

JEAN-PIERRE LASSALE

LE RÉFÉRENDUM
AUX ÉTATS-UNIS

152 **L**A DÉMOCRATIE AMÉRICAINE EST BÂTIE sur deux modèles et s'inspire de deux cultures, à la fois opposées et contradictoires. La culture représentative – l'élection périodique des gouvernants épuise le champ de la participation à la décision politique – est le fondement du modèle républicain. Elle inspire la philosophie de la Constitution de 1787 et reflète les vues de ses fondateurs. Madison, dans le *Federalist*, n° X, récuse ce qu'il appelle « la démocratie pure », et cherche un remède à ce ferment de désagrégation que sont les factions dans l'institution d'une République¹.

La culture de participation – celle qui assigne au peuple un rôle direct dans la prise de décision et le contrôle des élus – a, elle aussi, des antécédents. Comme le souligne B. Brown, elle est fortement enracinée dans la tradition anti-fédéraliste². Elle s'incarne dans les formes les plus diverses, avec des degrés d'institutionnalisation différents. Les *town*

6. Par exemple, celui déposé en 1977 par les sénateurs Abourezk et Hatfield. S. J. Res. 67, 95th Congress, 1st Session, 123 Cong. Rec. 51194.

Cet amendement aurait notamment comporté les dispositions suivantes :

Sect. 1. « Le peuple des États-Unis aura le pouvoir de proposer et d'adopter des lois conformément à cet article, à l'exception de tout ce qui concerne la mise en œuvre des pouvoirs dévolus au Congrès par les dispositions 11 et 15 de l'article I, section 8 de cette Constitution. Cet article ne confère pas au peuple des États-Unis le pouvoir de proposer des amendements à cette Constitution. »

Sect. 3. « Une loi faisant l'objet d'une telle initiative sera adoptée à la suite d'un vote acquis à la majorité des votants (*a majority of the people casting votes with respect to such proposed laws*) et aura force exécutoire 30 jours après son adoption, s'il n'en est disposé autrement dans la loi en question. »

7. V. Gray, H. Jacob et Kenneth N. Vines, *Politics in the American States. A Comparative Analysis*, Little, Brown and Co., 4^e éd., 1983, p. 16.

meetings de la Nouvelle-Angleterre en constituent l'expression la plus ancienne³. Au niveau local, les enquêtes publiques (*public hearings*) sont également censées contribuer au bon fonctionnement d'une démocratie participative.

Mais, pour l'essentiel, la participation directe à la décision politique – en incluant le niveau local – passe aujourd'hui par l'initiative populaire et le référendum. Les deux techniques, si distinctes soient-elles, peuvent d'ailleurs se combiner, et il en résulte parfois, chez les auteurs américains eux-mêmes, des incertitudes de vocabulaire et de contenu.

Rappelons que si on laisse de côté le *recall*, cette technique qui permet au corps électoral de censurer les élus et de mettre fin à leurs fonctions avant l'expiration de leur mandat, l'exercice de la démocratie semi-directe comporte deux variantes principales. L'une transfère la totalité du processus de décision des institutions représentatives au peuple. L'initiative populaire permet alors à un nombre donné d'électeurs d'obtenir, par voie de pétition, l'organisation d'un référendum sur une mesure constitutionnelle ou législative qu'ils souhaitent voir adopter. Les assemblées, dans ce cas, sont dessaisies puisque le processus se déroule en dehors d'elles. L'autre variante associe institutions représentatives et intervention directe du corps électoral. Les décisions prises par les assemblées, constitutionnelles ou législatives, sont alors subordonnées à une ratification par référendum – l'organisation de ce référendum étant soit laissée à la discrétion de l'assemblée, soit rendue obligatoire à la suite d'une pétition populaire remplissant les conditions requises.

153

Comme on le voit, l'exercice de la démocratie semi-directe conduit fréquemment à associer les deux techniques dans des processus régis par des finalités différentes. Il est donc difficile de les analyser indépendamment l'une de l'autre, particulièrement aux États-Unis, où les procédures utilisées sont souvent complexes, et où chaque

8. On trouvera cette carte dans l'ouvrage de Thomas E. Cronin, *Direct Democracy*, Harvard University Press, 1989, reproduite dans l'excellente étude de Francis Hamon, *Le Référendum, étude comparative*, Paris, LGDJ, 1995. On trouvera, également, une carte des États pratiquant l'initiative populaire, en matière constitutionnelle ou législative, dans le livre de David D. Schmidt, *Citizen Lawmakers. The Ballot Initiative Revolution*, Temple University Press, 1989, p. 11.

9. Andreas Auer, « Le Référendum populaire en Suisse et aux États-Unis. Droit positif, histoire et fonctionnement », *RFDC*, 1991.

10. C'est aussi dans ces États que le contentieux constitutionnel concernant ces pratiques fut le plus abondant. Voir Marc Slonim, James H. Lowe, « Judicial Review of Laws Enacted by Popular Vote », *Washington Law Review*, vol. 55, 1979.

État membre est libre, sous réserve du cadre fédéral, d'organiser comme il l'entend la participation de ses citoyens à la vie politique et administrative.

En dépit de cette complexité, l'exercice de la démocratie semi-directe aux États-Unis répond à deux caractéristiques majeures : la divergence des solutions entre le niveau fédéral et le niveau local, et la distribution géographique de ce mode de gouvernement.

La Constitution fédérale, pour des raisons politiques et sociologiques, est exclusivement représentative. Référendum et initiative sont exclus tant en ce qui concerne la révision constitutionnelle que le processus législatif ordinaire. Néanmoins, la question s'est posée à plusieurs reprises. Elle l'a été juste avant le début de la guerre de sécession, lorsque le Congrès rejeta, à une faible majorité, l'idée d'un référendum national qui aurait ratifié plusieurs amendements à la Constitution portant sur l'esclavage⁴. L'idée était intéressante puisqu'elle visait à débloquer une situation politique que le fonctionnement normal des institutions ne permettait pas de gérer. Pour autant, le problème posé par l'existence même de l'esclavage n'aurait pas été résolu, et les jeux étaient sans doute déjà faits.

Au XX^e siècle, à intervalles périodiques et pour des raisons diverses, le problème resurgit à nouveau. Très schématiquement, on peut distinguer trois périodes au cours desquelles il fut proposé d'introduire, au niveau fédéral, des éléments de démocratie semi-directe. Au début du siècle, l'influence des mouvements populistes et progressistes ; entre les deux guerres mondiales, la montée de l'isolationnisme et du pacifisme ; dans les années 1970, une crise du politique et la montée en puissance d'un activisme qui conduisait certains groupes à prôner initiative et référendum pour faire trancher par le peuple des choix de société. Ces différentes propositions, dont aucune n'a finalement abouti, répondaient aux vœux de l'opinion à un moment donné, ou rentraient dans le cadre d'une stratégie des groupes de pression. Elles manifestaient tout à la fois une certaine défiance vis-à-vis des dirigeants en place, et le souci de faire trancher par l'opinion publique nationale des choix collectifs jugés essentiels. Elles constituaient une sorte de réaction contre le monopole de décision au profit de la classe politique que crée le régime représentatif.

11. Sur tous ces points, voir David D. Schmidt, *Citizen Lawmakers*, *op. cit.*, p. 10 s.

12. 439 US 1385 - 1978 (Justice Rehnquist).

13. J. F. Zimmermann, *op. cit.*, p. 40.

La conduite des affaires étrangères et le problème des conditions de l'entrée en guerre des États-Unis sont, à cet égard, tout à fait caractéristiques. Entre les deux guerres, de multiples propositions d'amendements constitutionnels furent déposées au Congrès, tendant notamment à subordonner toute déclaration de guerre à un référendum national préalable⁵. L'une de ces propositions – l'amendement Lutlow – fut votée en 1938 par la Chambre des représentants, mais échoua au Sénat sur une question de procédure. L'amendement constitutionnel proposé stipulait que tout engagement militaire des États-Unis devait faire l'objet d'un référendum organisé sur proposition du Congrès, agissant par voie de résolution conjointe. L'objectif était, évidemment, de limiter le pouvoir présidentiel, et d'éviter que le président ne puisse engager le pays dans une politique que la majorité de l'opinion désapprouverait. Problème que la guerre froide, avec la concentration des pouvoirs présidentiels qu'elle impliquait, avait relégué au second plan, mais qui est de nouveau d'actualité depuis quelques années. Il est vrai que le débat s'est déplacé et porte moins aujourd'hui sur l'intérêt d'une sanction populaire que sur l'interprétation de la Constitution et les pouvoirs respectifs du président et du Congrès.

155

Dans les années 1970-1980, la publicité faite au succès d'initiatives populaires dans les États membres, notamment dans le domaine fiscal, devait faire resurgir la question au niveau national. Une véritable campagne nationale fut lancée pour introduire l'initiative populaire dans la Constitution fédérale, et plusieurs propositions d'amendements constitutionnels furent déposées au Congrès⁶.

Aucune de ces tentatives n'a abouti, mais elles témoignent d'une méfiance latente à l'égard du fonctionnement du régime représentatif, et, peut-être, de la persistance d'une revendication populiste qui souhaiterait s'exprimer à l'échelon national.

La démocratie semi-directe reste l'apanage des États membres, et des collectivités décentralisées. Mais elle s'est développée de façon privilégiée dans les États de l'Ouest, en particulier dans le domaine législatif. Cinq États – la Californie, le Colorado, le Dakota du Nord, l'Oregon et le Washington – représentent les trois cinquièmes des ini-

14. On en trouvera quelques exemples dans M. Suksi, *op. cit.*, p. 89 n. 2.

15. Voir, sur ce point, l'étude de Didier Nedjar, « Initiative et Référendum aux États-Unis d'Amérique », *RDP*, 1993, p. 1585-1642.

16. On trouvera des statistiques précises dans *The Book of the States* qui fait l'objet d'une publication annuelle par le Council of State Governments.

tiatives populaires soumises au vote⁷. Un simple regard sur une carte des États-Unis est encore plus frappant : l'exercice de la démocratie semi-directe est concentré dans le bloc massif des États de l'Ouest et du Centre, du Dakota du Nord au Washington, et du Washington à l'Arizona. A quelques exceptions près – Michigan, Illinois, Floride, Alaska –, ce sont dans les États de l'Ouest que l'on trouve, conjugués, l'initiative, le référendum et le *recall*⁸. Pourquoi la démocratie semi-directe a-t-elle trouvé un terrain aussi favorable à l'ouest du Mississippi, alors que le référendum constitutionnel est né en Nouvelle-Angleterre, dans les États du Massachusetts et du New Hampshire ? Une fois de plus, la science politique doit ici venir au secours du droit constitutionnel, car de multiples facteurs concourent à l'explication. L'existence d'une culture politique particulière propre à l'Ouest – parfois qualifiée de *western democracy* – constitue l'un d'entre eux. Il existe ou tout au moins il a longtemps existé, dans ces États, une approche populiste de la politique, comme, d'ailleurs, de la justice. Un certain égalitarisme, fondé sur la responsabilité individuelle (*self-reliant egalitarianism*), a favorisé les modes de participation directe à la vie politique. Les conditions sociologiques ont aujourd'hui profondément changé, mais les traditions politiques héritées du fonds culturel persistent.

C'est dans les années 1890, sous l'influence directe du mouvement populiste, puis progressiste, qu'une vague de « contagion démocratique » se propagea dans les États américains, principalement dans les États de l'Ouest⁹. En 1898, le Dakota du Sud amenda sa Constitution et devint, ainsi, le premier en date des États membres de l'Union à instituer, à l'échelle de l'État, le référendum et l'initiative législative. Il fut imité jusqu'en 1912 par quinze autres États, mais, en pratique, ces techniques législatives concurrentes se développèrent surtout dans trois États : l'Oregon, la Californie et l'État de Washington¹⁰. Des raisons propres à chaque État contribuèrent au succès de ces techniques. Ainsi en fut-il dans l'État d'Oregon, où l'influence du modèle suisse fut particulièrement importante. Mais c'est à la sociologie politique régionale qu'il faut faire appel pour comprendre l'inégale implantation de la démocratie semi-directe. L'Est comme le Sud constituèrent des terrains peu favorables ; l'Ouest, au contraire, s'y prêtait particulièrement, non seulement en raison des traditions culturelles évoquées plus haut, mais aussi de son peuplement et des conditions de sa vie politique¹¹.

17. Jean-Louis Quermonne, « Le référendum : essai de typologie prospective », *RDP*, 1985, p. 585.

Le degré de réceptivité des techniques de démocratie semi-directe est donc inégal selon les États. Cela reste vrai aujourd'hui. Mais encore faudrait-il distinguer entre le niveau étatique et celui des échelons subordonnés. Les États-Unis ont une forte « culture communale », principe de subsidiarité et participation démocratique se combinant pour construire une identité communautaire. Des consultations locales peuvent être organisées, ou doivent l'être, sur des problèmes intéressant la collectivité, même lorsque l'initiative ou le référendum législatif n'existent pas au niveau de l'État.

La diversité, dans ce domaine, est donc la règle, et le champ du référendum, en particulier, très étendu. Mais répertorier ses différentes modalités ne suffit pas. Encore faut-il s'interroger sur les fonctions qu'il remplit et sur le rôle des différents acteurs qu'il met en œuvre.

157

I. TYPOLOGIE DES RÉFÉRENDUMS

Ils doivent d'abord être distingués selon leur effet. Certains sont purement consultatifs ; d'autres, au contraire, constituent l'élément final du processus de décision politique.

Le référendum consultatif (*advisory* ou *non binding referendum*) est une sorte de « sondage grandeur nature », qui permet de connaître l'état de l'opinion sur des sujets très divers. Il peut être organisé à l'initiative d'une assemblée, d'État ou locale, et réglementé par la loi ou par la Constitution de l'État. C'est le cas, par exemple, du Massachusetts, de l'Illinois et du Wisconsin. Les assemblées d'État semblent disposer, dans ce domaine, d'une latitude complète, même si l'objet du référendum est de recueillir l'opinion des électeurs sur l'opportunité de ratifier un amendement à la Constitution fédérale¹².

Ce type de référendum peut être aussi organisé sur le plan local, et revêt parfois un caractère anecdotique. Ainsi, en 1974, la municipalité de Cocoa Beach, en Floride, décida-t-elle de soumettre aux électeurs de la commune une ordonnance municipale interdisant sur les plages le port du monokini¹³. Le corps électoral rejeta la proposition de la municipalité.

Il peut aussi avoir lieu à l'initiative des électeurs. Lorsqu'une pétition dans ce sens a réuni un nombre suffisant d'entre eux, le référendum

18. *City of Eastlake v. Forest City Center*, 426 US 668 (1976). Sur ce sujet, voir l'article de Ronald H. Rosenberg, « Referendum zoning : legal doctrine and practice », *Cincinnati Law Review*, vol. 53, 1983.

est organisé. Le plus important jusqu'à ce jour eut lieu en 1982 et concernait le gel des essais nucléaires. Il se déroula dans huit États, avec la participation de 18 millions d'électeurs, dont 60 % approuvèrent la proposition soumise au vote.

Le champ d'application de ce type de référendum est très vaste, l'objet de la consultation pouvant être purement local ou, au contraire, d'intérêt national¹⁴. Il est parfois utilisé comme une sorte de substitut atténué du mandat impératif. Ainsi, dans l'État du Massachusetts, la loi sur les « politiques publiques » (*Public Policy Act*) prévoit-elle que, sur pétition d'un nombre donné d'électeurs, un référendum peut être organisé dans une circonscription électorale, en vue de donner à l'élu de véritables directives sur des questions relevant de politiques publiques. La frontière entre l'avis, la recommandation et le mandat contraignant est ici incertaine.

158

Le référendum de décision (*binding referendum*) constitue, lui, l'étape ultime d'un processus, et donne la parole finale au peuple. Mais rien n'est jamais simple dans le droit américain, et les ambiguïtés du droit référendaire sont multiples¹⁵. La parole finale peut, en effet, se conjuguer avec la parole initiale, initiative et référendum se combinant dans un même processus normatif. La pratique, par ailleurs, a révélé une tendance certaine au détournement de procédure, la réforme législative sanctionnée par référendum empruntant parfois la forme d'une modification constitutionnelle.

On peut, en effet, classer les référendums de décision selon plusieurs critères. Le plus commode, mais peut-être aussi le plus ambigu à certains égards, s'appuie sur la hiérarchie des normes et conduit à distinguer référendum constitutionnel et référendum législatif.

Le référendum constitutionnel s'applique aujourd'hui essentiellement aux amendements apportés aux Constitutions des États par les législatures. Il est en vigueur dans tous les États, sauf le Delaware où il suffit d'un vote par les assemblées de l'État à la majorité des deux tiers et ceci pendant deux sessions consécutives. Le nombre des amendements approuvés ainsi, par voie de référendum, est d'autant plus important¹⁶ que la tentation est forte, pour les promoteurs d'une réforme engagée par voie d'initiative, de la faire inscrire dans la Constitution de l'État. Cette promotion des normes est possible dès lors que le domaine de la loi constitutionnelle n'est pas limité. Il s'agit là d'un phénomène analogue à celui que Jean-Louis Quermonne a signalé pour la Suisse¹⁷. Rien

19. En 1992, la limitation de la durée des mandats avait déjà été approuvée par référendum dans douze États, souvent à des majorités dépassant 60 %.

n'interdit en effet aux auteurs d'une initiative constitutionnelle de proposer d'inscrire dans la Constitution de l'État la réglementation du coût des primes d'assurance ou le plafonnement de la responsabilité médicale.

Le référendum législatif est, lui, susceptible de modalités très diverses. Dans certains cas, il est simplement facultatif et laissé à la discrétion des assemblées de l'État (*voluntary* ou *indirect referendum* dans la terminologie américaine). Celles-ci y recourent d'autant plus facilement qu'elles y voient un moyen de se décharger sur l'électeur du soin de trancher une question politiquement sensible. Il peut s'agir, en l'occurrence, d'un problème très concret et très local : l'apport de fluor dans la distribution de l'eau ou les conditions de vente et de consommation des boissons alcooliques. Le Parlement de l'État décentralise alors la décision, en autorisant la tenue d'un référendum dans les collectivités locales intéressées.

159

Le référendum peut aussi s'imposer aux assemblées, et cela dans deux séries d'hypothèses. Dans certains cas, il est obligatoire, compte tenu des matières concernées (*mandatory referendum*). Ainsi, dans treize États, la Constitution exige-t-elle un référendum pour toute augmentation du plafond de la dette. Il en va de même très souvent pour les émissions d'emprunts assorties d'une garantie de l'État (*full faith and credit clause*). Celui-ci, il est vrai, peut tourner la difficulté en passant par l'intermédiaire d'organismes publics autorisés à emprunter sans bénéficier de la même garantie automatique.

De même, le financement par un impôt affecté des établissements scolaires publics est-il fréquemment soumis à référendum. Il en est ainsi, par exemple, dans l'État de New York (à l'exception de la ville de New York elle-même) : le budget du district scolaire est soumis à l'approbation des électeurs, et il est arrivé que ceux-ci rejettent, à plusieurs reprises, un budget proposé, mais jugé non satisfaisant. Obligatoires aussi sont les référendums concernant la modification ou l'extension des limites d'une commune : la consultation des intéressés s'explique, notamment, par la peur d'un changement de statut fiscal. Il en va de même en matière d'urbanisme local : les mesures relatives à l'occupation des sols (*zoning*) font fréquemment l'objet de référendums obligatoires. La Cour suprême, dans un arrêt de 1976, a jugé cette procédure parfaitement constitutionnelle¹⁸.

20. Voir Ronald J. Rosenberg, « Referendum Zoning », *Cincinnati Law Review*, 1983, art. cit. Également, Barbara F. Grossman, « The initiative and referendum process. The Michigan experience », *Wayne Law Review*, vol. 28, 1981, p. 77-136.

Il existe aussi une autre hypothèse dans laquelle le référendum intervient en dehors de la volonté des assemblées : c'est le référendum d'abrogation, assez analogue à celui organisé par l'article 75 de la Constitution italienne. La terminologie varie selon les auteurs, et il est tantôt dénommé « *petition referendum* », « *protest* » ou « *direct referendum* » ou, encore, « *optional referendum* ». Il est utilisé, aujourd'hui, dans vingt-quatre États, et peut s'appliquer soit à une loi entière, soit à certaines seulement de ses dispositions (dans huit États).

Le système est simple : l'exécution d'une loi votée par un Parlement d'État peut être suspendue si une pétition en ce sens recueille un nombre de signatures suffisant. La loi votée fera alors l'objet d'un référendum, et, éventuellement, sera abrogée si la majorité des électeurs en décide ainsi. Le système s'apparente à une sorte de veto populaire qui 160 comporte deux étapes distinctes : la pétition qui doit aboutir à la suspension de la loi votée, puis le référendum débouchant éventuellement sur son abrogation. Les modalités de ce système peuvent être différentes selon les États. Le nombre de signatures requises pour valider une pétition peut varier : de 2 % des votants dans la dernière élection gubernatoriale au Massachusetts jusqu'à 15 % au Wyoming. Mais l'élection prise en compte est ici la dernière élection générale. Le référendum d'abrogation s'applique aussi au niveau local, et peut même être autorisé dans des États, comme le New Hampshire ou le Connecticut, qui ne le pratiquent pas à leur propre niveau.

II. L'AMBIGUÏTÉ DÉMOCRATIQUE

Initiative et référendum ont connu, dans l'histoire des États-Unis, des fortunes diverses. Tout se passe, d'ailleurs, comme s'il y avait une corrélation entre la fréquence d'utilisation de ces techniques et les périodes où une poussée réformiste se fait sentir dans le pays. Les moments d'unité nationale, durant lesquels le besoin de changement s'efface provisoirement devant la crise extérieure, sont aussi ceux durant lesquels le nombre d'initiatives et de référendums est le plus faible. Ainsi, en 1918 comme en 1942, constate-t-on une baisse nette de leur fréquence d'utilisation.

Par ailleurs, référendums et initiatives entre 1910 et 1988 sont passés par plusieurs phases successives : au développement de la démocratie semi-directe avec, pour les initiatives, des pics en 1914 et 1933, succède, pendant trente ans, une période de stagnation. A partir des années 1970, initiative et référendum connaissent un regain de faveur, et cette tendance s'est maintenue et confirmée jusqu'à aujourd'hui.

En novembre 1994 – année d’élections intermédiaires –, des référendums ont été organisés dans différents États sur des sujets qui préoccupaient l’opinion publique : l’augmentation des impôts dans le Missouri, l’Oregon, le Montana, le Nevada ; la lutte contre la criminalité – en Californie, en Géorgie, dans l’Oregon et le Wyoming ; la protection des victimes, en Alaska, dans l’Idaho, l’Illinois, l’Ohio, l’Utah ; l’euthanasie dans l’État d’Oregon ; la durée des mandats électifs dans huit États, dont l’Idaho, le Nevada et le Nebraska¹⁹ ; le financement des campagnes électorales au Massachusetts, dans le Colorado, le Missouri, le Montana, l’Oregon ; l’immigration clandestine en Californie.

Parmi les mesures ainsi soumises directement aux électeurs, deux, qui furent d’ailleurs adoptées, étaient l’objet de controverses particulièrement vives : la proposition 187, en Californie, qui privait les immigrants en situation irrégulière, d’un certain nombre de services assurés par l’État, notamment en matière de scolarisation et de soins médicaux ; et, dans l’Oregon, une loi (*Death with Dignity Act*) qui facilitait et décriminalisait l’euthanasie.

161

Aux référendums organisés dans le cadre des États, il faudrait ajouter l’ensemble des référendums locaux qui se déroulent chaque année. Même exclu du champ fédéral, le référendum, comme, d’ailleurs, l’initiative ou, plus rarement, le *recall*, contribuent au fonctionnement de la démocratie américaine. Mais de quelle façon et avec quels résultats ? L’utilisation du référendum à une très large échelle permet-elle d’accroître le degré de participation à la vie politique, ou ne s’agit-il là en définitive que d’une illusion ?

Référendum et participation politique

La démocratie américaine est paradoxale. Au sommet, c’est-à-dire à l’échelon fédéral, elle apparaît souvent comme une société politique bloquée : paralysie des pouvoirs (organisée par la Constitution elle-même), fonctionnement en cercle fermé d’un *establishment* politique, polarisation de la vie politique sur Washington, absentéisme électoral touchant près de 50 % des citoyens, distance croissante entre le centre et la périphérie, entre « l’Amérique profonde » et sa représentation fédérale. Ces

21. Sur ces techniques, voir Jean-Pierre Lassale, *La Démocratie américaine. Anatomie d’un marché politique*, Paris, Armand Colin, collection « U », 1991.

22. David B. Magleby, *Voting on Ballot Propositions in the United States*, John Hopkins University Press, 1984. On trouvera un compte rendu substantiel et parfois critique de cet ouvrage in *Texas Law Review*, vol. 63, 1985, p. 1347-1375.

dysfonctionnements ne sont pas niables, et, cependant, le système fonctionne, le tissu démocratique reste vivant et dynamique. Parmi toutes les raisons qui expliquent ce paradoxe, il y a ce sens historique du *self-government* qui se traduit, à la fois, par la pression constante des gouvernés sur les gouvernants, et par la mise en œuvre du principe de subsidiarité. La maîtrise du citoyen sur les problèmes qui le concernent, ou qui concernent la collectivité dans laquelle il vit, est inhérente à la conception que les Américains se font de la citoyenneté. Le *self-government* y est, en politique, le corollaire de l'individualisme social.

La pratique du référendum contribue à cette expression démocratique. Et d'abord, au niveau local. Les modes de gestion des collectivités locales, ou des organismes locaux, sont multiples aux États-Unis, et certains d'entre eux sont directement inspirés par une vision technocratique du management. Mais, pour autant, le citoyen n'est pas un acteur absent ou à éclipses : la participation est partie intégrante de la culture communale. Le référendum local porte sur des questions qui intéressent la vie et l'éthique quotidiennes : les impôts, notamment les impôts fonciers ou ceux qui sont affectés au fonctionnement du système scolaire, les droits reconnus aux minorités, par exemple les minorités homosexuelles, la vente des boissons alcooliques, etc. Autant de questions très concrètes, intéressant souvent la morale collective, qui donnent lieu à débat local et à décision par la voie du référendum.

L'utilisation du référendum, en matière de décisions d'urbanisme et

23. Entre 1898 et 1979, 60 % des mesures législatives soumises par les Assemblées d'État à la ratification populaire ont été approuvées, mais le pourcentage tombe à 34 % pour celles proposées par voie de pétition.

d'occupation des sols (*zoning*), est particulièrement significative parce qu'elle met en lumière à la fois la diversité des acteurs concernés et le rôle joué par le référendum. Dans ce domaine, les décisions ont un impact économique, touchent à l'écologie et à l'environnement, affectent l'égalité des droits. Les promoteurs immobiliers, aussi bien que les défenseurs de l'environnement ou les avocats des minorités sont, de ce fait, particulièrement vigilants, et n'hésitent pas à demander aux tribunaux l'annulation du référendum²⁰.

De plus, l'utilisation du référendum dans ce domaine souligne la fonction de contre-pouvoir qu'il remplit face au rôle croissant des techniciens. L'acceptabilité d'un plan d'occupation des sols ne dépendra pas seulement du jugement des élus sur le travail du responsable local de

l'urbanisme. Encore faudra-t-il que ce plan, même approuvé par le conseil municipal, recueille l'assentiment des électeurs et fasse donc l'objet d'un débat préalable.

La possibilité d'un référendum limite donc la liberté de manœuvre dont disposent administration et élus locaux. La menace qu'il représente – menace de désaveu de la décision prise – contraint les responsables (par exemple, le directeur de l'atelier d'urbanisme) à tenir le plus grand compte des seuils d'acceptabilité et des réactions éventuelles de la population. *Le référendum a donc une vertu dissuasive.* Cette force de dissuasion ne joue pas seulement au niveau local ; elle s'exerce aussi au niveau des États et de leur législature. La combinaison de l'initiative et du référendum peut conduire à l'abrogation d'une loi, même si celle-ci a reçu l'aval d'une majorité parlementaire. Les mêmes techniques peuvent aussi être incitatives : le législateur décide d'agir pour ne pas être « court-circuité » par un référendum qu'une pétition aurait rendu obligatoire. On pourrait donner plusieurs exemples de lois votées de cette façon : dans le Massachusetts, une loi de 1985 sur la pollution de l'air et la limitation des effets des pluies acides ; en Arizona, une loi de 1980 abolissant la TVA d'État sur les produits alimentaires...

163

Le référendum, lorsqu'il résulte d'une initiative, élargit le champ politique au-delà de ses acteurs traditionnels, les élus, les médias et les juges. Il peut contribuer à faire accepter des idées nouvelles, par exemple, dans les années 1980 en matière de protection de l'environnement, et il constitue un puissant facteur de sensibilisation de l'opinion. En ce sens, il concourt à l'innovation sociale, de même qu'il peut constituer un signal d'alarme adressé aux gouvernants, lorsque certains problèmes n'ont pas été résolus et suscitent des réactions d'intolérance dans le corps social. Ainsi de la « révolte fiscale » à la fin des années 1970 (dont la célèbre « proposition 13 » a marqué le début) ou, plus récemment, de l'immigration clandestine (avec l'adoption en 1994 en Californie de la « proposition 187 »).

Référendum et démocratie d'opinion

Le référendum aux États-Unis – au niveau des États et de la vie locale puisqu'il n'existe que là – a donc une double utilité : il place les élus sous le contrôle des électeurs et, par là même, il limite les risques de divorce entre gouvernants et opinion, qui sont inhérents au régime représentatif. D'autre part, il réalise en pratique une articulation entre deux composantes du système politique : le jeu institutionnel au sein duquel les partis jouent un rôle décisif, et la concurrence entre intérêts, publics ou

catégoriels, qui confère aux groupes de pression un rôle prédominant.

Dans un référendum, l'électeur décide, mais il est seulement à l'extrémité de la chaîne. Les citoyens en tant que tels sont rarement à l'origine du processus, même si celui-ci est déclenché par voie de pétition. En pratique, le référendum suppose le concours de plusieurs acteurs qui interviennent dans un ordre quasi chronologique : très généralement, le problème est posé par les élites politiques ou les groupes d'intérêt ; il est ensuite placé sous l'éclairage des médias qui contribuent à en définir les termes ; la décision finale, et d'abord, en cas d'initiative, celle de savoir si la question sera ou non soumise au corps électoral, appartiendra, elle, à l'électeur.

164 Le sort d'une initiative ou d'un référendum se joue donc sur la conquête de l'opinion publique. L'utilisation des techniques de marché contribue, parfois de façon décisive, au résultat, surtout lorsque la consultation se déroule au niveau de l'État tout entier²¹. Comme on l'a noté²², il existe aujourd'hui une véritable « industrie de l'initiative » dont la raison d'être est de recueillir, dans le délai exigé par les textes (en général entre 90 et 120 jours), un nombre de signatures suffisant pour que la mesure proposée puisse être soumise au corps électoral. Cette exigence de délai, et donc de rapidité dans la collecte, est d'autant plus difficile à satisfaire que le nombre de signatures requis est plus élevé et qu'il est calculé non en valeur absolue mais en pourcentage – le plus souvent le pourcentage de votants lors de la dernière élection générale ou gubernatoriale. Ainsi en Californie, où la barre est fixée à 8 % des votants, au début du siècle 30 000 signatures suffisaient, alors qu'il en faut aujourd'hui plus de 700 000. Des firmes spécialisées se chargent donc d'opérer la collecte, en mobilisant sur le terrain une armée de « vendeurs ». De plus en plus fréquemment, ce sont ces mêmes firmes qui conditionnent le produit – en l'occurrence qui donnent à la proposition la formulation la plus attractive possible et, une fois celle-ci soumise au référendum, lui assurent la publicité la plus large et la plus efficace.

L'opération a bien entendu un coût, argent et marché politique étant, aux États-Unis comme ailleurs, largement interdépendants. En Californie, par exemple, les seules dépenses de collectes de signatures pour soumettre à référendum une proposition avoisinent 1 million de dollars. La situation, il est vrai, varie considérablement selon les États, la nature des collectivités publiques impliquées et les conditions locales de la vie politique. L'exemple californien n'est pas nécessairement un modèle, mais il illustre le risque de conditionnement auquel l'exercice

de la démocratie semi-directe se trouve aujourd'hui exposé. Les électeurs, semble-t-il, en sont d'ailleurs conscients puisqu'ils réservent majoritairement leur approbation aux référendums organisés par les législatures²³. Tout se passe comme si le corps électoral se défiait de la puissance des groupes de pression et des risques de manipulation de l'opinion qu'elle entraîne.

En dépit de ces risques, le référendum dans la démocratie américaine encourage, sur le plan local comme sur celui des États, une participation plus active des citoyens à la vie politique, mobilise l'opinion publique, lui permet de faire entendre directement sa voix, qu'il s'agisse de problèmes purement locaux ou de choix majeurs de société, et enfin équilibre le régime représentatif qu'il complète tout en lui servant de contrepoids.

165

R É S U M É

La démocratie semi-directe aux États-Unis reste l'apanage des États membres et des collectivités décentralisées. Pour des raisons historiques et sociologiques, elle s'est développée, selon de multiples variantes, dans les États de l'Ouest. En dépit des risques que le référendum présente, aggravés à l'époque contemporaine par l'évolution du marché politique, il encourage une participation plus active des citoyens à la vie politique, et sert de contrepoids au régime représentatif.