HAL
open science

Démocratie directe et réformes institutionnelles

Camille Bedock, Antoine Gonthier

To cite this version:

Camille Bedock, Antoine Gonthier. Démocratie directe et réformes institutionnelles. Raul Magni-Berton; Laurence Morel. Démocraties directes, Bruylant, pp.220-229, 2022, Études parlementaires, 978-2-8027-7215-6. hal-03787153

HAL Id: hal-03787153

https://hal.science/hal-03787153v1

Submitted on 4 Oct 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Démocratie directe et réformes institutionnelles

Camille Bedock, Centre Emile Durkheim, Sciences po Bordeaux

Antoine Gonthier, PACTE, Université Grenoble-Alpes, Sciences po Grenoble

Citation : Bedock, Camille ; Gonthier, Antoine (2022). « Démocratie directe et réformes institutionnelles », dans Magni-Berton, Raul ; Morel, Laurence (Dir.), *Démocraties directes*, Bruxelles, Bruylant, pp. 220-229

La réforme des règles de la vie politique est un des sujets privilégiés des référendums. Les modifications de la constitution sont en effet souvent sujettes à une approbation obligatoire par référendum (Qvortrup, 2000; Suksi, 1993), tout comme celles altérant en profondeur le jeu politique comme le changement de système électoral (LeDuc, 2011; Renwick, 2007). Pour autant, et malgré une série de cas d'études sur des référendums à propos de réformes institutionnelles précises, les analyses comparatives et plus systématiques des référendums portant sur les institutions et les règles de la vie politique ne sont pas légion. Certains travaux suggèrent le caractère « défensif » des référendums sur les institutions, et la tendance des citoyens à privilégier le statu quo institutionnel (Gallagher, 2011; LeDuc, 2003; Miles, 1998). D'autres au contraire soulignent l'usage « offensif » qui peut être fait de ces référendums pour mettre en œuvre des changements rejetés par la classe politique (Matsusaka, 2018). Ces résultats apparemment contradictoires peuvent en réalité s'inscrire dans un débat plus large sur l'identité des initiateurs des référendums et ses conséquences politiques. Une réforme institutionnelle peut faire l'objet d'un référendum décidé par l'exécutif pour légitimer son action. Elle peut être la conséquence de clauses imposant l'adoption par les citoyens des réformes constitutionnelles. Elle peut enfin résulter d'initiatives minoritaires portées par l'opposition, voire d'initiatives citoyennes permettant de contrer les desseins du gouvernement. Ce chapitre s'intéresse donc à la question suivante : dans quelle mesure l'identité de l'initiateur des référendums sur les réformes institutionnelles influence-t-elle leur issue finale ? La démocratie directe facilite-t-elle leur adoption, ou la freine-t-elle ? L'identité des initiateurs explique-t-elle au moins partiellement l'issue positive ou négative des référendums sur ces enjeux ? Pour explorer cette question assez peu défrichée, nous nous appuierons sur une base de données inédite portant sur les 93 référendums sur les institutions et les règles de la vie politique organisés en Europe[1] entre 2000 et 2020.

1 L'Europe est ici entendue dans un sens géographique, incluant donc des pays comme la Russie, l'Arménie ou la Georgie.

Attaquer, ou défendre ? De l'identité des initiateurs de référendums institutionnels à leur issue finale

S'intéressant à un important référendum institutionnel qui s'est tenu en Australie en 1998, Richard Miles s'interrogeait sur l'usage fait par les citoyens de ce référendum, se demandant s'ils l'avaient utilisé comme une « épée », et donc comme un outil pour promouvoir de nouvelles institutions, ou bien comme un « bouclier » au service du *statu quo* (Miles, 1998). Il résume ainsi les deux théories opposées que nous mettrons ici à l'épreuve des faits, en montrant de quelle manière les hypothèses « défensive » et « offensive » pourraient être reliées à l'identité des initiateurs des réformes.

Une série de travaux ont d'abord souligné la propension des électeurs à préserver les institutions existantes dans les référendums institutionnels. Ils s'appuient d'abord sur des constats empiriques : R. Miles (1998) montre par exemple que seules huit des 42 tentatives de changement constitutionnel mises en œuvre en Australie entre 1906 et 1988 ont été adoptées, alors que Michael Gallagher (2010) fait un constat similaire en Irlande. De la même manière, Lawrence LeDuc (2003) a mis en avant la grande difficulté à adopter des réformes constitutionnelles substantielles par référendum et ce même dans le cas où celles-ci semblent bénéficier d'un large assentiment populaire.

La faible saillance des questions institutionnelles pour les électeurs les rendant plus sensibles aux dynamiques de campagne (Suiter & Reidy, 2015) et le caractère généralement « non contrôlé » (Qvortrup, 2000) et obligatoire de ces référendums pour les gouvernements pourraient contribuer à expliquer cette apparente prédilection pour le statu quo institutionnel. Sarah Hobolt, qui s'intéresse au cas des référendums sur l'Union Européenne, montre que lorsque les électeurs sont incertains des conséquences de leur choix sur des sujets relativement peu saillants, ils ont tendance à rejeter les propositions mises au vote (Hobolt, 2009). Comme le rappelle Matt Qvortrup, les référendums constitutionnels sont pour leur immense majorité « non-contrôlés » par le gouvernement au sens de Gordon Smith (1976), et offrent donc à l'électeur la possibilité de contrer la position du gouvernement en utilisant le référendum comme un rempart institutionnel et un moyen de punir l'exécutif. Le même auteur note tout de même que lorsque les référendums constitutionnels sont contrôlés par le gouvernement, ils ont au contraire généralement un caractère pro-hégémonique, les électeurs suivant habituellement la position de leur gouvernement (Qvortrup, 2000). Ce constat est tout de même largement tempéré par d'autres recherches comparatives qui montrent que les gouvernants – et notamment les gouvernants « non-populistes » - perdent une partie importante des référendums qu'ils ont choisi d'initier (Gherghina & Silagadze, 2020). Autrement dit, on peut formuler l'hypothèse suivante : les citoyens ont tendance à privilégier le *statu quo* institutionnel lorsque l'initiative du référendum vient du gouvernement (que ce soit de sa propre initiative ou dans le cadre d'un référendum obligatoire).

Une autre série de travaux essentiellement centrés sur la Suisse et les Etats-Unis, qui s'intéressent cette fois non pas aux référendums obligatoires et initiés par le gouvernement mais aux conséquences des initiatives citoyennes, soulignent plutôt la capacité de ce type d'outil de démocratie directe pour permettre l'adoption de mesures sur lesquelles les électeurs et le gouvernement sont en désaccord. S'intéressant au sujet de la fiscalité et du niveau des dépenses publiques, plusieurs auteurs montrent que les pays et régions dans lesquels les électeurs sont plus fiscalement conservateurs ont davantage développé d'outils de démocratie directe permettant de contrer les velléités dépensières de leurs gouvernements (Funk & Gathmann, 2013; Matsusaka, 2018).

D'autres études se sont focalisées spécifiquement sur les règles électorales et la structure du gouvernement, domaine dans lequel les électeurs sont particulièrement susceptibles d'avoir des préférences et des intérêts opposés à ceux de leurs élus en termes de partage du pouvoir et de privilèges associés à la fonction. Par exemple, Patricia Funk et Christina Gathmann (2013) montrent que les cantons suisses ont eu d'autant plus de chances d'adopter la représentation proportionnelle que le nombre de signatures requises pour les initiatives citoyennes est bas. Elles expliquent ce résultat par le fait que les nouvelles règles électorales menacent la coalition en place et ont donc plus de chance d'advenir par le biais de la démocratie directe. D'autres travaux montrent que les pays, Etats ou régions qui recourent aux initiatives citoyennes sont plus susceptibles d'imposer des restrictions au cumul des mandats (Matsusaka, 2006, 2008; Tolbert, 1998), des limites des dépenses de campagne (Pippen, Bowler, & Donovan, 2002), ou encore le plafonnement des salaires des fonctionnaires et des élus (Matsusaka, 2006, 2009). En résumé, les initiatives citoyennes sont associées à l'adoption de réformes que les élus ont peu d'intérêt à soutenir alors qu'elles sont populaires auprès des citoyens. Nous faisons donc l'hypothèse que les citoyens sont plus susceptibles de soutenir les réformes institutionnelles initiées par des initiatives citoyennes que celles proposées par l'exécutif, et que celles-ci portent plus souvent sur des sujets où les préférences du gouvernement et des citoyens sont opposées.

Une base de données comparative des référendums institutionnels en Europe, 2000-2020

La base comprend les 47 pays membres du conseil de l'Europe ainsi que la Biélorussie, soit 48 États. Nous avons utilisé les données du centre de recherche sur la démocratie directe (C2C) ainsi que les pages Wikipédia des pays concernés pour identifier les référendums portant sur des questions institutionnelles ou de règles de la vie politique, au niveau national. Nous avons abouti à une base de 93 référendums répartis dans 26 pays européens, qui se sont tenus entre janvier 2000 et décembre 2020.

Les principales variables que nous avons analysées sont le type d'initiative (citoyenne, parlementaire ou présidentielle), le thème de la réforme (réforme électorale, réforme parlementaire, décentralisation,

élection directe, démocratie directe, accès au suffrage, financement des partis, réforme judiciaire), le ou les sujets particuliers, le caractère inclusif ou exclusif des propositions (Bedock, 2017)[2], et la position de l'exécutif. Sur ce dernier point, nous avons utilisé les pages Wikipédia en anglais ou dans la langue du pays concerné ainsi que des articles de presse. Les positions du chef de gouvernement ou de son parti ont été utilisées indifféremment pour cette catégorie. Sur le cas particulier de la Suisse, nous avons retenu la position de la majorité des partis représentés au conseil fédéral[3]. Les deux variables dépendantes que nous utilisons sont les suivantes : d'une part le pourcentage de votes favorables à une proposition donnée, d'autre part l'issue finale du référendum (adoption ou abandon) classée dans le détail en quatre possibilités : adoption / abandon dû à une majorité de votes défavorables / abandon dû à un quorum non atteint malgré une majorité favorable / abandon dû au caractère consultatif du référendum malgré une majorité favorable. Enfin, trois variables de contrôle sont introduites : le nombre d'habitants (pour contrôler les biais liés aux micros-Etats comme Saint Marin ou le Liechtenstein, très actifs en matière de référendums), l'indice "Democracy index" pour isoler l'impact de contextes politiques plus autoritaires sur les résultats, et le niveau de participation électorale.

Initiateur du référendum et issue finale : une relation complexe

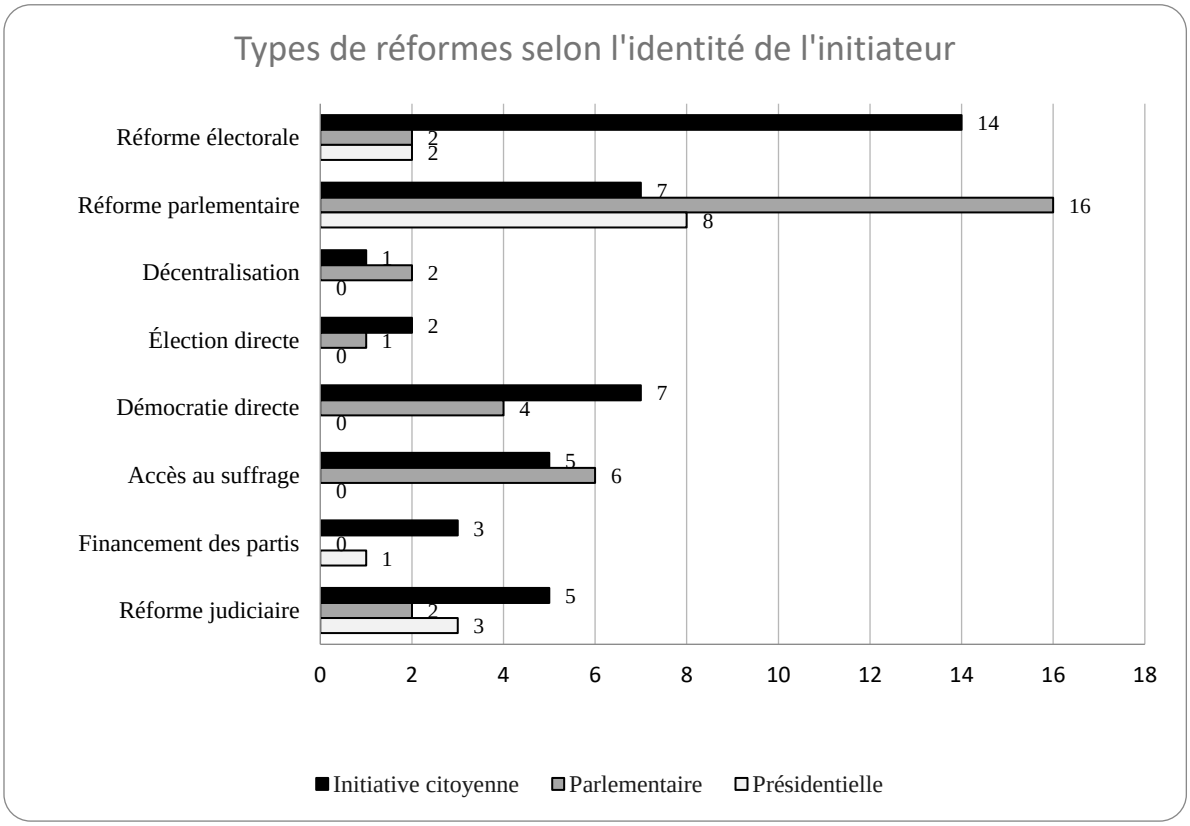
Certains pays, comme l'Italie (13 référendums), la Suisse (10 votations fédérales) ou encore Saint-Marin (8) ont été particulièrement actifs sur le front des référendums institutionnels, du fait de l'existence d'initiatives citoyennes positives ou abrogatoires. Dans notre base de données, 45 référendums (48%) résultent d'initiatives citoyennes ou partagées, 34 (37%) d'une initiative de l'exécutif et enfin 14 (15%) de la seule initiative du président de la République. Si l'on examine les thématiques privilégiées en fonction de l'initiateur (Figure 1), on constate des différences non négligeables. Les référendums d'initiative citoyenne et partagée ont fréquemment porté sur la démocratie directe, le financement des partis et surtout sur le domaine des réformes électorales – ce qu'explique en partie le cas de l'Italie et de Saint-Marin, tandis que les référendums initiés par l'exécutif ont le plus souvent concerné la question de l'équilibre des pouvoirs entre exécutif et parlement, les pouvoirs du parlement, ou son organisation (ce que nous avons recoupé sous le vocable « réforme parlementaire »). Les initiatives citoyennes ont donc plus tendance à toucher directement

2 Cette classification s'intéresse à la question de la dispersion ou au contraire de la concentration du pouvoir. Une réforme inclusive peut être définie comme une réforme qui ouvre le processus de décision à de nouveaux acteurs ou aux citoyens, tandis qu'une réforme exclusive tend à limiter l'accès à ce processus. Pour donner quelques exemples, des référendums qui proposent de rendre le système électoral plus proportionnel, de donner plus de pouvoir à l'opposition parlementaire, ou de renforcer les pouvoirs des autorités locales au détriment de l'Etat central sont codés comme des référendum inclusifs (Bedock, 2017, p. 274-286),

3 D'après les données de l'office fédéral de la statistique suisse : https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/politique/votations.html

aux modes de sélection et aux pouvoirs et ressources des élus, qu'il s'agisse de changements de la loi électorale, des financements des partis politiques ou de l'équilibre des pouvoirs entre citoyens et élus par les modalités d'organisation de la démocratie directe.

Figure 1. *Thèmes des réformes institutionnelles mises au référendum selon l'identité de l'initiateur en Europe, 2000-2020*



Lorsque l'on examine la position de l'exécutif sur les référendums institutionnels organisés en fonction de l'identité de l'initiateur (Tableau 1), on constate bien l'existence d'un conflit beaucoup plus fréquent dans le cadre des initiatives citoyennes. En effet, l'exécutif était favorable à la proposition mise au vote dans 36% des cas lorsqu'il s'agissait d'une initiative citoyenne, contre 91% des cas pour une initiative parlementaire et 79% pour une initiative présidentielle. Ces fortes différences viennent renforcer l'idée selon laquelle les référendums institutionnels d'initiative citoyenne cherchent souvent à modifier les règles du jeu dans une direction à laquelle les élus en général, et ici le gouvernement en particulier, sont hostiles.

Tableau 1. *Position de l'exécutif sur le référendum institutionnel selon l'initiateur, en %*

Initiative	**Favorable**	**Total (N=91)**
Citoyenne	36%	44

Parlementaire	91%	33
Présidentielle	79%	14
Total	*62%*	*100%*

Lecture : L'exécutif était favorable à 36% des réformes institutionnelles proposées par le biais d'initiatives citoyennes

L'issue finale des référendums, leur niveau moyen de participation et de votes favorables sont très contrastés selon l'identité de l'initiateur (Tableau 2). Le premier constat sautant aux yeux est le nombre très faible d'initiatives citoyennes définitivement adoptées : 11%, et ce alors même qu'elles bénéficient en moyenne de 65% de votes favorables, soit davantage que les initiatives de l'exécutif (61%). 55% de ces initiatives citoyennes ne sont pas adoptées faute de quorum malgré un vote favorable, tandis qu'un tiers sont rejetées. Il semble donc que les électeurs soient plus enclins à soutenir les initiatives citoyennes lorsqu'ils se déplacent, mais que ce soutien ne se traduit que rarement dans une modification effective des règles du jeu institutionnel, notamment du fait de la barrière représentée par le quorum qui peut d'ailleurs prendre plusieurs formes (pourcentage de participation, pourcentage de votes favorables, seuil fixe ou associé à la participation aux dernières élections…). On peut citer les échecs des referendums italiens de 2000 et 2009, slovaques de 2000, 2004, 2010, loin des 50% requis, ou encore le référendum bulgare de 2016 qui malgré 51% de participation n'a pas atteint le quorum requis de 3 500 000 électeurs correspondants au taux de participation aux dernières élections parlementaires. En revanche, notre première hypothèse n'est pas confirmée : si un nombre important de référendums proposés par l'exécutif est rejeté (29%), et si le pourcentage moyen de votes favorables (61%) est inférieur à celui pour les propositions initiées par les citoyens et surtout par les présidents, les électeurs ne semblent pas davantage privilégier le statu quo institutionnel que dans le cadre d'initiatives citoyennes. La proportion de réformes définitivement adoptées (44%) est très largement supérieure à celle des initiatives citoyennes, même si cette proportion est très en deçà de celle des référendums victorieux initiés par le Président (79%). La participation électorale est également bien plus élevée en moyenne (51%) que pour les initiatives citoyennes, ce qui s'explique par la tendance des forces politiques opposées à une mesure à prôner l'abstention pour éviter que le quorum ne soit atteint pour ces référendums d'initiative citoyenne. C'est par exemple fréquemment le cas en Italie, où plusieurs réformes plébiscitées par une majorité des votants ont échoué à franchir le quorum de 50% du corps électoral (2000, 2009). Dans ce cas, lorsque le quorum est élevé, les opposants semblent plutôt inciter à l'abstention plutôt qu'au vote contre dans les campagnes référendaires. Il est alors difficile de discerner la valeur de l'abstention : désintérêt pour la question posée ou expression d'un vote défavorable ?

Tableau 2. *Issue finale, participation moyenne et votes favorables en faveur des référendums sur des réformes institutionnelles en Europe selon l'initiateur en %, 2000-2020*

Initiative	Rejeté	Majorité favorable mais quorum non atteint	Majorité favorable mais consultation sans suite	Adopté	**Total (N=93)**	% moyen de participation	% moyen de votes favorables
Citoyenne	33%	55%	0%	11%	**45**	39	65
Exécutif	29%	15%	12%	44%	**34**	51	61
Présidentielle	0%	21%	0%	79%	**14**	55	78
Total	*27%*	*36%*	*4%*	*33%*	***100%***	*46%*	*66%*

Lecture : Parmi les réformes institutionnelles proposées par initiative citoyenne, 11% parmi les 45 proposées ont été adoptées.

Si l'on examine enfin la congruence entre la position des votants et celle de l'exécutif (Tableau 3), c'est-à-dire l'alignement des votes des électeurs avec la position de l'exécutif pendant la campagne référendaire, deux constats émergent : d'une part, le fait que les électeurs sont assez fréquemment en désaccord avec l'exécutif, d'autre part des différences relativement faibles entre les initiatives citoyennes et les référendums organisés par l'exécutif. Les électeurs sont plus souvent en désaccord avec l'exécutif dans le cadre des initiatives citoyennes (43%) que dans le cadre des référendums organisés par l'exécutif (33%), mais cet écart reste limité. Au contraire, les positions des électeurs et de l'exécutif sont généralement congruentes dans le cadre des référendums organisés par le président (86%). On peut citer par exemple le référendum ukrainien de 2000 initié par le président Kuchma (dont le résultat, déclaré inconstitutionnel par le parlement, suscitera de vives protestations et la révolution orange), deux référendums roumains initiés par le président en opposition au parlement (2007, président Basescu) ou au gouvernement (2019, président Iohannis), ou encore le referendum russe de 2020 proposé par le président Poutine. Là encore, la prédilection plus forte pour le *statu quo* institutionnel dans le cadre de référendums organisés par l'exécutif ne se vérifie pas. Nous ne constatons pas non plus des désaccords beaucoup plus importants entre l'exécutif et les électeurs dans le cadre d'initiatives citoyennes.

Table 3. *Congruence entre la position des électeurs et de l'exécutif selon l'initiateur des référendums institutionnels en Europe, en %, 2000-2020*

Initiative	**Votants et exécutif en désaccord**	**Votants et exécutif en accord**	**Total (N=91)**
Citoyenne	43%	57%	44

Exécutif	33%	67%	33
Présidentielle	14%	86%	14

Note : la congruence des positions désigne ici les situations où les électeurs ont majoritairement voté en faveur d'une proposition soutenue par le gouvernement, ou inversement (sans préjuger de l'issue finale de l'adoption).

Pour conclure cette analyse, nous avons conduit deux analyses de régression sur l'issue finale des réformes en analysant d'abord les votes favorables par le biais d'une régression linéaire, puis la propension à l'adoption définitive des réformes en fonction de l'identité de l'initiateur et de la position de l'exécutif par une régression logistique. Plusieurs variables de contrôle sont introduites : le niveau de participation, le caractère inclusif de la réforme, le niveau de population, mais aussi l'indice de démocratie puisque notre base de données comprend des pays autoritaires et des démocraties. Ces analyses inférentielles confirment les analyses descriptives et les précisent. Premièrement, toutes choses égales par ailleurs, les différences en termes de votes favorables selon l'identité de l'initiateur ne sont pas statistiquement significatives, tandis que le fait que le gouvernement soit opposé à une proposition diminue de près de 14 points de pourcentage les votes en faveur d'une réforme (même si dans certains cas, à l'inverse, le soutien de l'exécutif peut entraîner un vote-sanction à son encontre, comme le référendum italien de 2016, voulu et soutenu par Matteo Renzi, et dont l'échec a conduit à la démission). Un plus faible niveau de participation est également associé à une proportion plus importante de votes en faveur d'une réforme donnée. Ce résultat suggère le fait que ce sont avant tout les partisans des réformes mises au vote qui se déplacent pour les référendums, et que plus le quorum est haut, plus les opposants semblent appeler à l'abstention plutôt qu'à un vote contre la réforme. La stratégie alors utilisée peut être plutôt l'indifférence des opposants (comme en Pologne en 2015) mais aussi l'appel plus clair à l'abstention : par exemple en Macédoine du Nord où le premier ministre a appelé au boycott d'un referendum d'initiative citoyenne en 2004, ou en Roumanie en 2019 où quatre partis d'opposition appellent également ouvertement au boycott. Si l'on examine ensuite le deuxième modèle, on constate que les réformes ont plus de chances d'être définitivement adoptées si elles sont proposées par l'exécutif et surtout par le président de la République, tandis que la position de l'exécutif n'a pas d'effet statistiquement significatif sur l'adoption fnale des réformes. Enfin, on constate que la proportion de votes favorables aux référendums sur les réformes institutionnelles tend à être plus faible dans les démocraties que dans les régimes autoritaires, mais que la nature du régime n'a pas d'effet statistiquement significatif sur l'adoption finale des réformes.

Tableau 4. *Issue finale des référendums selon l'initiateur*

	Votes favorables	Adoption définitive
Cat. réf. : Initiative citoyenne		

Parlementaire	-5.781	**2.517*** **
	(6.175)	(0.777)
Présidentielle	8.061	**3.705*** **
	(10.966)	(1.028)
Exécutif opposé	**-13.897** **	0.869
	(5.887)	(0.757)
Participation	**-0.431*** **	0.023
	(0.163)	(0.0150)
Réforme inclusive	-3.555	-1.048
	(3.743)	(0.670)
Population en millions	-0.046	0.005
	(0.078)	(0.014)
Indice de démocratie	**-4.950** **	-0.094
	(1.990)	(0.234)
Constante	132.0***	-2.631
	(16.412)	(1.988)
Observations	88	88
R-carré	0.33	

Erreurs robustes entre parenthèses. Modèle 1 : Régression linéaire. Modèle 2 : Régression logistique
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.10

Conclusion

La prévalence du *statu quo* institutionnel dans le cadre des référendums sur les règles de la vie politique se confirme grâce à nos données : en effet, seules 33% des propositions institutionnelles mises au vote sont définitivement adoptées. Nous avions fait l'hypothèse d'une plus forte propension des citoyens à voter en défaveur des propositions issues de l'exécutif sur les institutions, et en faveur des propositions issues d'initiatives citoyennes. La réalité est bien plus contrastée. Les initiatives citoyennes portent plus souvent sur des sujets remettant en cause les prérogatives et les modes de sélection des élus : beaucoup d'entre elles visent par exemple à étendre le champ de la démocratie directe, ou encore à modifier la loi électorale. L'exécutif est opposé aux propositions issues des initiatives citoyennes dans plus de deux tiers des cas, suggérant clairement la nature le plus souvent anti-hégémonique (Qvortrup, 2000) des réformes proposées par les citoyens, souvent issus de groupes minoritaires mobilisés opposés au gouvernement. Pour autant, si le conflit entre les porteurs des initiatives citoyennes et le gouvernement est patent, les citoyens rejettent presque aussi fréquemment les propositions citoyennes que celles issues de l'exécutif, tandis que le cas des référendums présidentiels est particulier : ceux-ci sont bien plus souvent adoptés que les autres (et sont plutôt le fait de pays à la transition démocratique récente ou très inachevée). De la même manière, le désaccord entre la position de l'exécutif et le vote des électeurs est à peine plus fréquent dans le cadre des initiatives citoyennes que lors des référendums initiés par l'exécutif. Cependant, si presque 9 initiatives citoyennes sur 10 ne sont finalement pas adoptées, c'est aussi parce qu'elles butent beaucoup plus souvent que les référendums parlementaires et présidentiels sur l'obstacle du quorum.

Plus de la moitié des initiatives citoyennes sont approuvées par les électeurs mais échouent à dépasser le seuil de participation requis pour une adoption définitive.

En d'autres termes, le caractère « défensif » des référendums institutionnels, mis en évidence par le faible nombre de propositions institutionnelles définitivement adoptées, semble bien confirmé. Il n'apparaît pas tant lié fondamentalement à l'identité de l'initiateur du référendum qu'aux nombreuses barrières institutionnelles qui peuvent empêcher un vote favorable de se transformer en une adoption définitive : quorum élevé, ou nature consultative du référendum. Les initiatives citoyennes sont bien utilisées de manière « offensive » par certains groupes pour porter des propositions auxquelles les élus sont généralement défavorables, mais ne sont pas forcément suivies d'effet.