

**L'institution du référendum trouve chez les démocrates, des partisans et des adversaires aussi sincères les uns que les autres. Pour la sociologue Mária Vászárhelyi, ce qui compte, c'est la façon dont ces consultations sont instrumentalisées par les pouvoirs en place. Concernant le référendum du 2 octobre prochain en Hongrie, elle estime que l'organisation du scrutin a surtout permis aux conservateurs de Viktor Orbán de monopoliser l'agenda politique comme jamais.**

La version originale de cet article a été publiée le 9 septembre 2016 dans la revue littéraire *Élet és Irodalom* («Vie et Littérature»). La traduction en français a été réalisée par Paul Maddens.

Dans les démocraties, le référendum est peut-être l'institution la plus vulnérable, celle qui donne la part belle à la plupart des abus. Ce n'est pas un hasard si cette institution compte au moins autant d'opposants que de partisans dans les cercles de spécialistes, y compris chez les démocrates les plus engagés.

Même dans les démocraties vivantes, le référendum peut être facilement un moyen de manipulation par l'élite populiste au pouvoir. Dans les dictatures et les systèmes autocratiques, il sert en revanche exclusivement le renforcement du pouvoir du dictateur et de la classe politique dirigeante.

### **Le référendum dans les dictatures**

Dans les dictatures et les régimes autoritaires, le référendum est l'un des instruments de manipulation les plus efficaces. Non seulement parce que celui-ci légitime encore et toujours le pouvoir, mais aussi parce que la campagne qui précède le vote crée la possibilité - laquelle ne pourrait être assurée autrement - de manipuler l'opinion publique, de rabâcher de façon unilatérale le «récit» de l'élite au pouvoir, par le biais de telle ou telle question. Nous pouvons évoquer à titre d'exemple extrême la pratique du Troisième Reich, dont les dirigeants ont souvent eu recours à cet outil. Ce n'est pas un hasard si dans l'Allemagne de 1933, la liquidation de la démocratie, l'acte de transformation du pays en État à Parti unique, ainsi que les lois sur le référendum ont été adoptés le même jour.

Les « nationaux-socialistes » qui sont arrivés au pouvoir en 1933 ont utilisé l'institution référendaire comme un moyen de stabiliser leur pouvoir totalitaire en construction, lequel n'avait aucun rapport avec la mise en œuvre du principe du peuple souverain. Selon la loi entrée en vigueur le 14 juin, ce n'est non pas le peuple, mais «*seul le gouvernement de sa propre initiative [qui] peut consulter le peuple*». Dans la mesure où «*dans le Troisième Reich, les référendums et les élections ont été réduits à de purs exercices de propagande, le régime ayant mobilisé les électeurs avec tous les moyens à sa disposition pour obtenir l'apparence de son appui aux mesures controversées*»<sup>1</sup>. Aux élections législatives organisées quelques mois après l'accès au pouvoir des nazis, il n'existait qu'un seul bulletin de vote, le plus souvent celui du NSDAP. Ceux qui se rendaient aux urnes n'avaient que le choix de l'accepter ou de le refuser, en votant «oui» ou «non». Par ailleurs, les membres des commissions électorales avaient reçu la consigne secrète de considérer les bulletins abîmés comme

comptant pour le «oui».

Il est apparu à travers les comptes-rendus des scrutins que, malgré le fait que la majorité écrasante de la population vivait dans une totale intimidation, le pouvoir avait combiné les modalités les plus variées de fraudes électorales, afin que l'existence d'un nombre infime de votes de protestation n'émerge au grand jour. Celui-ci avait ainsi porté atteinte au secret du vote en numérotant les bulletins, en faisant remplir par les membres des commissions de dépouillement les bulletins blancs, ou encore en éliminant des listes électorales les opposants au système. Quelques mois plus tard, après que Hitler se soit proclamé chef d'Etat, le scandale a été que l'approbation de cette décision soit ratifiée par référendum. Lors de ce scrutin déjà, le pouvoir ne reculait pas devant l'usage de la force brutale. Des chemises brunes se tenaient à la porte des bureaux de vote en de nombreux endroits pour faire obstacle au secret du vote, des inscriptions avaient été placées dans les isolements avec pour mention «Entrée pour les traîtres uniquement». Ailleurs, des bulletins pré-remplis avaient été donnés à ceux qui se présentaient pour voter. A la lumière de tout ceci, il n'est pas étonnant que, dans de nombreuses circonscriptions, le nombre de votes exprimés dépassait le nombre d'électeurs inscrits. «Un tiers a voté oui par peur, un tiers en état d'ivresse, un tiers par peur et en état d'ivresse» - constata le superbe Victor Klemperer dans son journal à la suite du vote.

Le cas de l'Autriche fournit un cas d'école de manipulation du référendum par le pouvoir. Le chancelier Schuschnigg, défenseur de l'indépendance de l'Etat autrichien, avait fixé la date d'un référendum sur l'autonomie du pays au 13 mars 1938, car il était confiant dans le fait que la majorité refuse la réunification avec l'Allemagne. En réponse à la nouvelle du référendum, Hitler ordonna à l'armée allemande d'occuper l'Autriche, ce qui se produisit la veille du scrutin. A peine un mois plus tard, les nazis organisaient un référendum dans lequel il fallait répondre à trois questions avec un seul «oui» ou «non». Au-delà de l'union de l'Allemagne et de l'Autriche, le peuple décidait s'il votait la confiance à Hitler et s'il approuvait les mesures prises par lui jusque là. Le résultat final du vote témoigne du fait que Schuschnigg avait mal mesuré le mouvement de l'opinion populaire dans son pays. En effet, 99,75 % des votes furent en faveur du « oui ». Ceci signifiait que la majorité écrasante des Autrichiens, même en tenant compte de l'intimidation et des fraudes, soutenait la réunification et la politique de Hitler



Le chancelier autrichien Kurt von Schuschnigg en 1936.

Dans les pays de l'empire soviétique, l'institution du référendum était inconnue, mais il y avait tous les quatre ans de fausses élections parlementaires. Celles-ci étaient comparables aux faux référendums des dictatures. Jusqu'à la fin des années 1980, il n'était possible de «choisir» que parmi un seul candidat sur les listes électorales. Une campagne de propagande géante précédait les élections avec le slogan «Votez pour les candidats du Front Populaire», même si le citoyen n'avait pas la possibilité de voter pour qui que ce soit d'autre. Malgré un système très assuré, les résultats étaient falsifiés. [Nous par exemple, dans notre circonscription électorale, nous étions plusieurs à déposer un bulletin invalide et malgré cela, au moment de la proclamation des résultats, l'opinion

publique était informée que, dans cette circonscription, 100% des votes étaient valides. En ce temps-là, ce qui paraissait le plus probable, c'est qu'ils ne prennent même pas la peine d'ouvrir les enveloppes et de décompter les votes].

### **Le référendum dans les démocraties**

Dans les démocraties vivantes, un référendum est généralement organisé sur des questions qui décident à long terme du destin de la communauté politique donnée, au-delà des questions de politique quotidienne : une nouvelle Constitution, un changement de forme de l'Etat, une refonte des formes de propriété (privatisation, propriété de la terre), l'adhésion à un organisme international (UE, OTAN), l'appartenance territoriale de la collectivité donnée (par exemple l'indépendance des pays baltes en 1991), des questions idéologiques ou morales touchant directement ou indirectement tous les membres de la communauté (divorce, avortement, utilisation d'une langue, peine de mort...). En même temps, à côté des questions de large portée et s'inscrivant dans le long terme, l'on organise de plus en plus souvent dans ces pays des référendums pour trancher des questions touchant des affaires politiques quotidiennes, de court terme, ce qui n'est pas sans rapport avec l'affaiblissement de la confiance des citoyens dans la démocratie représentative ainsi qu'avec le renforcement du populisme. L'institution du référendum se trouve toujours sous le feu croisé de vives controverses politiques et de nombreux arguments démocratiques et dignes de réflexion peuvent être alignés en sa faveur ou sa défaveur.

Ce sont les partisans de la démocratie directe qui soutiennent fondamentalement l'institution puisqu'ils considèrent la manifestation directe de la volonté du peuple comme la forme la plus élevée de démocratie, renforçant significativement la légitimité des décisions politiques. Ils estiment que le référendum impose la vraie volonté du peuple en invoquant le principe de la souveraineté populaire, et qu'il accroît également la participation politique des citoyens et leur association aux décisions. Le vote de tous les électeurs ayant la même valeur, le référendum réaliserait l'exigence d'égalité politique entre les citoyens, bien plus que ne le ferait la démocratie représentative. Ils estiment également que les campagnes et les controverses qui précèdent les référendums rendent les citoyens plus informés sur les questions politiques importantes.

Les opposants aux référendums peuvent énumérer des arguments ayant au moins autant de poids pour défendre leur point de vue. Parmi ceux-ci, je soulignerai ceux que je tiens comme les plus importants. Tandis que les référendums accroissent vraiment dans une part importante des cas la légitimité des décisions, en prenant en compte les évolutions à long terme, on peut observer que la participation est déterminée plutôt par le niveau de culture politique de la collectivité donnée et le niveau général de confiance accordée à la démocratie d'une part, et d'autre part par la mesure dans laquelle les citoyens sont concernés par les questions posées. Dans les pays où ceux-ci participent en grande proportion aux élections parlementaires, la participation aux référendums est également élevée. Par contre, dans les pays où les citoyens sont peu nombreux à aller voter pour les institutions démocratiques, la participation aux référendums est presque toujours plus faible. Toutefois dans les dernières décennies, les données des référendums organisés dans les états démocratiques montrent

que la participation est en général plus faible que lors des élections législatives.

L'un des arguments les plus forts contre les référendums est le manque de connaissances, la sous-information d'une partie importante des votants et le niveau très inégal des compétences. [...] Selon les détracteurs du référendum, la manifestation de la volonté des citoyens dont les niveaux de culture, de connaissances, de préparation sont totalement inégaux ne rapproche pas de la manifestation du bien commun, mais assure au contraire un large espace à la manipulation. Des expériences nationales le confirment. En 2008, l'une des questions du référendum dénommé « référendum social » proposait la suppression de l'introduction d'un forfait de 300 forints pour une consultation médicale hospitalière. 82% des participants au référendum (51% de participation) ont soutenu la suppression de ce forfait introduit quelques mois plus tôt, car ils pensaient que ce n'était pas justifié, que cela représenterait une trop grande charge pour leurs familles. Autrement dit, ils n'ont pas accepté que l'introduction du forfait puisse améliorer le niveau des soins. Huit ans plus tard, l'Institut *Publicus* a réalisé une enquête d'opinion à propos du forfait de laquelle il ressortait qu'alors deux tiers de la population soutiendrait l'introduction du forfait dans la mesure où cela contribuerait à l'amélioration du niveau des soins. Le « référendum » social fournit un exemple éclatant au contre-argument selon lequel le référendum devient de plus en plus souvent un outil technique d'exercice du pouvoir aux mains de l'élite politique. Dans ces cas-là le référendum sert de moyen pour atteindre les buts politiques des initiateurs, pour consolider le pouvoir ou pour le conquérir. C'est justement ce qui s'est produit en Hongrie en 2008 et les mêmes motivations se tiennent derrière l'annonce du référendum du 2 octobre.

### **Les référendums en Hongrie**

En Hongrie, six référendums ont été organisés depuis le changement de régime. Leur niveau de participation a été habituellement plus faible qu'aux élections législatives. Les deux référendums initiés par les partis de gouvernement alors au pouvoir touchaient des thèmes symboliques tels que l'adhésion à l'UE et l'OTAN. En revanche, dans la majorité des cas, c'est en vue d'élections à venir que l'opposition a présenté une proposition de référendum. Dans la majorité des cas, les référendums ne traitaient donc pas de la question posée, ce qui au cours des années a érodé la considération pour cette institution. Le pourrissement de l'institution du référendum est parallèle à la décadence de la démocratie.

Au référendum « des 4 oui » qui s'est déroulé en 1989 (ndlr : l'année du changement de régime), trois des quatre questions avaient été tranchées avant le vote : liquider la milice ouvrière, supprimer les organes du parti en activité sur les lieux de travail, faire rendre des comptes au Parti unique. Le véritable enjeu était le mode d'élection du président de la République. Les forces d'opposition qui avaient gagné d'un cheveu, avaient obtenu que ce soit le parlement multipartite issu des élections et non le peuple qui le choisisse. Dans la situation extrêmement inégalitaire de l'époque, cette orientation était compréhensible : car le parti successeur jouissait d'un avantage de situation irrattrapable en termes de connaissances et de ressources. Et ainsi, dans la mesure où c'est le peuple qui choisirait le président de la République, il était prévisible qu'Imre Pozsgay - qui figurait

sur la scène politique depuis des décennies - sortirait vainqueur contre les candidats presque inconnus des partis nouvellement formés. Ce n'est pas un hasard si, alors que dans les trois autres questions le « oui » a remporté une victoire écrasante, la question de l'élection du Président de la République a profondément divisé la population, et il s'en est fallu de quelques centaines de voix pour que Imre Pozsgay ne devienne le premier président de la République hongroise.



En 2004, affiche de campagne du MSzP contre l'octroi de la double-citoyenneté aux Hongrois d'outre-frontières.

La deuxième tentative de référendum du MSzP (ndt : le parti socialiste hongrois) a échoué lamentablement. Celui-ci proposait à nouveau l'élection du Président de la République par le peuple et 14 % de la population en âge de voter y a participé en tout et pour tout. En 2004 (ndlr : le MSzP est alors au pouvoir), c'est l'Association mondiale des Hongrois (*Magyarok Világszövetsége*), d'extrême droite, qui a été à l'origine du référendum sur la double nationalité (ndlr : il s'agissait d'octroyer la citoyenneté hongroise aux personnes d'origine hongroise habitant dans les pays limitrophes). Au début, même le président du comité électoral du Fidesz, László Kövér, avait qualifié l'initiative de «risque pour la sécurité nationale», mais les dirigeants du parti ont pris rapidement conscience que ce référendum - en excitant les sentiments nationalistes - pouvait leur apporter un bénéfice politique important, et c'est pour cela - mettant de côté leurs scrupules antérieurs - qu'ils sont entrés en force en campagne. Bien que le référendum fût invalidé à cause de sa faible participation, en agissant ainsi ils ont réussi à diviser totalement, non seulement la population nationale, mais également les Hongrois d'outre-frontières et à détourner pour longtemps une partie importante d'entre eux de la gauche et des libéraux hongrois, ce que la campagne sans conviction, sans empathie et totalement ratée de la coalition de gauche-libérale a grandement aidé. Bien qu'au total, seuls 37 % des inscrits ont participé au vote et qu'à peine 20 % de la population adulte a soutenu par son vote l'introduction de la double citoyenneté, le Fidesz a réussi à communiquer le résultat comme s'il avait remporté une victoire écrasante et comme si ce n'était pas une majorité importante de la population qui avait empêché l'accès des Hongrois d'outre-frontières à la double citoyenneté, mais bien la gauche et les libéraux «anti-patriotiques». Ce n'est pas le résultat de ce référendum en 2004 (ou l'absence de résultat) qui a ouvert des blessures inguérissables dans la relation des partis de gauche et libéraux avec les minorités vivant outre-frontières, mais la campagne de communication du Fidesz qui continue encore à ce jour.

Le référendum de 2008<sup>1</sup>, dénommé «référendum social» n'avait déjà que peu à voir avec les référendums pris au sens classique (ndlr : la coalition socialiste -libérale est au pouvoir). Dès l'instant de sa genèse il avait perdu son caractère démocratique puisque dans la polémique entre la Commission électorale (*Országos Választási Bizottság*) et le Conseil Constitutionnel (*Alkotmánybíróság*) ce dernier est sorti vainqueur, lequel avait laissé passer des questions appartenant manifestement au domaine des sujets interdits. En effet la loi sur le référendum stipulait qu'il n'est pas possible d'organiser un référendum à propos de questions touchant au budget. Or les droits de scolarité dans l'enseignement supérieur, le forfait médical, le forfait

hospitalier journalier déjà introduits, concernait manifestement pour le profane le côté «recettes» du budget. Malgré cela, celui qui a présenté le thème, le président du Conseil constitutionnel, Mihály Bihari a soumis aux membres du Conseil une résolution afin que les questions du référendum ne concernent pas le budget. Le piquant et la preuve du dilettantisme politique des socialistes fut que Bihary est devenu membre puis président du Conseil constitutionnel sur proposition du MSzP. La question de l'autorisation a complètement divisé les membres du Conseil, pour finir les « oui » ont triomphé par 5 contre 4 et cela a lancé la coalition socialiste-libérale sur la voie de l'anéantissement et de la dislocation morale totale. 51% des inscrits ont participé au «référendum social» et 82% d'entre eux - 40% de la population adulte - ont voté pour la suppression des taxes. Il est évident que pour le Fidesz, ce référendum n'avait pas d'autre but que de préparer les élections de 2010 en soulevant ces questions et par le biais de la campagne précédant le référendum.

## «En 2010, une des premières tâches des partis au gouvernement fut de réécrire la loi sur le référendum»

En 2010 - comme dans le Troisième Reich - une des premières tâches des partis au gouvernement (ndlr : suite aux élections qui ont porté le Fidesz au gouvernement avec une majorité écrasante) fut de réécrire la loi sur le référendum et de remplacer les membres des commissions veillant au déroulement correct des élections démocratiques par des «soldats» du parti. Ce n'est pas un hasard si en tout premier lieu ils ont relevé de leur fonction les membres de la Commission électorale qui avaient «fauché» leur initiative de référendum en 2008, exclusivement pour des considérations d'Etat de droit. En temps voulu, ils ont pris soin qu'il ne reste aucun comité indépendant satisfaisant les normes d'une démocratie pluraliste et qui puisse mettre des «bâtons dans les roues» des initiatives de référendum des partis de gouvernement ou laisse passer des initiatives «douteuses» de l'opposition, telle que la fermeture des magasins le dimanche ou encore la loi sur la terre.

Le référendum sur «le quota obligatoire d'accueil et d'installation de réfugiés» ne convient même pas aux exigences de la Constitution réécrite par le Fidesz. Non seulement parce que la question embrouillée mise au vote est incorrecte grammaticalement, mais surtout parce que elle est complètement dénuée de sens, dans la mesure où jusqu'à maintenant - et à l'avenir non plus, l'UE ne veut pas prescrire de «quotas de peuplement» obligatoires. Cette expression est exclusivement un produit des œuvres de Finkelstein-Habony pour la communication. Son acclimatation par contre peut être attribuée à l'action réussie de la machine à propagande du Fidesz. La disposition en question stipule combien de demandes de statut de réfugié devrait obligatoirement examiner chaque Etat membre et stipule qu'il doit décider si l'accueil du demandeur est justifié. Dans la mesure où l'autorité hongroise compétente le juge conforme à l'esprit des accords internationaux, alors il faut provisoirement assurer une protection à ceux qui fuient une mort certaine. Ce que d'ailleurs rend obligatoire pour nous non pas l'UE, mais au-delà des commandements du système de valeurs judéo-chrétien, l'accord de Genève sur les réfugiés signé par la Hongrie. La question est dénuée de sens

également parce que les organes décisionnels de l'UE peuvent prendre et prennent des décisions qui sont contraires à la volonté de la majorité du parlement hongrois, et bien qu'ils vont demander l'opinion des parlements nationaux en ce qui concerne le placement des réfugiés, si les deux tiers de ceux-ci approuve l'idée, alors la résolution entrera en vigueur.

## «La campagne de propagande construite sur l'exacerbation de la peur et de la haine ramène au bercail des électeurs qui par ailleurs ne sympathisent pas avec la politique du Fidesz»

Ainsi qu'il en a été question précédemment de façon détaillée, l'un des arguments les plus importants de ceux qui soutiennent l'institution du référendum est qu'il assure la possibilité que les citoyens soient mieux informés sur les questions qui président au destin de la communauté antérieurement au vote. Mais cela ne se réalise qu'à la condition que les partis au gouvernement et l'opposition bénéficient des mêmes possibilités d'argumentation (accès aux médias et aux ressources). Chez nous, cette égalité des chances n'existe pas. Selon le décompte de l'institut Kantar Media, alors que la campagne n'avait même pas encore commencé, entre le 13 mai et le 13 août, les messages de haine anti-réfugiés des partis du gouvernement sont apparus à 10 481 occasions dans les différents médias (sans compter les médias *online*, ceux qui publient le plus de publicités anti-réfugiés) : à 6 224 reprises à la télévision, à 2 078 reprises dans l'espace public, 1 403 fois à la radios et 53 fois dans les hebdomadaires.

Dans les médias publics, les spectateurs se trouvent confrontés à des spots ou des actualités incitant à la haine toutes les 11 minutes lors des retransmissions des Jeux Olympiques. Même les «commandos de propagande» des dictatures totalitaires n'auraient pas été capables d'un lavage de cerveau plus intensif. Pendant cette période, les partis d'opposition et les organisations non-gouvernementales n'avaient pas accès aux médias puisque le gouvernement a «qualifié» de façon perfide cette action en campagne d'information, ce à quoi seul le gouvernement a droit. Personne ne peut avoir de doute que le «non» emporte une victoire écrasante lors du scrutin.

Pour les partis du gouvernement, apparemment, l'enjeu du 2 octobre est le succès du scrutin, pour lequel il est nécessaire que plus de 4 millions de citoyens aillent voter. Ce qui n'est arrivé que lors du référendum des « 4 oui » de 1989 et du référendum « social » de 2008. Cependant, ma conviction est que son succès est secondaire pour les partis au gouvernement ; si au lieu des 4 millions, seulement 3 millions et demi de nos concitoyens vont voter, ils présenteront cela comme un succès éclatant, comme si le scrutin avait été fructueux. Pourquoi n'en serait-il pas ainsi, s'ils ont été capables de convertir en succès la cinglante défaite subie lors du référendum sur la double citoyenneté ? Pour le gouvernement, le résultat final compte moins que la campagne intense qui le précède et qui dure depuis des mois. La campagne de propagande construite sur l'exacerbation de la

peur et de la haine ramène au bercail des électeurs qui par ailleurs ne sympathisent pas avec la politique du Fidesz. Une série d'expériences de psychologie sociale montrent en effet que les gens qui peuvent être facilement manipulés émotionnellement ont tendance à accepter leur oppresseur s'ils ressentent que celui-ci les sauve d'un danger plus grand que l'oppression, l'anéantissement.

**« Un malicieux Parti Socialiste »**

A la lumière de tout cela, il ne semble peut-être pas précipité d'affirmer que les relativement grands partis d'opposition démocratiques - le Parti Socialiste (MSzP), la Coalition démocratique (DK), Une autre politique est possible (LMP) - ont commis une faute en ne parvenant pas se mettre d'accord sur leur campagne et sur le discours à tenir à leurs soutiens, sur la meilleure façon de se comporter. Pour l'essentiel, il aurait été égal qu'ils conseillent de s'abstenir ou d'aller voter, l'unique message important aurait été qu'ils répondent de façon unitaire au défi, au lieu de cela ils gèrent la campagne du référendum comme un terrain de compétition entre eux de façon égoïste et avec étroitesse d'esprit, apportant ainsi de l'eau au moulin du Fidesz. C'est une faute impardonnable contre les démocrates hongrois. En observant le comportement impénétrable et trouble dont a témoigné le «malicieux Parti Socialiste» dans les quatre mois passés et surtout dans l'affaire du référendum, il est difficile de s'empêcher de soupçonner qu'au-delà des calculs politiques sans principe, une éventuelle coalition Fidesz-Mszp figure dans les calculs concernant l'avenir.

**Note**

1) L'initiative du référendum de 2008 a été prise par le Fidesz, parti de Orbán Viktor et par le KDNP -petit parti démocrate-chrétien hongrois-, tous deux étaient alors dans l'opposition. Il proposait de supprimer certaines taxes introduites par le gouvernement socialiste-libéral : forfait de visite médicale, forfait journalier hospitalier et des droits d'inscription dans l'enseignement supérieur.