n'est pas effectué, un risque de déconnexion entre une partie de la population et le monde politique est probable.

pas établi, qu'elle est inachevée si une transparence dans les pratiques du pouvoir n'est pas garantie, ne cesse de croître (ch. 1.1.). C'est dans ce cadre qu'a germé une remise des modes de représentation, de nombreux individus ou groupes se sentant exclus des processus décisionnels du fait qu'ils n'auraient pas donné leur avis explicite à telle ou telle décision. La démocratie moderne ne peut faire fi de ces revendications.

Enjeu n° 2

Utiliser les critiques adressées à la démocratie pour en améliorer les processus

Cette crise de la représentation s'inscrit dans une remise en cause déjà ancienne de l'autorité incarnée par le politique et la bureaucratie. Une volonté de « démocratiser » la société, dans le but de rendre le pouvoir moins « vertical », nourrit encore aujourd'hui les nombreuses initiatives visant à introduire plus de démocratie dans les rapports entre la population et les autorités politiques et bureaucratiques. Et ce quand bien même la notion d'autorité n'implique pas l'absence de liberté. On constate toutefois que la démocratie, bien que de plus en plus sollicitée, n'est pas épargnée par des critiques assez vives dès que l'on évoque la crise écologique, l'essor du numérique ou la récente crise sanitaire. Il n'est pas rare d'entendre que la démocratie est trop lente, qu'elle manque d'efficacité, qu'elle ne répond qu'imparfaitement aux défis du temps présent. La démocratie directe n'y échappe pas puisqu'on lui reproche d'at-

Constat: toute réflexion sur la démocratie, si elle est légitime, ne doit pas distraire de la nécessité de la défendre contre les critiques qui lui sont adressées, nombreuses aujourd'hui.

Avertissement: si toutes les approches nouvelles de l'acte démocratique sont à saluer, elles ne doivent pas contribuer à saper les actions de l'Etat.

tiser parfois des réactions dites populistes. La critique est certes légitime car la démocratie est un bien hautement perfectible qui a besoin du débat d'opinion. Mais il ne faut pas hésiter à rappeler haut et fort sa primauté sur les autres systèmes.

Renforcer le lien entre le pouvoir et la population

Enjeu n° 3 Enrichir les fonctionnements démocratiques par de nouvelles formes de médiation

Les mécanismes de représentation qui régissent les démocraties sont fondés sur des « médiations ». Celles-ci assurent le lien entre élus et électeurs, un lien qui se concrétise dans la préparation des lois qui gouvernent la cité et qui constitue la vocation première des parlements. Ces médiations sont nécessaires à une vie politique saine. Remédier aux difficultés qu'elles traversent ne passe pas par leur abolition mais plutôt par la mise en place de nouvelles formes d'échange entre l'Etat et la société. C'est dans ce cadre qu'ont été élaborés les outils que l'on classe dans la démocratie dite participative et qui sont destinés compléter, ou corriger, les mécanismes existants, parlementaires ou de démocratie directe. Ces instruments doivent rendre possible une meilleure participation de la population aux décisions et lui permettre de se les approprier de manière plus efficace, au-delà des schémas procéduraux usuels (ch. 7.2. et 7.3. consacrés notamment aux conférences de citoyens). Ils peuvent aussi développer ces der-

Constat : la démocratie représentative ou directe repose sur un système de médiation entre la population et les autorités, un système que peuvent enrichir les processus de démocratie participative.

Avertissement : les outils n'auraient pas la mission d'abolir ou de remplacer les systèmes de médiation existants, mais bien plutôt de les compléter.

niers (ch. 5.1. et 5.4., visant le référendum constructif par exemple, ch. 6.6. à 6.8., avec notamment la motion populaire). Ils offrent en tous les cas l'occasion d'intégrer toutes les générations dans la « machinerie » civique. Il est du ressort du politique de choisir ceux qui lui semblent le plus adéquats. Ces nouvelles médiations ne doivent toutefois pas être instrumentalisées. Elles doivent encourager les gens à s'investir dans le débat public sans qu'ils aient l'impression qu'il est téléguidé par les autorités politiques ou administratives.

Enjeu n° 4 Vivifier la délibération et la proximité

Cet enjeu découle du précédent. La recherche de nouvelles formes de médiation et de participation démocratique emprunte deux axes principaux : 1) la quête d'une plus grande proximité entre la population et le « pouvoir » et 2) une nouvelle organisation de la délibération publique. Si la Suisse connaît des cadres hautement perfectionnés en matière de proximité grâce au fédéralisme et à la démocratie semi-directe, force est toutefois de constater que ces instruments peuvent être complétés par d'autres approches (ch. 7.2. et 7.3. qui traitent notamment du budget participatif) conformes à la nécessité de renforcer la transparence si présente dans le débat politique actuel. Ces approches permettent de dynamiser le second axe que l'on vient d'évoquer : dynamiser les processus délibératifs. Les gens souhaitent être entendus mais aussi pouvoir donner leurs avis et présenter leurs expériences. C'est ainsi qu'un nouveau type de dialogue, sous la forme d'échanges entre population et autorités, peut se mettre en place, au-delà des procédures usuelles, qui resteront, elles, sans doute dominantes.

Constat : la démocratie participative, souvent invoquée en appoint des procédures usuelles, prend tout son sens lorsqu'elle débouche sur une amélioration de la proximité et des processus délibératifs.

Avertissement : ne pas en utiliser les potentialités pourrait attiser une certaine frustration dans une population ouverte à ces nouveaux modes de dialogue.

Enjeu n° 5

Administrer en aménageant de nouveaux rapports avec la population

Les autorités politiques doivent apprendre à davantage intégrer la population dans les politiques publiques qu'elles doivent conduire, mais cette évolution concerne également leurs administrations. Elles vont devoir s'adapter à la nouvelle demande démocratique qui se fait jour. Vu leur place de plus en plus importante dans le fonctionnement de la société, elles ne peuvent plus se prévaloir des procédures qui rythment ordinairement leur travail quotidien et devront de plus en plus aller à la rencontre des gens, non seulement directement touchés par une mesure en discussion, mais aussi intéressés par une problématique quelconque. Ces nouvelles façons d'interagir et de coopérer avec la population devront aller au-delà des habituelles procédures de consultation et emprunter, par exemple, les diverses plateformes d'échanges qui commencent à voir le jour (chapitres 7.5. et 7.6. avec l'exemple de l'« *open government* »). En même temps, les gens qui seront associés à ce dialogue avec le monde politique ou le monde administratif ne devront pas en sortir déçus parce qu'ils auraient l'impression que les décisions importantes avaient été prises en amont.

Constat: une participation accrue de la population aux mécanismes de décision ne peut pas se limiter aux relations avec le monde politique, mais doit aussi englober les administrations publiques.

Avertissement: laissées à leurs habitudes, ces dernières pourraient donner le sentiment de se replier sur elles-mêmes et perdre la confiance de la population.

Enjeu n° 6

Transmettre les principes démocratiques par l'éducation et l'information

La démocratie est un apprentissage permanent. Il est dès lors judicieux de le commencer le plus tôt possible

et, dans ce cadre, le rôle de l'école est essentiel. L'éducation à la citoyenneté a certainement un rôle à jouer et la découverte du vivre-ensemble ne peut passer que par une pratique aiguë des mécanismes de dialogue et de tolérance qui sous-tendent la vie démocratique, même dans les petites classes. L'encouragement à la participation sous toutes ses formes doit être intensifié (chapitres 7.5. et 8.2. avec notamment l'exemple des démarches entreprises dans le milieu scolaire). Mais la connaissance des rouages de la démocratie ne peut faire l'impasse sur leur dimension profondément institutionnelle. Toutes les approches sont à saluer si elles peuvent activer l'intérêt pour la politique, en général, et les rituels démocratiques, en particulier. Au-delà de l'école, comme le rappelle le chapitre 8.3., c'est l'ensemble de l'information à la population qui occupe une place centrale, qu'elle provienne des autorités ou des médias. C'est sa qualité qui permet des échanges plus intenses entre population et politique.

Constat: les connaissances acquises au niveau scolaire, mais aussi à travers toute forme d'information, garantissent la formation de citoyennes et citoyens engagés, au fait des procédures et de leurs implications concrètes.

Avertissement: ne pas exploiter l'espace éducatif et scolaire pourrait remettre en cause la pérennité du système démocratique sur le long terme.

Enjeu n° 7

Prendre en compte d'une manière ou d'une autre le progrès technologique dans les pratiques démocratiques de demain

Le progrès technologique en général, et numérique en particulier, est une réalité de notre monde; les chapitres 1.4. et 6.9. abordent cette question. La question de la démocratie n'y échappe pas. Les technologies de l'information et de la communication peuvent favoriser les relations entre la population, les administrations et le monde politique. Elles seront souvent d'une aide capitale, mais auront aussi tendance à susciter les réactions anxieuses. On sait qu'il existe ainsi des systèmes capables de déchiffrer les émotions des personnes

en train de parler dans une séance: ce type d'intrusion capable d'ausculter les âmes par le biais de divers outils numériques ne risque-t-il pas de bouleverser les modes d'expression des opinions politiques? Et reste toujours la question de données accumulées par les géants de l'informatique qui, en même temps, par les instruments qu'elles proposent, facilitent la vie, y compris démocratique. Le numérique n'est pas qu'un outil mais a un impact sur l'ensemble des comportements humains. La fiabilité des procédures est ainsi mise à l'épreuve. Il est vrai que la démocratie a besoin d'une certaine lenteur dans l'élaboration des décisions; c'est le but des nombreuses procédures, souvent sophistiquées, qui encadrent les mécanismes politiques. Mais la récente crise sanitaire a montré la fragilité de nos sociétés en général, et des processus démocratiques en particulier, qui n'ont souvent pu être préservés que par le recours au numérique. En l'état, le canton de Vaud souligne les risques d'un développement excessif du numérique dès lors que la pratique démocratique, notamment le vote lui-même, est concernée, sans être assortie d'une véritable «politique de la donnée».

Constat: les impacts du progrès technologique sur la démocratie seront importants. Si la démocratie ne doit pas en tant que telle être indexée à ses exigences, il serait erroné de ne pas réfléchir à ses apports potentiels

Avertissement: refuser de lier technologie, notamment numérique, et démocratie risquerait de pénaliser cette dernière face aux générations futures, mais sous réserve d'une sécurité des opérations qu'il s'agit de garantir.

la population dans le cadre de leur utilisation, favoriser la diffusion de contenu numérique vulgarisé et finalement instaurer une veille démocratique dans les différents médias (par exemple dans la lutte contre les fake news).

Formation

Intégrer rapidement dans la formation des jeunes la notion de vivre-ensemble comme une matière transversale qui serait enseignée dans l'ensemble des matières traditionnelles. Celle-ci doit notamment intégrer les enjeux liés à la démocratie et à la participation à la vie politique au sens large, y compris les nouvelles formes de participation démocratique.

Communication

Réaliser au départ de chaque projet d'importance (Canton, Communes) des plans de communication qui englobent de manière proactive la consultation des divers partenaires, y compris les citoyens. Communiquer de manière continue à travers l'ensemble des moyens à disposition (site internet, vidéos, presse, réseaux sociaux) et développer des outils interactifs favorisant les échanges en cours de projet avec la population (citoyens, groupes de citoyens, partis politiques, lobbies, associations, etc.).

Trois domaines importants

De ces sept enjeux, il ressort trois domaines prioritaires où l'action de l'Etat paraît souhaitable sans qu'il ait à se mêler des débats portant sur la pratique démocratique et qui sont par nature du ressort du politique:

E-démocratie

Mener une réflexion sur le cadre ainsi que sur la numérisation des outils de la démocratie (*e-voting*, *e-collect*, plateforme consultative, etc.), accompagner au besoin

10. Conclusions

Face aux questionnements relatifs à la représentation qui caractérise le début du XXI^e siècle, il apparaît nécessaire de repenser les formes d'engagement démocratique et les innovations qui alimentent la réflexion. Ces instruments de démocratie participative peuvent-ils toutefois remplacer ceux que l'on connaît, au nom d'une démocratie réinventée ?

Nous pensons que les formes éprouvées que sont la démocratie représentative ou la démocratie semi-directe apparaissent comme des cadres solides qui répondent aux besoins du nouveau millénaire. Sans doute, la démocratie représentative connaît aujourd'hui des difficultés et rencontre de la méfiance, encore qu'avec des intensités variables selon les pays. La démocratie dite représentative, dans le viseur de maints mouvements contestataires, a peut-être besoin d'être à nouveau légitimée. Cette nécessité ne doit toutefois pas autoriser une critique systématique de ce mode d'organisation démocratique. Les parlements n'ont rien perdu de leur vocation historique car ils restent un moyen performant de mettre en relation les différents corps constituant une société. Si ce système ne peut que s'enrichir grâce à l'apport de mécanismes plus « directs », il doit aussi être défendu.

La remise en cause qui frappe la démocratie représentative est moins grave pour la démocratie semi-directe à la mode helvétique, qui n'a d'ailleurs jamais prévu d'exclure les arènes parlementaires des institutions cantonales ou fédérales. Elle permet au peuple de prendre des décisions qui auront des effets immédiats. Il est néanmoins juste que le système de démocratie semi-directe soit lui aussi périodiquement remis en discussion, même si, par les procédures qu'il propose, il a toujours démontré une forte capacité d'adaptation. Nous pensons que la démocratie semi-directe demeure le support le plus adapté à l'encouragement d'un dialogue performant entre le peuple et les autorités politiques, ce d'autant plus qu'elle a jusqu'ici favorisé une solide culture de délibération citoyenne dans notre pays.

Il n'empêche que la démocratie dans son ensemble est contrainte de réfléchir sur ses mécanismes et de s'interroger sur la satisfaction qu'elle est à même de fournir à la population. Dans ce sens, on l'a dit, les outils dits de

démocratie participative ont un rôle essentiel à jouer dans la rénovation des mécanismes démocratiques. Tant le système parlementaire que la démocratie directe peuvent bénéficier des apports de la démocratie dite participative, comme complément utile, comme moyen de toucher des publics variés, sensibles à des contextes moins soumis à des règles procédurales trop strictes.

Dans ce sens, ils sont à même de promouvoir un dialogue fructueux entre le monde politique et la population. Ce dialogue peut déboucher sur une meilleure intégration des milieux qui hésitent aujourd'hui à se prononcer sur les objets politiques (jeunes, étrangers). La démocratie participative pourra ainsi les intéresser à la chose publique et, à terme, aux opérations démocratiques classiques (élections, votations). Le numérique a sa part dans ce travail mais il faudra se prémunir contre ses risques potentiels et veiller à ce que ne s'ouvre une rupture générationnelle.

La relation qu'entretiennent les personnes de 65 ans et plus avec les outils numériques fait d'ailleurs l'objet de nombreuses spéculations. D'un côté, il ne faut pas sous-estimer leur aisance avec les nouvelles technologies et, de fait, les futurs seniors auront un « passé » numérique déjà riche. Mais, d'un autre côté, il faut reconnaître que les 50 ans et plus sont plus circonspects à l'égard des réseaux sociaux. Or les jeunes générations, plus abstentionnistes, en sont de grands consommateurs. Les pouvoirs publics devront diversifier leurs moyens d'information afin de maintenir un contact régulier avec toutes les couches de la population, sur les plans générationnel, social et culturel. Il s'agirait aussi pour eux de veiller aux effets potentiellement délétères d'un renforcement des « bulles de filtre ».

La démocratie de demain est en marche et le canton de Vaud, justifiant pleinement la fonction de laboratoire qu'assument les cantons dans notre système fédéraliste, doit s'investir dans sa future configuration. La démocratie est un organisme vivant, elle ne peut que profiter des débats intenses sur son organisation qui gravitent autour d'elle.

Entretiens

Trente entretiens réalisés entre 15 août et le 31 octobre 2019

Chantal Andenmatten, secrétaire générale adjointe de la Conférence des directeurs de l'instruction publique (CDIP)

Marie Bertholet, Anna Mrazek et Philippe Küng, Centre vaudois d'aide à la jeunesse (CVAJ)

Véronique Berseth, déléguée départementale à la protection du climat scolaire (DFJC)

Alain Beuret, EspaceSuisse (Association suisse pour l'aménagement du territoire)

Dominique Bourg, prof. hon. de l'Université de Lausanne

Antoine Chollet, maître d'enseignement et de recherche à l'Université de Lausanne, et ses collègues **Aurèle Dupuis et Maxime Mellina**, doctorants spécialistes du tirage au sort

Vincent Duvoisin chef de la section « droits politiques » du Service des communes et du logement (SCL)

Lionel Eperon, directeur de la Direction de l'enseignement postobligatoire (DGEP)

Nicolas Fleury, secrétaire général adjoint de l'organisation internationale de normalisation (ISO)

Patrick Genoud, conseiller au numérique et à l'innovation, et ses collègues **Christopher Larraz et Alexander Barclay**, Genève Lab (DI/OCSIN)

Vincent Grandjean, Chancelier de l'Etat de Vaud

Daniel Graf, fondateur de la plateforme We collect et de la Fondation pour la démocratie

Laurent Guidetti, directeur associé de TRIBU-Architecture

Armelle Hausser, doctorante EPFL dans le domaine des « civic tech »

Pierre Imhof, chef du Service développement territorial (SDT)

Daniel Kübler, professeur à l'Université de Zurich et directeur du Centre pour la recherche sur la démocratie directe d'Aarau

Andreas Ladner, professeur à l'Institut des hautes études en administration publique de l'Université de Lausanne

Jean-Philippe Leresche, professeur à la Faculté des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne

Tinetta Maystre, Conseillère municipale de Renens

Charly Pache, ingénieur informaticien et spécialiste des questions de tirage au sort

Yannis Papadaniel, Fédération romande de consommateurs

Catherine Pugin, déléguée au numérique du canton de Vaud (entretien réalisé le 31.08.2020)

David Payot, Conseiller municipal de Lausanne, et **Damien Wirths**, Ville de Lausanne

Tajjud Philipps, de la Direction générale du numérique et des systèmes d'information (DGNSI)

Johan Rochel, philosophe, responsable du Think Tank Ethix

Pascale Rumo, secrétaire générale du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS)

Nenad Stojanovic, politologue à l'Université de Genève, chef du projet Demoscan

Béatrice Schaad, professeur au CHUV

Carol Schafroth et **Catherine Carron**, responsables de Campus Démocratie

Barbara Stuedler, fondatrice et présidente de Nice Future

Jean-Marc Sutterlet, Ville d'Yverdon-les-Bains

Entretiens avec les présidents des dix partis représentés au Grand Conseil

Alternatives-Décroissance (Yvan Luccarini),

Les Verts (Alberto Mocchi),

Parti démocrate-chrétien (Axel Marion),

Parti libéral-radical (Marc-Olivier Buffat),

Parti ouvrier populaire (Anais Timofte),

Parti socialiste (Pierre Dessemontet),

Parti Vert'Libéral (Michael Dupertuis),

Solidarités (n'a pas jugé utile de s'exprimer dans le cadre de la présente étude),

Union démocratique du centre (Kevin Grangier),

Vaud libre (Emmanuel Gétaz).

Bibliographie

- Achermann B. (2019).** « Ist das nur reine Alibiübung? », *Die Zeit*, 19 septembre 2019.
- Adler T., Moret H., Pomezny N. (2015).** *Pour la participation politique des étrangers au niveau local. L'extension du droit d'éligibilité dans les communes suisses.* Zurich : Avenir suisse.
- Adler T., Rühli L. (2015).** *L'initiative populaire. Réformer l'indispensable trublion de la politique suisse.* Genève : Avenir suisse.
- Agacinski D., Cadin L. (2019).** *Discours et pratiques de la médiation entre citoyens et administrations.* Paris : France Stratégie.
- Ammann M., Schnell F. (2019).** *Une démocratie directe numérique.* Zurich : Avenir suisse.
- Ballmer-Cao Th.-H. (2012).** « Le vote obligatoire entretient-il la culture citoyenne? » *Le Temps*, 11 octobre 2012.
- Baur G. (2020).** « La démocratie prend son envol en Suisse ». *Le Temps*, 23 septembre 2020.
- Bechtel M., Hangartner D., Schmid L. (2016).** *Quels projets profitent du vote obligatoire?* in *La vie économique* 10/2016.
- Blondiaux L. (2008).** *Le nouvel esprit de la démocratie.* Paris : Seuil.
- Blondiaux L., Sintomer Y. (2002).** *L'impératif délibératif.* In *Politix*, vol. 15, n° 57, Premier trimestre 2002, pp. 17-35.
- Berson G. (2018).** *L'Estonie, modèle numérique?* Medium.com.
- Billier J.-C. (2000).** *Le pouvoir.* Paris : Armand Colin.
- Bourg D. (2019).** *Le marché contre l'humanité.* Paris : PUF.
- Bühlmann M. (2019).** *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Veto gegen bundesrätliche Verordnungen, 2015-2019.* Berne : Année politique suisse. Institut für Politikwissenschaft Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen an 27.11.2019.
- Cheurfa M., Chanvriat F. (2019).** *2009-2019: la crise de la confiance politique.* Paris : SciencesPo - CEVPOF.
- Chollet A. (2011).** *Défendre la démocratie directe. Quelques arguments antidémocratiques des élites suisses.* Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Chollet A., Fontaine A. (2018).** *Expériences du tirage au sort en Suisse et en Europe (XVI^e – XXI^e siècles).* Berne : Schriftenreihe der Bibliothek am Guisanplatz, n° 75, 4/2018.
- Cherix F. (2016).** *Qui sauvera la Suisse du populisme?* Genève : Slatkine.
- Comtesse X., Giorgio Pauletto G. (2012).** « Smart » *gouvernance.* Genève : Observatoire technologique, CTI, DCTI.
- Claisse F., Ritondo R., Bornand Th. (2019).** *Démocratie, une crise de confiance?* Les nouvelles du possible N° 1. Namur : Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS).
- Copeland E. (2019).** *A Brief to Digital Transformation. A guide for public leaders who want to understand and get the best out of digital.* Londres : Nesta.
- Courant D. (2019).** *Les assemblées citoyennes en Irlande. Tirage au sort, référendum et Constitution.* In *La vie des idées*, 5 mars 2019.
- Decker F., Best V., Fischer S., Küppers A. (2019).** *Für ein besseres Morgen. Vertrauen in Demokratie.* Bonn : Friedrich-Ebert-Stiftung.

- De Lagasnerie G. (2015).** *L'art de la révolte*. Snowden, Assange, Manning. Paris: Fayard.
- Delannoï G. (2019).** *Le tirage au sort. Comment l'utiliser?* Paris: Presses de Science Po.
- Dias N. et alii (2018).** *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. Faro, Vila Ruiva: Oficina, Epopeia-record.
- Denters B. (2017).** *Participation an Democratic Accountability: Making a Difference for the Citizens*. In Ch. Schwab, G. Bouckaert, S. Kuhlmann (eds), *The Future of Local Government in Europe. Lessons from Research and Practice in 31 Countries*. Baden-Baden: Nomos.
- Ebinger R. (2020).** «Et si l'on tirait nos élus à la courte paille?», *24 Heures*, 10 mars 2020.
- Engels I., Monier F. (2020).** *History of Transparency in Politics and Society*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Eraly A (2019).** *Une démocratie sans autorité*. Paris: Eres.
- Feld L., Schaltegger Ch. et al. (2017).** *Föderalismus und Wettbewerbsfähigkeit in der Schweiz*. Staatsstrukturen für eine erfolgreiche Schweiz im 21. Jahrhundert. Zurich: NZZ Libro.
- Freitag M., Bundi P., Flick Witzig M. (2019).** *Milizarbeit in der Schweiz. Zahlen und Fakten zum politischen Leben in der Gemeinde*. Zurich: NZZ Libro.
- Freyburg T., Golder L., Wagner J. (2020).** Chancenbarometer. Wie wir die Schweiz von morgen gestalten. Startegiedialog 21. www.strategiedialog21.ch/chancenbarometer.
- Gallagher Th. H., Mazor K.-M. (2015).** *Taking complaints seriously: using the patient safety lens*. *BMJ Qual Saf* 2015, 24: 352-355.
- Gauchet M. (2008).** *Crise dans la démocratie*. In *La Revue lacanienne*, n° 2, 59-72. <https:// Cairn.info/revue-la-revue-lacanienne-2008-2-page59.htm>.
- Gauchet M. (2017).** *L'avènement de la démocratie*. Volume 4: Le Nouveau Monde. Paris: Gallimard.
- Giugni M. (2019).** *La Suisse dans la rue. Mouvements, mobilisations, manifestations*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Glaser A., Serdült U., Somer E. (2015).** *Projet populaire et projet alternatif*. Aarau: Zentrum für Demokratie.
- Graf D., Stern M. (2018).** *Agenda für eine digitale Demokratie. Chancen, Gefahren, Szenarien*. Zurich: NZZ Libro.
- Guillaume M. (2019).** «Ces jeunes qui défient les institutions», *Le Temps*, 24 octobre 2019.
- Gundelach B., Buser P., Kübler D. (2017).** *Deliberative democracy in local governance: the impact of institutional design on legitimacy*. *Local Government Studies*, 43:2, 218-244.
- Gundelach B., Kalte D. (2019).** *Der politische Konsum als neue Form politischer Partizipation. Empirische Beobachtungen für die Schweiz*. In D. Kübler, A. Glaser, M. Waldis (Eds), *Brennpunkt Demokratie. 10 Jahre Zentrum für Demokratie*. Baden: Hier und Jetzt, 106-125.
- Han B. C. (2012).** *Transparenzgesellschaft*. Berlin: Matthes & Seitz.
- Hangartner Y., Kley A. (2000).** *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. Zurich: Schulthess.
- Hottelier M. (2003).** *Suisse: réforme des droits populaires de rang fédéral*. In *Revue française de droit constitutionnel*, 2003/n° 55: 657-670.
- Jaggi Y. (2019).** «Démocratie directe sous influence», *Domaine public*, 25 août 2019.
- Knüsel R. (2019).** «La Suisse confrontée à l'appel démocratique de la rue». *24 Heures*, 29 octobre 2019.
- Kreis G. sous la direction de (2016).** *Reformbedürftige Volksinitiative. Verbesserungsvorschläge und Gegenargumente*. Zurich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Kübler D. (2015).** *Die Gemeinde in der Schweiz: Immer noch eine Schule der Demokratie?* In D. Kübler, O. Dlabac (Eds), *Demokratie in der Gemeinde. Herausforderungen und mögliche Reformen*. Aarau: Zentrum für Demokratie, Schulthess, 13-34.

- Kübler D., Rochat Ph. E., Koch Ph., P. van der Heiden N. (2015).** *Vertiefung der Demokratie? Warum Schweizer Gemeinden neue Formen der Bürgerbeteiligung einführen.* In D. Kübler, O. Dlabac (Eds), *Demokratie in der Gemeinde. Herausforderungen und mögliche Reformen.* Aarau: Zentrum für Demokratie, Schulthess, 93-111.
- Kübler D., Rochat Ph. E., Woo S. Y., van der Heiden N. (2019).** *Strengthen governability rather than deepen democracy: why local governments introduce participatory governance.* In *International Review of Administrative Sciences*, 1-18.
- Ladner A. (2019).** *Patterns of Local Autonomy in Europe.* Londres: Palgrave Macmillan.
- Ladner A., Desfontaines Mathys L. (2019).** *Le fédéralisme suisse. L'organisation territoriale et l'accomplissement des prestations étatiques en Suisse.* Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Lambelet J.-Ch. (2019).** *De la démocratie directe en Suisse. Son cadre, sa pratique, une analyse statistique et une évaluation de fond.* Genève: Slatkine.
- Landemore H. (2008).** *La démocratie représentative est-elle réellement démocratique?* In *La vie de idées*, 7 mars 2008.
- Lang J. (2020).** *Demokratie in der Schweiz. Geschichte und Gegenwart*, 2^e édition. Baden: Hier und jetzt.
- Le Bé Ph. (2020).** «La démocratie par parties prenantes, une alternative à la démocratie par le vote», in *Blog du Temps*, 5 mars 2020.
- Linder W. (2005).** *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektive.* 2. Auflage. Berne: Haupt.
- Linder W., Bolliger Ch., Rielle Y. (2010).** *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848-2007.* Berne: Haupt.
- Mabi C. (2017).** *Citoyen hackeur.* In *La vie des idées*, 2 mai 2017.
- Magni-Berton R., Egger C. (2019).** *RIC. Le référendum d'initiative citoyenne expliqué à tous.* Grenoble: FYP Editions.
- Manin B. (1995).** *Principes du gouvernement représentatif.* Paris: Calmann-Lévy.
- Masmejan D. (2017).** *Démocratie directe contre droit international.* Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Mellina M., Dupuis A., Chollet A. (2020).** *Tirage au sort et politique. Une histoire suisse.* Lausanne: presses polytechniques et universitaires romandes.
- Meuwly O. (2015).** *La transparence: l'ambiguë nécessité d'un phénomène politique.* In *Annuaire des Sciences administratives suisses*, 35-47.
- Meuwly O. (2018).** *Les partis politiques. Acteurs de l'histoire suisse.* 2^e édition. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Meuwly O. (2018).** *Une histoire politique de la démocratie directe en Suisse.* Neuchâtel: Alphil.
- Meyran R. (2020).** «Le tirage au sort peut-il réveiller la démocratie», *Alternatives économiques – hors-série* n° 10, pp. 32-33.
- Möckli S. (1994).** *Direkte Demokratie. Ein internationaler Vergleich.* Berne, Vienne, Stuttgart: Haupt.
- Moeschler M. (2019).** «Mit der Stimme-Tandem zu mehr Mitsprache», *Tages Anzeiger*, 7 juin 2019.
- Mouk Y. (2018).** *Le Peuple contre la démocratie.* Traduit de l'anglais. Paris: Editions de l'Observatoire.
- Müller A. (2015).** *Bürgerstaat und Staatsbürger. Milizpolitik zwischen Mythos und Moderne.* Zurich: Avenir suisse.
- Müller A., Adler T. (2015).** *Etat citoyen et citoyens dans l'Etat. La politique de milice entre mythe et modernité.* Genève: Avenir suisse.
- Müller J.-W. (2016).** *Qu'est-ce que le populisme. Définir enfin la menace.* Traduction française. Paris: Gallimard.

- Pahud A.-L. (2019).** *L'octroi du droit de vote et d'éligibilité aux étrangers au regard de la révision constitutionnelle de 2003*. Mémoire de master présenté à la Faculté des lettres et des sciences humaines de l'Université de Neuchâtel.
- Perrineau P. (2019).** *Le grand écart*. Paris: Plon.
- Ogien A. et Laugier S. (2014).** *Le Principe démocratie*. Enquête sur les nouvelles formes du politique. Paris: La Découverte.
- Papadopoulos Y. (1998).** *Démocratie directe*. Paris: Economica.
- Pasquier M., sous la direction de (2013).** *Le principe de transparence en Suisse et dans le monde*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.
- Pilotti A., Mazzoleni O., sous la direction de (2019).** *Le système de milice et la professionnalisation politique en Suisse*. Neuchâtel: Alphil.
- Pinzler P. (2020).** «Im Namen des Klimas». *Die Zeit*, 16 janvier 2020.
- Reckwitz A. (2019).** *Das Ende der Illusionen. Politik, Ökonomie und Kultur in der Spätmoderne*. Berlin: Suhrkamp.
- Revault d'Alonnes M. (1999).** *Le dépérissement de la politique. Généalogie d'un lieu commun*. Paris: Aubier.
- Rochel J., Evéquois F. (2019).** *Le Pacte de Représentation; choisir et réaliser une meilleure représentation*. In *LeGes* 30, 3.
- Rosanvallon P. (2015).** *Le bon gouvernement*. Paris: Le Seuil.
- Rousseau D. (2015).** *Radicaliser la démocratie. Propositions pour une refondation*. Paris: Le Seuil.
- Schaad B. (2017).** *Je ne suis pas un numéro: quand patients et professionnels souffrent de l'hôpital*. Thèse, Université de Lausanne.
- Sciarini P., Bochsler D., (2006).** *Réforme du fédéralisme suisse: contribution, promesses et limites de la collaboration intercantonale*. In J.-L. Chappelet (Ed), *Contribution à l'action publique*. Berne et Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Sciarini P., Cappelletti F., Goldberg Andreas C., Lanz S. (2015).** *The Underexplored Species: Selective Participation in Direct Democratic Votes*. *Swiss Political Science Review* 22 (1), 75-94.
- Sintomer Y. (2011).** *Tirage au sort et politique: de l'autogouvernement républicain à la démocratie délibérative*. In *Raisons politiques*. Paris: Presses de Science Po, 2011 / 2 n° 42, 159-186.
- Simon J., Bass Th., Boelman V. (2017).** *Digital Democracy. The tools transforming political engagement*. Londres: Nesta.
- Supiot A, (2005).** *Homo juridicus*. Essai sur la fonction anthropologique du Droit. Paris: Seuil.
- Steeger G, (2019).** «Ein Herz für uns», *Die Zeit*, 13 juin 2019.
- Stojanovic N. (2013).** *Dialogue sur les quotas. Penser la représentation dans une démocratie multiculturelle*. Paris: Presses de Science Po.
- Symons T. et alii (2019).** *Radical Visions of Future Government*. Londres: Nesta.
- Tasset-Vacheyrou I. (2019).** *Place aux jeunes! Pour une Suisse qui voit loin*. Bière. Cabédita.
- Tavoillot P.-H. (2019).** *Comment gouverner un peuple-roi? Traité nouveau d'art politique*. Paris: Odile Jacob.
- Tillé Y., (2019).** *Théorie des sondages*. Echantillonnage et estimations en populations finies. 2^e édition. Paris: Dunod.
- Vatter A. (2018).** *Das politische System der Schweiz*. 3^e édition. Baden-Baden: Nomos.
- Vesnic-Alujevic L., Stoermer E, Rudkin J.-E, Scapolo F., Kimbell F. (2019).** *The Future of Government 2030+*. Luxembourg: Office of the European Union.
- Widmer P. (2018).** *Drei Gefahren für unsere Demokratie*. In *La Suisse 2030*.
- Zünd C. (2020).** «A quand la démarche démocratique?», *Le Temps*, 3 avril 2020.

Quels sont les chantiers politiques urgents ? 77 réponses. Berne : Chancellerie fédérale.

Le Contrat de quartier des Boveresses. Une expérience participative dans la ville ordinaire (2017). Cahiers de recherche urbaine n° 4.

Reflets de la 5^e Conférence nationale sur le fédéralisme (2017). Lausanne : Office des affaires extérieures du canton de Vaud (OAE).

Politique des quartiers : première étape. Rapport-préavis n° 2018/12. Lausanne : Ville de Lausanne.

Expertise et démocratie. Faire avec la défiance (2018). Paris : France Stratégie.

Les conseils de jeunes et des enfants dans le canton de Vaud. Des tremplins pour la citoyenneté (2018). Lausanne : service de protection de la jeunesse et Centre vaudois d'aide à la jeunesse.

La participation en matière de promotion de la santé (2019). Document de travail 48. Berne : Promotion santé Suisse.

Votre ville. Vos projets. Imaginez. Votez. Créez (2019), Lausanne : Ville de Lausanne.

Pour mettre en œuvre une démarche participative (2019). Guide pratique n° 9. Lausanne : Centre vaudois d'aide à la jeunesse (CVAJ).

Audit de l'organisation, financement et contrôle démocratique des associations de communes vaudoises (2019). Rapport n° 38. Lausanne : Cour des comptes du canton de Vaud.

Civic tech, données et Demos. Enjeux de données personnelles et libertés dans les relations entre démocratie, technologie et participation citoyenne (2019). Cahiers IP Innovation et Prospective n° 7. Paris : Commission nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL).

Fondements de la participation politique des jeunes (2019). Berne : Fédération Suisse des Parlements des Jeunes.

Exposé des motifs et projet de loi sur l'exercice des droits politiques (2019). Lausanne : Chancellerie cantonale.

Exposé des motifs et projet de décret instituant des mesures de soutien à la diversité des médias et rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil (2020). Lausanne : Chancellerie cantonale.

Remerciements

Carole Martin, Statistique Vaud

Marc-Jean Martin, Statistique Vaud

Alexandre Oettli, Statistique Vaud

