

Chapitre 29

Démocratie directe, institutionnalisation des conflits et paix sociale

Nenad Stojanović¹

Une solution structurelle au problème des minorités persistantes	361
Conclusion	366

1. Je remercie Raul Magni-Berton et Laurence Morel pour leurs remarques critiques et constructives, ainsi que Krystal Claret pour son aide rédactionnelle, très professionnelle et bien appréciée.

Le conflit est une caractéristique fondamentale de toute société et la politique est une façon de gérer ces conflits. Pour Machiavel, le conflit est même désirable – car il favorise la liberté tandis que la rhétorique de l’harmonie est souvent une couverture pour la domination des élites –, à condition d’être réglementé au sein d’une république « bien ordonnée » (*bene ordinata*), où existent de bonnes lois et des institutions qui fonctionnent correctement (Johnston et al. 2017). Néanmoins, tout conflit n’est pas salubre. Il devient nocif s’il est caractérisé par un factionnalisme qui déstabilise la république. De plus, s’il est mal géré, il entraîne la violence, voire la guerre. La naissance même de l’État moderne – selon Hobbes – trouve ses racines philosophiques dans la nécessité de ne pas permettre à la violence de s’imposer (Wang 2021)², ce qui suppose un appareil étatique en mesure d’exercer le « monopole légitime de la violence » (Weber 1971). Au niveau empirique, l’essor de l’État moderne – et notamment d’une administration financée par les impôts – est une conséquence directe des conflits armés (Tilly 1985 : 170).

L’État connaît différentes formes. La forme démocratique ne s’est affirmée que très lentement. Encore aujourd’hui, elle demeure minoritaire³ et ne peut pas être considérée comme complètement achevée même dans les États les plus démocratiques⁴. Parmi les raisons d’être de la démocratie, on retrouve (entre autres) l’idée qu’il s’agit du régime politique le plus adéquat pour gérer pacifiquement les conflits, sans pourtant vouloir les éliminer car l’antagonisme politique est nécessaire à la politique démocratique (Mouffe 2000 ; Popper 1997).⁵ D’où la nécessité d’avoir des institutions démocratiques caractérisées par la séparation des pouvoirs et les *checks and balances* (Montesquieu 1748 ; Madison 1788). D’un point de vue empirique, on peut rappeler la bien connue – quoique contestée – affirmation selon laquelle les « démocraties n’entrent pas en guerre les unes contre les autres » (Christiano et Bajaj 2021)⁶. Et si à l’intérieur

2. « L’hypothèse hobbesienne, vaguement formulée, est que la violence a créé l’impulsion pour que les êtres humains créent un État, qui assure l’ordre politique et élimine la violence. » (Wang 2021, traduction de l’auteur).

3. Voir, par exemple, le *Democracy Barometer* (<https://democracybarometer.org>).

4. Notamment en ce qui concerne la négation du droit de vote aux étrangers résidents.

5. Selon une interprétation de la théorie démocratique de John Stuart Mill, la base de la démocratie se trouve dans les principes de liberté et égalité : « Les deux principes reconnaissent l’existence d’un conflit et leur fonction est de permettre aux citoyens de trancher leurs désaccords sans recourir à la violence physique » (Hessmann Dalaqua 2018 : 126-7, traduction de l’auteur). Pour Przeworski (1988), la démocratie est « le résultat contingent des conflits ».

6. Il s’agit d’une parmi les justifications « instrumentales » de la démocratie. Il existe aussi, cependant, des justifications intrinsèques, non-instrumentales, comme celles selon lesquelles la démocratie favoriserait les valeurs de liberté, de justification publique ou d’égalité. Mais même dans cette optique, on trouve l’idée que « la démocratie est une manière publiquement égalitaire et unique de prendre des décisions collectives lorsqu’il existe un désaccord et un conflit d’intérêts importants entre les personnes sur la manière de façonner la société qu’elles partagent » (Christiano et Bajaj 2021, traduction de l’auteur).

des États autoritaires (ex. Iran, Rwanda) on trouve souvent un niveau de sécurité, et donc une absence relative de conflits ouverts, plus élevé que dans certaines démocraties (ex. Afrique du Sud, Brésil), il s'agit souvent d'une paix apparente, maintenue par des services secrets et des appareils policiers répressifs, qui peut dégénérer rapidement dès que le pouvoir des élites autoritaires s'arrête, par pressions internes ou externes (ex. Iraq), ou commence à basculer (ex. Biélorussie, Venezuela).

Ces prémisses étaient nécessaires pour arriver à la question principale de ce chapitre. Comment positionner la démocratie directe dans ce débat sur le rôle pacificateur de l'État (en général) et des institutions démocratiques (en particulier) ? Dans les pages qui suivent, je vais tenter de présenter et défendre la thèse selon laquelle la démocratie directe porte en soi un potentiel de pacification des conflits majeur par rapport à un système basé exclusivement sur la démocratie représentative. Cette réponse, en quelques mots, est fondée sur ma thèse selon laquelle la démocratie directe permet de résoudre les problèmes liés à l'existence de « minorités persistantes ». La question des minorités persistantes a été identifiée comme l'un des problèmes majeurs de la théorie de la démocratie (Abizadeh 2021 ; Christiano 1994), entre autres parce qu'il mine le potentiel pacificateur de la démocratie purement représentative. Ma démarche se basera sur des considérations surtout théoriques. Néanmoins, je tenterai de les illustrer en faisant référence aux études empiriques pertinentes. Je conclurai le chapitre par quelques considérations sur le design institutionnel de la démocratie directe pour qu'elle réponde d'une façon optimale à la nécessité de trouver une solution au problème des minorités persistantes.

UNE SOLUTION STRUCTURELLE AU PROBLÈME DES MINORITÉS PERSISTANTES

La raison pour laquelle le phénomène des « minorités persistantes » est considéré, en théorie politique, comme l'un des problèmes majeurs de la démocratie, est qu'il viole le principe d'« égalité publique » (*public equality*) (Christiano 2008). Cette notion est étroitement liée au conflit, car être minoritaire, voire craindre de le devenir un jour, est une source importante de conflits (Jović 2001).

On parle de minorité persistante lorsqu'un groupe social – à cause des règles majoritaires sous-jacentes de la démocratie – est *toujours* perdant dans les élections et les votations, et ceci « sur un large éventail de questions au fil du temps » (Abizadeh 2021). Ceci peut être mais n'est pas nécessairement le résultat de la « tyrannie de la majorité ». En effet, comme souligné par Christiano et Bajaj (2021), une majorité peut bel et bien être bienveillante vis-à-vis des minorités, selon ce

qu'elle – la majorité – considère comme étant le « bon traitement » de la minorité. Mais si la minorité n'est jamais d'accord avec la majorité sur ce qu'est ce « bon traitement », le problème n'est pas résolu et les conflits persistent. En d'autres termes, « le fait d'être une minorité persistante peut être très oppressif, même si la majorité n'essaie pas d'agir de manière oppressive » (Christiano et Bajaj 2021 ; traduction de l'auteur).

La thèse que j'aimerais avancer ici est qu'un système démocratique où les institutions représentatives sont complétées par celles de la démocratie directe peut – sous certaines conditions – résoudre d'une manière optimale et *structurelle* le problème des minorités persistantes et donc contribuer davantage à une pacification des conflits politiques. La condition principale est qu'il s'agisse d'un système politique sincèrement *ouvert* à l'emploi de la démocratie directe – par exemple avec des règles non excessivement restrictives en ce qui concerne la collecte des signatures nécessaires pour lancer un référendum. Il est en effet important que les votations populaires puissent avoir lieu assez fréquemment, idéalement plusieurs fois par an. Si cette condition est respectée, la *certitude* (ou du moins une probabilité très élevée) existe que chaque année *chaque* personne – pourvu qu'elle ait le droit de vote et le pratique régulièrement – se trouvera parfois en minorité et parfois en majorité, mais jamais *toujours* en minorité (« toujours » étant l'élément *sine qua non* de la définition de la minorité *persistante*). En d'autres termes, la démocratie directe contribuera à diminuer le risque de conflits émergents dû au fait qu'un groupe social est minoritaire ou craint de le devenir.

D'où vient cette certitude ? Elle se base sur un constat fondamental, à savoir que chaque personne contient en soi une *grande pluralité d'identités* basées sur des caractéristiques immédiatement visibles pour toute personne externe (âge, genre, couleur de peau, vêtements ou signes connotant une appartenance religieuse ou de classe sociale, langue parlée, etc.) ou non forcément immédiatement visibles (être de gauche ou de droite, avoir une conviction religieuse non-affichée, un certain niveau d'instruction, etc.) (Hessmann Dalaqua 2018)⁷. Visibles ou non, ces identités se reflètent dans nos réflexions, délibérations et choix politiques. Ainsi, les membres d'une minorité n'auront pas toutes et tous la même opinion sur différentes options politiques. Par exemple sur la question de savoir s'il faut ou non accepter une augmentation de la taxe sur l'essence dans le cadre de la lutte climatique, introduire le mariage pour toutes et tous ou légaliser de l'avortement ; ou être en faveur d'un système de santé basé sur une assurance maladie publique plutôt que sur des assurances privées ;

7. Selon Claude Lefort, « il est possible de considérer l'absence d'identité fixe comme un trait commun aux individus qui vivent dans des régimes démocratiques » (Hessmann Dalaqua 2018 : 126, n. 28, traduction de l'auteur).

ou encore quelle position adopter sur les questions délicates concernant les libertés religieuses et la conception d'un État laïque. Ce ne sont ici que quelques exemples de choix politiques sur lesquels *il n'y aura sûrement pas* un avis unanime à l'intérieur d'un groupe social, majoritaire ou minoritaire quel qu'il soit. Mais pour que cet avis non-unanime puisse se *manifester*, et devenir ainsi *visible*, il faut que les individus puissent avoir la *possibilité* de l'exprimer. C'est là que réside l'atout formidable d'un système politique qui, à côté des institutions représentatives, permet aux membres d'une communauté politique de collecter les signatures pour un référendum ou pour une initiative citoyenne et ainsi déclencher des votations populaires.

Il y a, dans la réflexion que je viens d'esquisser, des ressemblances avec la théorie des *cross-cutting cleavages*. Plusieurs auteurs ont mis en évidence qu'il est plus facile d'atteindre une paix sociale et une démocratie fonctionnante si les clivages s'entrecroisent plutôt que se superposent (Dahl 1956 : 104-5 ; Lipset 1960). Par exemple, si un groupe linguistique francophone est composé d'individus catholiques et d'autres protestants, tout comme le groupe linguistique germanophone – comme c'est le cas notamment en Suisse – le contexte est plus favorable (Lijphart 1977 : 75-81) que si tous les protestants étaient francophones et tous les catholiques étaient germanophones. De ce point de vue, l'usage fréquent de la démocratie directe est bienvenu car il permet de rendre visible voire de renforcer structurellement la nature *cross-cutting* des identités sociales, ou encore produit un effet de modération des préférences politiques des citoyens (Goodin 1975).

Dans le cas d'un régime démocratique purement représentatif, nous retrouvons, d'une élection à l'autre, des partis politiques, et souvent les leaders de ces partis, qui monopolisent le débat politique, déterminent l'agenda et disent à leurs électeurs – qui peuvent être un groupe ethnique dans le cas d'un parti ethnique – ce qu'il est important de retenir ou non au niveau des choix politiques. Dans un tel régime, les citoyens « ordinaires », c'est-à-dire des citoyens non-actifs en politique et/ou dans des groupes d'intérêts (notamment patronales et syndicales) suffisamment puissants pour influencer l'agenda du parlement, ne peuvent protester contre les décisions prises par le gouvernement/parlement et exprimer ainsi leur frustration qu'en empruntant des canaux non-institutionnels, par exemple en organisant des manifestations de rues ou en mettant le feu au parlement (Belyaeva 2017)⁸. Le risque de conflits, et en particulier de

8. Un exemple est la Bosnie-Herzégovine, une *ethno-cratie* dominée par les leaders des partis ethniques. Au printemps 2014, ce pays a connu des manifestations dans plusieurs villes. Dans certaines (Tuzla, Sarajevo), des bâtiments des gouvernements locaux ont été incendiés. Des forums spontanés ont ensuite été organisés par des activistes de la société civile mais se sont éteints par eux-mêmes après quelques mois (Belyaeva 2017).

conflits potentiellement néfastes pour la démocratie, du fait des antagonismes sur lesquels ils portent, est donc plus élevé dans de tels contextes.

Une réponse, dans le cadre de la démocratie représentative, se trouve chez Arend Lijphart et les autres auteurs qui ont développé le *modèle consociationnel* de la démocratie (Lijphart 1977 ; O’Leary 2019). Dans ce modèle, l’intégration des groupes minoritaires se fait au travers de mécanismes tels que le partage du pouvoir exécutif, l’autonomie collective (par exemple via le fédéralisme), la proportionnalité (comme système électoral et pour la distribution des emplois publics) et le droit de veto accordé aux minorités (par exemple avec les règles de majorité qualifiée). Le consociationnalisme est certainement utile comme solution institutionnelle permettant de calmer, voire d’arrêter, un conflit manifeste, mais sa capacité à maintenir une démocratie stable et fonctionnante a fait l’objet de beaucoup de critiques. En effet, pour pouvoir déployer ses effets bénéfiques, il doit être accompagné d’institutions *centripètes*. Or la démocratie directe – notamment dans ses formes les plus favorables aux minorités (Vatter 2000) – peut précisément être considérée comme une institution centripète majeure (Stojanović 2021a).

En outre, la démocratie directe – par sa nature même, que j’ai esquissée dans les paragraphes précédents – peut offrir une réponse robuste au problème du *losers’ consent* – qui repose sur l’idée qu’il est important, pour la légitimité et la stabilité d’un régime démocratique, que les perdants d’une élection ou d’une votation acceptent le résultat et continuent à soutenir les institutions démocratiques (Anderson et al. 2005). En effet, une question récurrente dans la théorie démocratique est de savoir pourquoi le résultat d’une prise de décision « démocratique » (typiquement prise à la majorité) devrait avoir une valeur normative pour la minorité qui a voté différemment. Cette question est étroitement liée au problème des minorités persistantes, c’est-à-dire aux contextes dans lesquels un groupe social se trouve toujours en minorité.

Dans l’histoire de la théorie démocratique, la réponse classique à cette question est celle des *Fédéralistes* américains, notamment de Madison : dans les grandes sociétés plurales, « les clivages et les coalitions se déplaceraient d’une question à l’autre, de sorte que, dans le cadre d’un processus décisionnel majoritaire, les perdants d’aujourd’hui pourraient s’attendre à être des gagnants demain » (Abizadeh 2021 ; traduction de l’auteur). Or cette réponse, selon Abizadeh, n’est pas satisfaisante car elle ne résout pas le problème des minorités persistantes. C’est la raison pour laquelle ce philosophe canadien refuse et attaque les institutions majoritaires de la démocratie représentative. Cependant, il ne prend pas en considération – les mots « référendum » ou « démocratie directe » n’apparaissent pas dans son article – que la solution peut être trouvée

avec la démocratie directe, non pas malgré mais *grâce* à sa logique majoritaire. Cette solution confirme précisément l'intuition madisonienne de l'importance que les perdants d'aujourd'hui puissent s'attendre à être des gagnants demain.

En effet, bien que les études empiriques ne soient pas unanimes à conclure que l'existence des instruments de démocratie directe est *nécessairement* associée à un niveau plus élevé de satisfaction citoyenne pour la démocratie (Bernauer et Vatter 2012),⁹ il existe un consensus sur le fait que la démocratie directe permet de diminuer le *gap* de satisfaction vis-à-vis de la démocratie entre les perdants et les gagnants (Leemann et Stadelmann-Steffen 2022).

Pour retourner à la littérature théorique, un autre argument en faveur de la thèse ici soutenue provient – malgré l'auteur lui-même¹⁰ – de Richard Bellamy (2007). Dans sa « théorie réaliste de la démocratie républicaine », Bellamy souligne que la compétition entre les partis politiques doit viser à un « équilibre du pouvoir entre les différentes factions » (*balance of power between factions*). L'existence des factions est une composante de toute société mais elles sont censées « s'annuler » (*cancel each other out*) en se contrôlant mutuellement. Plus concrètement, Bellamy envisage un équilibre des pouvoirs dans lequel une « pluralité de minorités » (*plurality of minorities*) doit rechercher des compromis et former des « coalitions majoritaires changeantes » pour faire face au contre-pouvoir des autres factions.

Or, c'est justement dans un système de démocratie directe que les « coalitions changeantes » sont à l'ordre du jour. À la fin du processus, les résultats des votations populaires nous indiquent quelle coalition est majoritaire ou minoritaire. Il est fort probable, en effet, que sur *chaque* question soumise au référendum, les partis, associations et autres acteurs politiques (tels que les municipalités, le gouvernement national etc.) se coalisent *ad hoc* dans le but de convaincre la majorité des électeurs de soutenir l'option qu'ils défendent. Dans un système de démocratie purement représentative, en revanche, les coalitions changeantes sont beaucoup plus difficiles à réaliser. Dans les régimes parlementaires, où le parlement est généralement élu au scrutin proportionnel, la coalition gouvernementale doit, en règle générale, obtenir une majorité au sein du législatif pour chaque loi qu'elle désire faire adopter. Sans cette majorité, le gouvernement tombe, le parlement est dissous et de nouvelles élections sont organisées. Un effet indirect d'un tel système est souvent une

9. L'étude de Bernauer et Vatter (2012), par exemple, démontre que c'est le cas, mais une étude plus récente et plus sophistiquée de Leemann et Stadelmann-Steffen (2022) dément cette conclusion.

10. « Malgré », car il est par ailleurs opposé à la démocratie directe.

forte discipline parlementaire qui restreint fortement la liberté d'action des députés et les oblige à voter dans le sens souhaité par les leaders des partis. Ceci, on le comprend bien, n'est pas quelque chose qui aide à la formation des « coalitions changeantes » théorisées par Bellamy.

CONCLUSION

L'objectif principal de ce chapitre était de positionner la démocratie directe dans le débat sur le rôle pacificateur de l'État et des institutions démocratiques. J'ai notamment développé l'idée que la démocratie directe est mieux placée pour assurer une pacification institutionnalisée des conflits sociaux, par rapport à un système basé exclusivement sur la démocratie représentative. Cette affirmation repose sur la thèse selon laquelle la démocratie directe offre une solution structurelle au problème des minorités persistantes. Il s'agit là de l'un des problèmes majeurs non seulement dans la théorie de la démocratie mais aussi dans la pratique démocratique, notamment parce que les minorités persistantes, qui sont constamment confrontées à la « tyrannie de la majorité », peuvent développer des actions déstabilisantes pour les institutions démocratiques dans leur ensemble.

Bien évidemment, je n'ai pas la prétention d'affirmer que la démocratie directe est une meilleure réponse aux problèmes mentionnés ci-dessus *quel que soit* le contexte géographique, historique, économique et social, d'autant qu'il n'existe pas *un* modèle de démocratie directe, tout comme il n'y a pas un seul modèle de démocratie représentative. Comme déjà souligné par d'autres auteurs (Vatter 2000), certaines formes de démocratie directe (par exemple les initiatives populaires et les référendums facultatifs avec des *quorums*) sont plus aptes à intégrer les minorités et à éviter les abus de la majorité que des formes plébiscitaires (comme celles qui permettent au président, au Premier ministre ou à la majorité parlementaire de déclencher un référendum dont le résultat est souvent connu par avance). Ainsi apparaît-il important, dans une logique de *checks and balances* empruntée à la démocratie représentative, de prévoir des garde-fous minimisant les risques pour les groupes minoritaires, afin que la démocratie directe puisse résister aux instrumentalisations, par exemple celles en provenance de populistes qui prétendent défendre les intérêts du groupe ethnique majoritaire (Stojanović 2021b). Une autre innovation intéressante, qui peut dans une certaine mesure apporter une réponse aux craintes – certes compréhensibles, mais souvent exagérées – avancées par certains auteurs à l'encontre de la démocratie directe (Sartori 1987 ; Urbinati 2006), réside dans des *minipublics* en amont des votations populaires, dont les conclusions alimenteraient le débat politique et la

prise de décision des électeurs (Gastil et al. 2017 ; Setälä 2017 ; Geisler et Stojanović 2020). Néanmoins, une véritable institutionnalisation des *minipublics* et leur intégration dans les mécanismes de démocratie directe dans les pays où ces mécanismes existent, qui permettraient de faire des comparaisons d'un pays à l'autre et d'en tirer les conclusions, ne sont pas encore à l'ordre du jour. Une réflexion approfondie sur les liens entre le rôle pacificateur de la démocratie directe et les *minipublics* doit par conséquent être renvoyée à une autre occasion.

