

---

VINCENT MICHELOT

LE PROCESSUS RÉFÉRENDAIRE  
EN CALIFORNIE :  
UN TRAVESTISSEMENT  
DÉMOCRATIQUE ?

57

LES ORIGINES OUBLIÉES DU RÉFÉRENDUM

Depuis 1976, le nombre de référendums d'initiative populaire soumis au vote des électeurs de l'État de Californie a été de 1 110 ; 484 ont recueilli la majorité nécessaire à leur adoption, soit environ 43 % de taux de réussite pour les pétitionnaires. La lecture des tableaux statistiques permet par ailleurs de constater une très nette augmentation du nombre de ces référendums à partir de l'année 1976. En effet, dans les années paires, donc les années d'élections présidentielle ou législatives de mi-mandat, qui voient le plus grand nombre de référendums soumis au vote pour des raisons simples de mobilisation des électeurs, la quantité de consultations populaires a pratiquement doublé entre la période de l'avant et de l'après-1976, jusqu'à atteindre un record en 1996 avec 93 référendums, pour ensuite se stabiliser aux alentours de 66 par année paire. On est donc là face à une procédure très courante de la vie politique californienne, mais aussi très spécifique de l'identité institutionnelle de cet État puisque, aux États-Unis, seul l'Oregon – historiquement à l'origine de l'introduction de cet acte de démocratie participative directe dans la pratique politique américaine au début du xx<sup>e</sup> siècle – vote plus que la Californie. Mais, par-delà le particularisme institutionnel, le véritable intérêt d'une étude des référendums en Californie tient au contexte politique dans lequel ceux-ci interviennent et aux symptômes qu'ils font apparaître dans la décomposition progressive de la démocratie

représentative aux États-Unis, sous les coups de butoir d'une idéologie souvent anti-étatique, antiparlementaire, anti-establishment et très fréquemment d'inspiration populiste et conservatrice.

58 Sans aucun doute, le référendum d'initiative populaire le plus célèbre aux États-Unis est la Proposition 13, adoptée par les électeurs californiens en 1978 : elle prévoyait un plafonnement des taxes foncières à 1 % de la valeur des biens et a eu pour conséquence une baisse de 57 % des revenus de cet impôt pour l'État de Californie. Cette proposition est largement considérée comme la première des révoltes fiscales qui allaient poser les bases d'une baisse des impôts d'abord au niveau fédéré, en s'étendant par la même procédure référendaire à d'autres États, puis au niveau fédéral avec l'entrée en fonction de Ronald Reagan en janvier 1981. C'est une thématique structurante et récurrente de la vie politique des États-Unis, dans laquelle les États sont comme des « laboratoires de la démocratie », pour reprendre l'expression célèbre de l'ancien juge de la Cour suprême, Louis Brandeis. Mais on se trouve aussi, en 1978, à un moment déterminant de transformation du politique américain avec l'avènement d'une majorité électorale conservatrice qui a donné forme et contenu à la montée en puissance de ses idées à partir de la campagne de Barry Goldwater en 1964. Si la procédure référendaire porte aussi fortement cette marque, c'est qu'elle coïncide d'abord avec la lecture conservatrice des institutions, ensuite avec les thématiques du mouvement à partir des années 1970 et, enfin, avec les stratégies électorales du parti républicain depuis le Watergate. Il s'agit donc là de ce que l'on pourrait qualifier d'homologie entre système de valeurs et procédure politique. Mais, il faut le noter, cette homologie est aussi fondée sur une forme de renversement idéologique, puisque, à l'origine, le référendum, tout comme la rhétorique des États comme « laboratoires de la démocratie », qui lui est quasiment contemporaine, sont des outils progressistes de transformation sociale et politique.

En effet, en Californie, la procédure référendaire a vu le jour officiellement en 1911, sous l'égide d'un gouverneur progressiste, Hiram Johnson. Il s'agissait de lutter contre la corruption, mais aussi contre la mainmise sur la vie politique californienne de puissants intérêts économiques, dont les compagnies de chemin de fer. L'idée, qui participe d'un effort de construction d'une démocratie plus directe, était évidemment de redonner le pouvoir au peuple pour contourner un corps politique soupçonné d'être corrompu. À l'échelon fédéral, elle se traduit par l'adoption en 1913 du 17<sup>e</sup> amendement à la Constitution qui dispose

que les sénateurs ne seront plus élus dans les Assemblées législatives des États au suffrage indirect, mais au suffrage universel direct par le peuple des États. Au niveau fédéré, le même élan progressiste se traduit par l'adoption du référendum, mais aussi de la procédure de « rappel » (*recall*), qui permet, à l'initiative du peuple, de convoquer une nouvelle élection en cours de mandat – d'un gouverneur par exemple – si une partie de l'électorat estime par le biais d'une pétition que l'élu a perdu sa confiance<sup>1</sup>. C'est à la même époque que se met en place un système d'élection des juges en Californie, dont l'originalité est à trouver dans la « rétention » qui impose aux juges élus de revenir régulièrement devant le peuple pour être, en quelque sorte, « confirmés », ce au cours d'une élection dans laquelle le sortant est le seul habilité à concourir. De la même manière, si l'on parle, à l'échelle nationale, des États comme des « laboratoires de la démocratie », c'est parce que, jusqu'en 1937, la Cour suprême impose, sur les questions économiques, une jurisprudence fondée sur la « liberté de contrat » qui rend très difficile toute tentative de régulation de l'économie par l'État et, de fait, limite les pouvoirs du Congrès. D'où l'idée que la réforme progressiste, notamment en matière de droit du travail, ne pourrait venir que des États fédérés, sous couvert de défense de leur souveraineté.

59

Ainsi, l'évolution de la procédure référendaire en Californie et le renversement idéologique dont elle est l'objet ne peuvent être compris que dans le cadre double du fédéralisme américain et de la place de l'État dans le discours des partis politiques. En d'autres termes, l'outil du référendum fonctionne très largement comme un contre-pouvoir opposé aux politiques fédérales. Cet article vise donc à démontrer que la mutation du processus référendaire à partir de l'année 1976 s'explique très largement par le basculement du modèle libéral inspiré du New Deal et de la Grande Société de Lyndon Johnson vers un modèle conservateur appuyé sur une coalition électorale qui se construit sur deux élections présidentielles, celles de 1968 et de 1980, qui voient la désagrégation de la fameuse « Coalition du New Deal » et l'assemblage encore imparfait d'une coalition conservatrice. À son tour, cette dernière va, en 1994, lors de la victoire des républicains aux élections de mi-mandat, et en 2000 avec l'élection de George W. Bush, acquérir des contours plus nets. Après avoir décrit la nature du processus référendaire en Californie et identifié les termes du débat institutionnel, on articulera l'analyse autour

---

1. C'est la procédure qui est appliquée en 2003 contre le gouverneur en place, Gray Davis, procédure qui débouche sur l'élection d'Arnold Schwarzenegger.

de l'homologie conservatisme / référendum en fonction de trois points que sont : la lecture des institutions telle qu'elle s'incarne dans un rapport ambigu au judiciaire ; la thématique de déconstruction du modèle de la Grande Société ; la stratégie électorale de reconquête du pouvoir par les mobilisations locales (*get out the vote*) et l'investissement dans les échelons les plus basiques du politique américain.

## LES PROCÉDURES

60 Dans l'état actuel de la législation, il existe en Californie trois types de procédures référendaires dont le nom générique est *initiative* : des initiatives constitutionnelles qui amendent le texte organique de Californie, des initiatives législatives qui proposent l'adoption d'une loi et, enfin, des référendums qui sont des validations par le peuple de lois votées par l'Assemblée législative. La loi dispose de procédures spécifiques dans chaque cas, notamment en ce qui concerne le nombre de signataires de la pétition nécessaire pour « qualifier » l'initiative, c'est-à-dire la soumettre au vote : dans le premier cas, il s'agit de 5 % du total des électeurs ayant participé au dernier scrutin pour l'élection au poste de gouverneur (soit 433 971 en 2009), dans les deuxième et troisième de 8 % (soit 694 354 en 2009). Les pétitionnaires disposent de 150 jours pour obtenir le nombre de signatures exigé ; les initiatives doivent être « qualifiées », c'est-à-dire avoir obtenu le nombre nécessaire de signatures au minimum 131 jours avant le scrutin et les pétitionnaires sont en conséquence autorisés à raccourcir la période de collecte des signatures. Même si la loi californienne sanctionne l'utilisation frauduleuse – ou dans un but autre que strictement lié à l'initiative – des noms et adresses collectés, elle autorise explicitement la rétribution financière des personnes qui les recueillent. Les signatures font ensuite l'objet d'un comptage brut, comté par comté ; si les listes comportent 100 % ou plus du nombre de signatures exigées, elles sont alors vérifiées par échantillonnage de l'authenticité d'un minimum de 500 signatures ou de 3 % des électeurs du comté, le chiffre le plus important étant retenu. Trois cas de figure se présentent alors :

- la pétition rassemble moins de 95 % des signatures nécessaires : elle est donc disqualifiée, et par conséquent non soumise au vote ;
- la pétition rassemble plus de 110 % des signatures nécessaires : elle est donc qualifiée et inscrite au vote ;
- la pétition rassemble entre 95 % et 110 % des signatures nécessaires, ce qui entraîne une vérification individuelle de toutes les signatures, qui doit être effectuée dans les 30 jours.

Les initiatives peuvent porter sur tous les sujets qui relèvent de la compétence de l'Assemblée législative de l'État. Dans l'hypothèse où elles ont une incidence fiscale, le ministère californien du Budget et la commission paritaire du budget de l'Assemblée législative de Californie doivent préparer un rapport dans les 25 jours suivant le dépôt du texte<sup>2</sup>.

La procédure présente donc de multiples problèmes de manipulation de l'opinion publique et de transparence démocratique, notamment au niveau du financement. En effet, dès lors que le nombre de signatures à recueillir est élevé, il devient très difficile de compter exclusivement sur des volontaires, ce qui signifie que ces référendums d'initiative *a priori* populaire sont de fait à « l'initiative » soit de riches individus qui s'engagent au nom de certaines causes, soit de groupes d'intérêt qui contournent ainsi le processus législatif traditionnel d'un « marché » politique américain déjà riche en cheminements institutionnels potentiels. Selon les intérêts que l'on a à défendre ou à promouvoir, on peut se tourner soit vers le législatif, soit vers l'exécutif, soit vers le judiciaire<sup>3</sup>. Et il est, en plus, fréquemment possible de choisir à quel niveau d'État, fédéral ou fédéré, on souhaite intervenir. Le processus référendaire s'ajoute donc à ces possibilités et il n'est nullement réservé aux personnes privées.

Par-delà, on peut aussi décrire le référendum d'initiative populaire comme une forme institutionnelle étrange qui serait à la fois une procédure d'appel législatif dans laquelle le peuple ainsi consulté siégerait en appel des décisions de l'Assemblée législative de Californie, et une forme de contrôle populaire de la constitutionnalité des lois. Le législateur, au sens traditionnel du terme dans une démocratie représentative, est donc non seulement mis sous tutelle permanente, mais aussi privé d'un instrument fondamental du corps législatif : la maîtrise de son calendrier comme indication de ses priorités dans la formulation des politiques publiques. Sur une période de quatre ans par exemple, il est impossible à l'Assemblée de Californie de légiférer sur un domaine précis en contrôlant l'ensemble des variables, une proposition pouvant toujours modifier, dans un délai court, le contexte fiscal ou juridique. Enfin, si l'on regarde le thème des référendums d'initiative populaire, on constate que la légitimité et l'expertise des élus sont systématiquement contestées ou remises en cause, ne serait-ce que par les multiples propositions sur la

2. Ce descriptif est tiré du site du Secrétaire d'État de Californie : [http://www.sos.ca.gov/elections/initiative\\_guide.htm](http://www.sos.ca.gov/elections/initiative_guide.htm), 2 décembre 2009.

3. Les organisations de défense des droits civiques ou de défense de l'environnement choisissent souvent cette démarche judiciaire.

limitation du nombre des mandats ou encore l'organisation des élections et les droits des partis politiques.

De ce point de vue, la Proposition 140, adoptée en 1990 par les électeurs californiens, est symbolique : elle limite à 6 ans à la Chambre basse et à 8 ans au Sénat de l'État la durée des mandats qu'un élu peut effectuer. En 2008, les mêmes électeurs ont rejeté la Proposition 93 qui aurait réduit à 12 ans la durée cumulée pendant laquelle les élus auraient pu siéger dans les deux chambres. Le rapport du Center for Governmental Studies, rédigé en 2008 avant le vote sur la Proposition 93, montre de manière très synthétique les avantages et les dangers de ce type de lois. D'une part, elles accroissent la représentation des femmes et des minorités ethniques en permettant un renouvellement plus fréquent du personnel politique, ce qui conduit à une meilleure représentation descriptive des électeurs, c'est-à-dire une meilleure représentation de la diversité ethnique et sexuelle de la population ; d'autre part, elles diminuent le potentiel de corruption des élus (en l'absence de preuves statistiques il faut bien insister sur le caractère hypothétique de cette affirmation). Mais elles ont aussi pour conséquence mécanique de faire chuter l'ancienneté moyenne des élus et surtout d'affaiblir encore un peu plus le rôle de contrôle parlementaire de l'exécutif par l'Assemblée de Californie, ce qui explique un glissement dans l'équilibre des pouvoirs au profit de l'exécutif<sup>4</sup>. Il est donc difficile au législateur californien de travailler sur la durée et, partant, de se positionner de manière crédible comme contre-pouvoir. L'Assemblée est ainsi souvent cantonnée dans une position paradoxale de veto législatif en réaction à l'action du gouverneur. Tout comme un président face à un Congrès hostile au niveau fédéral, l'Assemblée de Californie, presque structurellement démocrate alors que l'alternance partisane est courante à la tête de l'exécutif californien, existe en disant non, ce qui nourrit évidemment l'antiparlementarisme.

62

#### LES PARTIS POLITIQUES DANS LE PROCESSUS RÉFÉRENDAIRE

Le bilan est aussi assez mitigé en ce qui concerne la position des partis politiques dans le processus référendaire : alors qu'ils devraient être le premier médiateur entre les électeurs et l'Assemblée dans le processus

4. Le rapport très complet de Sasha Horwitz, « Termed Out: Reforming California's Legislative Term Limits », est consultable à l'adresse suivante : [http://www.cgs.org/images/publications/term\\_limits\\_final\\_sm\\_111907.pdf](http://www.cgs.org/images/publications/term_limits_final_sm_111907.pdf).

législatif, ils sont de fait contournés et ignorés par un citoyen législateur qui prend parfois les traits d'un citoyen soldat des groupes d'intérêt. Dans un remarquable article de la *Columbia Law Review*, Richard L. Hasen décrit les tactiques et les nouvelles formes d'intervention dans l'espace public que les partis doivent inventer pour s'adapter, revenir en jeu et garder leur pouvoir structurant du politique californien<sup>5</sup>. Si la conclusion de l'auteur est plutôt optimiste sur la capacité des partis politiques à faire face au processus référendaire, il n'en reste pas moins vrai que tous les efforts déployés sont strictement réactifs, voire manipulateurs : Richard Hasen décrit, par exemple, la manière dont les partis affinent leur positionnement idéologique autour d'une campagne référendaire sans avoir à prendre une position de leader sur la question, ou encore leurs tentatives de détourner l'objet premier du référendum en l'utilisant comme un outil de mobilisation pour d'autres scrutins effectués le même jour. Il mentionne aussi le fait, sans s'y étendre exagérément, que le processus référendaire est un outil supplémentaire pour le parti minoritaire dans le rapport de forces avec le parti majoritaire à l'Assemblée législative de Californie. D'une certaine façon, il est en effet tentant pour ce parti minoritaire d'aller chercher, par le biais du référendum, ce qu'il ne peut pas obtenir par le processus législatif traditionnel, en particulier parce qu'il ne jouit pas de la maîtrise du calendrier.

63

De même, si Richard Hasen décrit bien les dommages collatéraux que peut subir le parti républicain de Californie lorsque, en 1994, il milite activement, sous l'égide du gouverneur de l'époque, Pete Wilson, en faveur de l'adoption de la Proposition 187 qui prive les immigrants illégaux des services sociaux, éducatifs et médicaux de l'État, il ne pousse pas le raisonnement jusqu'à ce qui nous semble devoir être son terme. En jouant un rôle de supplétifs dans l'affrontement politique qui consiste à se raccrocher à un débat dont ils n'ont pas posé les termes, les partis s'exposent à plusieurs types de risques : ils perdent une capacité déjà faible aux États-Unis, en particulier à l'échelle étatique, de conception programmatique ; ils donnent l'apparence de ne pas avoir le courage de défendre leurs idées ; ils se privent de la capacité d'encadrer une parole politique déjà virulente, comme l'ont montré les débats citoyens (*townhall meetings*) de l'été 2009 sur le projet de réforme de la santé ; enfin ils favorisent l'éclatement du débat politique en une forme de pointillisme thématique qui ne permet à aucune hiérarchie ou système de valeurs de se dégager.

5. Richard L. Hasen, « Parties Take the Initiative (And Vice Versa) », *Columbia Law Review*, vol. 100, n°3, Symposium : Law and Political Parties, avril 2000, p. 731-775.

Il n'est donc pas surprenant que l'arme manipulée se retourne contre les partis sous la forme de nombre d'initiatives visant à les encadrer plus étroitement, notamment dans leur financement et leur capacité à organiser les élections. C'est le cas de la Proposition 198, adoptée en 1996, qui prévoit des élections primaires ouvertes (*blanket primary*) pour désigner les candidats des partis. Alors que, jusque-là, la Californie avait un système de primaires fermées (seuls les électeurs inscrits sur les listes électorales avec une affiliation partisane spécifique pouvaient voter dans la primaire de ce parti), on est passé à un régime dans lequel tout électeur peut voter dans la primaire de son choix. Craignant la manipulation du scrutin, en particulier lors des années où un seul des deux grands partis organisait des élections primaires significatives (ce qui permettait, par exemple, aux électeurs républicains de peser dans la désignation du candidat démocrate à la présidence ou au poste de gouverneur), et arguant de la protection de leur liberté d'association selon le 1<sup>er</sup> amendement, trois partis politiques ont contesté en justice la Proposition 198.

64

Dans l'arrêt *California Democratic Party v. Jones* (2000), la Cour suprême, à une majorité de 7 contre 2, invalide la Proposition 198 au motif qu'elle viole effectivement les droits d'association des partis. La décision, comme le souligne le juge Stevens dans ses attendus dissidents, peut paraître surprenante de la part d'une Cour plutôt conservatrice qui a souvent répété son attachement à la souveraineté des États et qui, dans ce cas précis, s'imisce de manière fort intrusive dans un domaine constitutif de la souveraineté fédérée, l'organisation des élections. On peut donc, comme lors de la décision *Bush v. Gore* rendue à l'issue de l'élection présidentielle de 2000 et donc pratiquement contemporaine de la Proposition 198, parler de fédéralisme à deux vitesses, les droits des États étant l'objet d'une protection sélective. Les défenseurs des libertés civiles ont aussi pu critiquer le fait que les libertés individuelles – ici celle pour les électeurs de voter pour une personne de leur choix sans être contraints par le cadre réglementaire d'un parti – deviennent secondaires par rapport aux libertés d'organisations étatiques ou para-étatiques, mais aussi mettre en avant l'idée que dans une démocratie représentative qui souffrait déjà d'une participation faible, en particulier à l'occasion des élections primaires (avec un taux avoisinant le plus souvent les 30 %), cette mesure allait faire baisser encore plus le civisme électoral.

Pour nous, cette décision a surtout pour caractéristique de nourrir, même involontairement ou paradoxalement, deux thématiques complémentaires du mouvement conservateur américain qui sont tout particulièrement vivaces dans les années 1990 : l'anti-étatisme et la



méfiance/défiance vis-à-vis du pouvoir judiciaire fédéral. On le sait, à l'Assemblée législative de Californie, les partis (qui sont explicitement mentionnés dans la Constitution de Californie, ce qui n'est pas le cas de la Constitution des États-Unis), c'est l'État. Lorsque la Cour suprême, forme supérieure d'un État lointain, à l'opposé de la démocratie directe dans ses modes de nomination (les juges sont nommés à vie par le président avec l'avis et consentement du Sénat), protège un avatar de l'État, les partis, contre la volonté populaire telle qu'exprimée dans le référendum, elle renforce la rhétorique anti-étatisme, mais aussi la suspicion conservatrice vis-à-vis de la Haute Cour américaine.

#### VOLONTÉ POPULAIRE OU DICTATURE DU JUDICIAIRE FÉDÉRAL ?

65

Il faut le rappeler, les deux grandes périodes réformistes que sont le New Deal et la Grande Société de Lyndon Johnson s'articulent avec ou reposent sur des fondations institutionnelles largement composées de décisions de la Cour Warren (1953-1969), sur le droit de vote, le droit à l'intimité, la transformation en politiques publiques concrètes à l'échelle des comtés et des États de l'impératif théorique de déségrégation raciale imposé par l'arrêt *Brown v. Board of Education of Topeka, Kansas* (1954 et 1955), ou encore la nationalisation des droits des accusés par le biais de l'incorporation des libertés fondamentales de la Déclaration des droits dans la clause de « procédure légale régulière » du 14<sup>e</sup> amendement. Dans les années 1970, le mouvement conservateur va largement se structurer autour de la protestation et de la lutte contre des décisions telle *Roe v. Wade* (1973), qui protège et constitutionnalise le droit d'interrompre une grossesse. Qu'il s'agisse du droit de vote ou du droit à l'intimité, les conservateurs critiquent l'intrusion de l'État fédéral dans les prérogatives des États fédérés et dénoncent le fait du prince judiciaire (*judicial fiat*) là où chaque assemblée législative d'État, ou éventuellement le Congrès des États-Unis, aurait dû se prononcer. Certaines associations féministes les rejoignent, en estimant que les droits des femmes auraient été plus solidement établis s'ils avaient été négociés dans une procédure législative plutôt qu'imposés par des juges fédéraux non élus au nom du respect du pacte organique. Le succès du mouvement conservateur passe donc par la déconstruction de la jurisprudence de la Cour Warren sur laquelle repose l'ordre politique et constitutionnel libéral, ce que l'on perçoit bien dans cette remarquable démonstration *a contrario* qu'est l'échec de la nomination de Robert Bork à la Cour suprême en 1987. Si

les démocrates réussissent en effet à réunir une majorité au Sénat pour empêcher la « confirmation » de Robert Bork, c'est bien parce que ce juriste très conservateur avait développé dans ses nombreux articles, et aussi dans ses décisions en tant que juge, une critique radicale et virulente de la jurisprudence de la Cour Warren. C'est aussi pour cette raison que le mouvement conservateur en fait un martyr de la cause de la reconquête du pouvoir judiciaire.

66

Il n'est donc pas surprenant qu'en 1996, à l'initiative du gouverneur Pete Wilson, la Californie adopte la Proposition 209 qui élimine des politiques de l'État en matière d'emploi, de marchés publics ou encore d'admission dans les universités publiques, toute utilisation du critère ethnique ou sexuel, rendant inopérants ou difficiles à gouverner les programmes de discrimination positive (*affirmative action*). Si la cible était aussi tentante, c'est que l'*affirmative action* est avant tout une construction judiciaire dont l'un des précédents fondateurs est le cas *Regents of the University of California v. Bakke* (1978) qui avait, dans une décision en deux parties avec deux majorités opposées, interdit la pratique des quotas raciaux dans les procédures d'admission dans les universités au nom de la « clause d'égalité de protection des lois » du 14<sup>e</sup> amendement, mais aussi reconnu que la diversité dans le corps étudiant était un « intérêt supérieur de l'État » (*state compelling interest*). Ainsi, la puissance publique pouvait utiliser le critère racial dans sa décision d'admission à la condition expresse qu'il ne s'agisse pas d'un critère unique. Malgré un certain nombre d'évolutions dans la jurisprudence, *Bakke* restait le cas de référence qui fixait le cadre juridique de l'*affirmative action*. Avec la Proposition 209, le mouvement conservateur pouvait, lors d'une année d'élection présidentielle, mobiliser les votants en faveur de Bob Dole, le candidat républicain opposé à Bill Clinton, consolider ses réseaux militants à la base, reprendre symboliquement à son compte la rhétorique de *color-blindness*<sup>6</sup> pour renverser la signification de ce qui fut le slogan des activistes du mouvement des droits civiques depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et enfin démontrer que la volonté populaire l'emportait sur la dictature du judiciaire fédéral.

Par ailleurs, la campagne en faveur de l'adoption de la Proposition 209 s'insérait parfaitement dans le cadre plus large de la grande victoire

6. Dans une citation connue de tous les juristes américains, le juge Harlan, s'opposant à une décision de la Cour qui théorisait le principe de « séparation dans l'égalité » (*separate but equal*) et donc conciliait la ségrégation raciale dans les trains de Louisiane avec la clause d'égalité de protection des lois du 14<sup>e</sup> amendement (*Plessy v. Ferguson*, 1896), avait affirmé : « The Constitution is color-blind » (La Constitution ne voit pas les couleurs).

républicaine de 1994, lorsqu'à l'occasion des élections de mi-mandat, les républicains regagnaient, pour la première fois depuis 1954, la majorité dans les deux Chambres du Congrès. Or cette victoire s'était délibérément construite sur une volonté affirmée de polariser le débat partisan pour creuser les différences entre républicains et démocrates, au besoin par l'intermédiaire de ce que l'on a appelé à l'époque les « guerres culturelles » (*culture wars*). Dans ce cadre, le référendum d'initiative populaire se présentait comme l'arme institutionnelle la plus appropriée. Il l'était d'autant plus qu'il correspondait aussi à une nouvelle forme de stratégie électorale qui accompagnait les *culture wars*, stratégie qui consistait à déplacer le curseur thématique des campagnes vers la droite; à ignorer les électeurs centristes qui, s'ils étaient pris en compte, forçaient le parti à se modérer, et donc *in fine* décourageaient la base militante activiste du parti; à identifier des cohortes d'électeurs conservateurs et à en amener un pourcentage maximal à voter<sup>7</sup>. Or cette stratégie n'est réalisable qu'à partir du moment où un mouvement a mis en place un maillage serré d'associations, d'églises et de groupes d'intérêt locaux. La campagne référendaire, qui permet de mobiliser sur des thèmes circonscrits et en pleine résonance avec le tissu associatif au niveau le plus local du politique américain (commission de bibliothèque dans les écoles, associations de parents d'élèves, groupes de prière, associations de quartier, clubs de tir, etc.) est donc l'incubateur idéal des campagnes présidentielles de 2000 et 2004 en ce qu'elle permet un repérage et une structuration parfaits des réseaux militants.

67

D'une certaine manière donc, on a parfaitement renversé la logique fondatrice du référendum d'initiative populaire. Outil privilégié des progressistes pour donner à l'État le pouvoir de lutter contre les intérêts particuliers au nom d'une idéologie cohésive de citoyenneté forte, le référendum est assez largement devenu, dans son avatar californien, une arme de fragmentation du corps politique, de dé-légitimation du processus législatif traditionnel, du pouvoir des tribunaux de dire le sens du texte organique et donc de l'État. *In fine*, le citoyen législateur du référendum, qui est aussi juge de la constitutionnalité des lois, brouille de fait la séparation des pouvoirs, ce qui mène à un glissement inéluctable vers un exécutif fort. Peut-être faudrait-il parler de bonapartisme californien ?

---

7. On renverra le lecteur à cet auteur, « La mobilisation électorale conservatrice : une force de frappe éternelle ? », in Romain Huret (dir.), *Les conservateurs américains se mobilisent. L'autre culture contestataire*, Autrement, 2008, p. 97-111.

R É S U M É

---

*La procédure référendaire en Californie, élément fondateur du programme progressiste de démocratie directe au début du XX<sup>e</sup> siècle, pour lutter contre les intérêts spéciaux et la corruption des élus, est devenue, depuis la fin des années 1970 et l'avènement d'une majorité électorale conservatrice à l'échelle nationale, l'arme institutionnelle de choix du mouvement conservateur. Thématiques polarisantes en accord avec une stratégie électorale de mobilisation de la base conservatrice plutôt que de conquête du centre, remise en question du pouvoir judiciaire, contournement de la majorité démocrate à l'Assemblée législative de Californie, tous les objectifs sont atteints par le biais du référendum à une seule exception près: gouverner au long terme l'État le plus riche et le plus peuplé des États-Unis.*