

Ce que les citoyens savent sur les référendums – faits et implications

Arthur Lupia, Université du Michigan

Les démocraties partout dans le monde recourent au référendum pour assurer la légitimité et un statut légal élevé à une kyrielle de propositions législatives ou constitutionnelles.

D'un point de vue professionnel, les référendums sont souvent complexes. Ces référendums peuvent contenir beaucoup de termes techniques et légaux. D'autres sont beaucoup plus laconiques. Ils donnent des instructions spécifiques pour des circonstances particulières ou comportent un vague énoncé qui vise à influencer quant aux résultats souhaités et laissent à d'autres acteurs gouvernementaux le soin d'organiser dans le détail l'obtention de ces résultats.

Du point de vue des citoyens, les référendums revêtent un caractère différent. Que leurs formules soient longues ou brèves, qu'ils concernent des circonstances particulières ou une situation générale, qu'ils soient explicites sur la manière d'atteindre le résultat ou laissent ces détails à d'autres, presque tous les référendums sont présentés aux citoyens comme un *choix binaire*. Un choix binaire est un choix entre deux possibilités. Dans les référendums, les citoyens ont généralement le choix de répondre par « oui » ou par « non ».

Ces renseignements de base au sujet des référendums influencent le type d'information que les votants recherchent et les résultats des scrutins.

.....

Les citoyens sont-ils compétents pour voter à des référendums?

La complexité de nombreux référendums est telle qu'on se demande si les citoyens ont la compétence voulue pour prendre une décision éclairée – c'est-à-dire une décision qui soit cohérente avec les faits et les valeurs qui ont trait à la qualité de vie pour eux-mêmes, leur famille, leur collectivité et leur nation.

Une preuve que les citoyens pourraient manquer de cette compétence est que les référendums concernent souvent des enjeux complexes et que nombreux sont ceux qui ignorent à quoi riment plusieurs des éléments qui figurent sur leur bulletin. Les sondages effectués dans les jours et les semaines précédant de nombreux référendums montrent souvent qu'un grand nombre de citoyens ne sont pas capables de répondre correctement à des questions simplement factuelles.

La preuve qui atteste de la compétence des votants est quant à elle le fait que les référendums offrent souvent un choix binaire pour la détermination duquel de nombreux citoyens recherchent et utilisent des repères environnementaux simples (comme le parrainage de groupes d'intérêts) qui les aident à relier une question référendaire à des faits et des valeurs qui touchent à leur qualité de vie.

Le fait que les référendums offrent un choix binaire implique que si l'un des deux choix était meilleur pour un citoyen donné, et que le citoyen en question tirait à pile ou face pour exercer son choix, il ferait, en moyenne, le bon choix 50 % du temps. Toutefois, si au lieu d'utiliser une pièce de monnaie, le citoyen recherche des sources d'information qu'il croit être

a) relativement au fait des conséquences de l'un et l'autre des choix du référendum et b) avoir des valeurs ou des préférences similaires aux siennes, alors il peut utiliser les

recommandations de ces sources d'information pour accroître ses chances de « voter correctement » à un niveau très supérieur à 50 %.

Le parrainage des groupes d'intérêts, ou des parrainages similaires de figures publiques bien connues, de journaux, de partis politiques et autres rendent un service aux votants qui est semblable à celui que les feux de circulation rendent aux automobilistes.

Les feux de circulation. C'est l'heure de pointe dans une grande ville ou une banlieue. Nous sommes à une intersection où la circulation se fait dans les quatre sens. Chacune des directions de l'intersection a quatre voies de circulation, plus des voies réservées pour les virages à gauche et les cyclistes. À l'heure de pointe, 150 à 200 automobiles à la fois empruntent cette intersection. Le problème des ingénieurs de la circulation est de faire en sorte que toutes ces voitures dont les conducteurs empruntent quatre directions différentes franchissent l'espace relativement exigü de l'intersection en 90 secondes. Comme problème de génie urbain, ce scénario est très complexe. Nous avons affaire à 150 à 200 unités indépendantes. Chaque conducteur doit décider quand accélérer, à quelle vitesse rouler et quand... appuyer sur les freins. La plus petite erreur de synchronisation pourrait donner lieu à une perte de vie et à de graves dommages à l'un de leurs biens les plus importants (sans parler du temps perdu à établir le constat d'accident et à se disputer avec les assurances). D'où la nécessité pour chaque conducteur de faire des suppositions au sujet de la vitesse et de la capacité d'accélération de la plupart sinon de la totalité des automobiles à l'intersection. Il doit faire des suppositions sur les intentions et les décisions de chacun des autres conducteurs. Il doit faire des suppositions au sujet des suppositions que font les autres conducteurs à propos de ces mêmes facteurs. Déjà, écrire un programme informatique qui incorporerait tous ces facteurs serait une tâche très complexe. Il y a une infinité de choses dans une telle situation que les conducteurs ignorent.

Et pourtant, ils prennent ce genre de décisions des milliards de fois par jour avec un taux de succès de près de 100 %. Comment accomplissent-ils un exploit aussi remarquable? Ils respectent les feux de circulation. Lorsque le feu est vert, ils attendent que la voiture devant eux s'ébranle et ils font de même. Lorsque le feu devient orange, ils observent la réaction de la voiture devant eux et commencent à ralentir. Lorsque le feu passe au rouge, ils finissent de ralentir, puis s'immobilisent (encore que, voyant qu'il n'y a personne devant eux, certains appuient rageusement sur l'accélérateur..., mais ce phénomène est statistiquement assez rare).

Les feux de circulation sont un dispositif qui simplifie les contextes décisionnels dans lesquels, d'un point de vue technique, nous sommes ignorants de nombreux faits apparemment importants.

Dans les campagnes référendaires, le parrainage peut jouer le même rôle que les feux de circulation.

Dans le meilleur des cas, les individus et les groupes bien informés dont les citoyens connaissent bien les valeurs expliquent comment ils comptent voter au référendum et en quoi ce vote est cohérent avec leurs valeurs.

Dans le pire des cas, des individus ou des groupes affirment erronément posséder certaines valeurs ou être bien informés et prétendent pouvoir dire aux autres comment voter; les citoyens les croient en présumant faussement que ces avis sont cohérents avec les faits pertinents et les valeurs appropriées.

Le meilleur et le pire des cas ayant été expliqués, il y a aussi les nombreux cas où les citoyens s'appuient sur le parrainage pour faire le même choix de vote qu'ils auraient fait s'ils avaient mieux connu les faits qui étaient connus au moment du scrutin.

En somme, il est incorrect d'affirmer que les citoyens qui ignorent certains détails des enjeux d'un référendum voteront en conséquence d'une manière incompétente. Tirer cette conclusion revient à peu près à dire qu'une personne ne peut se rendre de chez elle à l'aéroport parce qu'elle ne connaît pas une certaine route qui mène à l'aéroport. Si plusieurs routes mènent à l'aéroport, un individu ne doit pas nécessairement toutes les connaître pour s'y rendre. Trouver une route qui mène au résultat souhaité dans le temps imparti est suffisant pour atteindre son but. De la même manière, les citoyens peuvent atteindre la « destination », c.-à-d. mettre le même bulletin dans l'urne qu'ils auraient mis s'ils avaient été mis au courant de divers détails techniques en se fiant au parrainage de groupes d'intérêts. Cette possibilité, et le fait que les référendums sont des choix binaires accroissent la probabilité que les citoyens votent « correctement » à beaucoup plus que 50 % dans de nombreux cas.



La plupart des citoyens liront-ils les petits caractères?

Non. Si un référendum a une formule longue ou complexe, la plupart des citoyens ne liront pas les petits caractères. C'est là une allégation à la fois historique et sur la manière dont les citoyens traitent l'information politique aujourd'hui.

Avant Internet, il était assez évident que de nombreux citoyens ne lisaient pas les petits caractères des référendums. Ils recherchaient plutôt des repères simples, tels que les parrainages décrits plus haut, pour se faire une idée sur la manière de voter.

Avec l'arrivée d'Internet, on assiste à une lutte sans précédent pour accaparer l'attention de chaque individu. La capacité d'attention des humains est quant à elle passablement limitée. Par suite, les gens cherchent à baser plusieurs, sinon la totalité de leurs décisions sur des repères simples tels que des marques, des feux de circulation et les actions des autres personnes de leur entourage.

Dans tout régime politique, il existe un petit groupe de gens qui se procurent autant d'information que possible sur les référendums. Internet met à la disposition de ces gens plus d'information sur les référendums qu'on aurait pu espérer en trouver auparavant. En même temps, Internet offre des jeux vidéo, des résultats et faits saillants sportifs de même que des reportages animaliers dont on ne peut détacher son attention. Pour les gens qui n'aiment pas discuter de politique, Internet offre un nombre sans précédent de distractions.

Une conséquence ordinaire de la lutte croissante pour capturer l'attention des gens est l'émergence de distributions bimodales à l'extrême dans la quantité d'information que les citoyens se voient offrir au sujet de la politique. Une distribution bimodale est une distribution qui possède deux densités (imaginez cela un peu comme les deux bosses du chameau). Sur tous les sujets, il existe maintenant un groupe de gens (alias les « bosseurs » ou les « cracks ») qui ont accès à l'information et en disposent plus que pratiquement tous les membres des générations précédentes. L'autre groupe passe tout son temps à autre chose.

On devrait noter que cette « autre chose » n'est pas nécessairement, ou même surtout frivole. Plusieurs citoyens sont dans des situations où tous leurs efforts sont requis par le soin

d'enfants, de personnes âgées ou d'autres membres de leur collectivité, ou tout simplement pour joindre les deux bouts. L'information la plus valable pour eux est celle qui leur permet d'arriver au bout de la journée, d'apporter à manger à la maison, de mettre un toit au-dessus de leur tête et, chaque mois, de payer leurs traites. Les conversations politiques, surtout celles qui semblent abstraites, sont perçues plutôt comme un luxe que comme une nécessité.

On devrait également noter que le résultat de la « distribution bimodale » n'est pas comme la distribution du savoir avant l'arrivée d'Internet, avant la câblodistribution dans des pays comme le Canada et les États-Unis. À ces époques, il existait deux ou trois chaînes de télé, deux ou trois journaux et un petit nombre de stations de radio et de magazines nationaux. La plupart de ces postes véhiculaient un certain contenu politique. Alors si une personne voulait regarder la télé, disons à 18 heures, elle devait regarder les nouvelles. Ce choix limité signifiait que même les gens à qui la politique ne disait pas grand-chose étaient régulièrement exposés à un contenu politique. Ce n'est plus vrai aujourd'hui. D'où la distribution bimodale.

La plupart des gens ne liront pas les petits caractères et s'en remettront aux repères du parrainage pour les aider à se faire une idée pour voter.

.....

Fait : pour la plupart des citoyens, un référendum n'est pas un argument intellectuel.

Pour les législateurs et autres professionnels qui aident à organiser les référendums, le produit final est un processus politique et intellectuel soutenu et rigoureux. Beaucoup parmi ceux qui ont ce type d'implication dans l'organisation des référendums croient que les citoyens peuvent, ou devraient voir les référendums de cette manière. *Mais ils ne le font pas.*

La raison en est que, pour ceux qui ont organisé les référendums, le produit final est une sur des milliers, voire un million de propositions qui auraient pu être choisies. Les tractations qui ont mené au choix d'une formule particulière incluaient des arguments pour ou contre diverses variantes possibles. Le souvenir de ces arguments influence les tractations ultérieures sur la manière dont les « initiés » voient le produit fini.

Les citoyens ne prennent pas part à ce processus. Leur rôle est très différent. Le geste à poser pour eux est celui de voter « oui » ou « non ». Ils ne peuvent pas proposer des modifications.

D'où le fait que ce que font les votants est de chercher à élaborer des récits simples et émotionnellement significatifs au sujet de ce que le « oui » ou le « non » signifie pour eux, leur famille et leur collectivité. Du point de vue d'un citoyen, la question essentielle est : « Est-ce que le « oui » ou le « non » est le meilleur choix? »

Une manière habituelle pour les votants de trancher cette question est de rechercher des repères environnementaux qui les aident, compte tenu de leurs propres valeurs. Si un repère fait que le choix préféré est clair (s'il opère comme le font habituellement les feux de circulation), ils se déterminent habituellement sur ce que sera leur vote et cessent leur recherche. Une fois qu'un citoyen a « choisi une équipe », son choix tend à influencer sur la manière dont il traitera l'information par la suite. À travers un processus que les psychologues appellent le « raisonnement motivé », les gens jugent de plus en plus l'information sur divers sujets non pas sur la base de son intérêt intrinsèque, mais sur le fait qu'elle soutient ou non leur « équipe ». Par exemple, une personne qui a choisi de voter « oui » commence à accueillir et apprécier les arguments qui soutiennent ce choix – et est sur la défensive à l'égard de

l'information contradictoire et cherche à s'en distancer. En d'autres mots, une fois que des citoyens ont choisi une équipe, ce choix tend à influencer la manière dont ils percevront toute l'information qui les atteindra par la suite.

Ainsi donc, pour les citoyens, les référendums ne sont pas des engagements intellectuels. Ils sont des occasions pour les votants de rechercher de l'information sur celui des deux choix qui est le meilleur pour eux, puis de défendre leur choix contre les allégations contraires.

.....

Fait : la campagne du « non » jouit d'avantages appréciables

Dans les référendums partout dans le monde, les campagnes du « non » jouissent d'un avantage appréciable. Une campagne du « oui » plaide généralement en faveur d'un changement, par exemple une modification à une loi ou à une constitution. Une campagne du « non » milite pour que les choses restent comme elles sont. Historiquement, les campagnes référendaires sont caractérisées par de forts partis pris en faveur du statu quo.

Pour cette raison, une tactique habituelle pour le camp du « non » consiste à élaborer des récits sur les éventuelles conséquences des changements envisagés en illustrant ces récits des pires conséquences possibles d'un tel choix. Puisque, généralement, la loi, si c'est le cas, n'a jamais été en vigueur, et puisque le référendum (un morceau de papier) ne peut pas se vendre lui-même, les campagnes du « non » peuvent prendre position dans les limites des lois qui régissent les campagnes et répandre des histoires très effrayantes au sujet d'un éventuel vote pour le « oui ». C'est là en fait le modus operandi des campagnes du « non » partout dans le monde.

En fait, en Californie où il existe un groupe bien établi de consultants professionnels de campagnes qui se spécialisent dans les initiatives et les référendums et sur la réputation et les rémunérations desquels les « gains » ou les « pertes » de campagnes ont une grande incidence, ceux qui sont dans le peloton de tête hésitent à s'engager dans une campagne pour le « oui » à moins que les résultats préliminaires des sondages indiquent un soutien de 70 % ou plus dans des cas où 50 % des votes sont nécessaires pour remporter la victoire. La raison de cette règle est que ces professionnels comprennent que les campagnes du « non » jouissent en partant d'avantages appréciables. On s'attend généralement à ce que les soutiens au « oui » décroissent pendant le déroulement de la plupart des campagnes référendaires – et que l'effort sera de les maintenir au-dessus de 50 % le jour du scrutin.

Certains pourraient demander si le résultat du Brexit fait exception à cette règle. La réponse n'est pas aussi claire qu'on pourrait le penser. La question essentielle ici est la suivante : « *Quel était le statu quo?* » On peut soutenir que, pour les plus jeunes citoyens, le « R.-U. en Europe » était le statu quo. Après tout, c'est la situation qu'ils ont connue toute leur vie. Mais, pour les citoyens plus âgés, la plus grande partie de leur vie s'est passée en dehors de l'UE. D'où le fait que pour les citoyens les plus âgés, la participation au marché commun faisait partie du statu quo, mais pas l'asservissement au Parlement européen. Pour les votants seniors, l'appartenance à l'UE était une aberration historique. Cette conjecture est reflétée dans les résultats du référendum. Les plus jeunes votants ont soutenu la volonté de RESTER, leur statu quo, par une forte majorité. Concurrément, les votants plus âgés ont voté pour SORTIR, leur statu quo, par une forte majorité eux aussi.

D'une manière générale, les campagnes du « oui » sont plus difficiles à mener que celles du « non ». Les campagnes du « oui » cherchent à persuader les citoyens que des changements

invisibles et sans précédent amélioreront leur vie. Les campagnes du « non » cherchent au contraire à les persuader que le changement est inquiétant et dangereux.

Alors si vos membres veulent que la réforme électorale passe, la campagne du « oui » devra trimer dur pour relier les conséquences du changement aux aspirations et aux soucis quotidiens des citoyens canadiens. Si la campagne du « oui » offre des abstractions intellectuelles et celle du « non » des raisons émotionnellement essentielles de craindre ce même changement, le « non » aura un avantage important.

RÉFÉRENCES CHOISIES

1. Lupia, Arthur. *Uninformed: Why People Know So Little About Politics and What We Can Do About It*, New York: Oxford University Press, 2016.
2. Arthur Lupia, et Richard Johnston. « Are Voters to Blame? Voter Competence and Elite Maneuvers in Public référendums », in Matthew Mendelsohn et Andrew Parkin (dir.) *Referendum Democracy: Citizens, Elites, and Deliberation in référendum Campaigns*, Toronto : MacMillan/St. Martin's Press, 2001, p. 191-210.