

YVES MENY

*Initiative populaire,
référendum et recall
dans les Etats américains*

« Avant de critiquer, il faut comprendre » écrivait Stanley Hoffmann en conclusion de l'étude sur le consensus américain publiée dans cette même revue. Il est vrai qu'à force de simplification et de gallo-centrisme l'extraordinaire diversité de la vie politique américaine est réduite à des facteurs communs sans grande signification, tandis que la complexité des mécanismes institutionnels se résorbe dans quelques schémas élémentaires.

Les procédés de démocratie directe utilisés dans les Etats américains font partie de ces zones d'ombre. Le caractère représentatif des institutions fédérales américaines, la méfiance d'une partie du monde anglo-saxon à l'égard du référendum « à la française » ont contribué à négliger les nombreux aspects de démocratie directe que recèle la vie politique aux Etats-Unis (1). Les formes en sont d'ailleurs diverses : anciennes dans le cas du référendum, de l'initiative ou du *recall* ; plus modernes avec la généralisation des *Public Hearings* et l'instauration de la transparence administrative (*Freedom of Information Act*, 1966 et 1974 ; *Federal Advisory Act*, 1972) (2). Toutefois ces procédures n'ont ni le même champ d'application, ni la même signification. Référendum, initiative et *recall* sont des procédures essentiellement utilisées par les *Etats* et les unités infé-

(1) W. B. MUNRO, *The initiative, referendum and recall*, D. Appleton and Co, 1912. Hugh A. BONE, *The initiative and referendum, national municipal league*, New York, 1959.

(2) *Freedom of Information Act and amendments of 1974 (PL 93-502)* (94th Congress, 1st session), Joint committee print, Washington, March 1975. Lyle E. SCHALLER, *Is the citizen advisory committee a threat to representative government ?*, *Public administration review*, 24 sept. 1964.

rieures du *local government* (3). En outre, elles témoignent toutes les trois du désenchantement à l'égard de la démocratie représentative (4) à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle. Le phénomène n'était d'ailleurs pas spécifiquement américain puisqu'en Europe et notamment dans la Constitution allemande de Weimar se sont multipliées les dispositions introduisant des procédés de démocratie directe. Ce mouvement fondé sur le thème *Return the government to the people* trouvait sa source dans le courant populiste et s'appuyait sur l'exemple de l'Antiquité ou, plus proche de nous, de la Suisse. Il existe d'ailleurs une tradition, encore en vigueur dans les zones rurales de Nouvelle-Angleterre, celle du *Town-meeting* : chaque ville tient annuellement une réunion ouverte à tous les électeurs qui prennent les décisions, adoptent de nouvelles mesures, décident des impôts, etc. Toutefois ce sont les Etats et les villes de l'Ouest qui ont le plus massivement intégré dans leurs Constitutions ou leurs chartes les principes de démocratie directe. Les vieux Etats de l'Est, au contraire, influencés par la tradition anglo-saxonne, dominés par la bourgeoisie WASP (*White Anglo-Saxon Protestant*) sont demeurés fidèles dans leur ensemble aux stricts canons de la démocratie représentative. Au total, 39 Etats disposaient en 1977 d'une législation permettant le recours au référendum, soit au niveau de l'Etat tout entier, soit à celui des unités locales, 21 admettaient l'initiative populaire, 13 le *recall* (5). Mais il est significatif que le puissant courant qui s'était développé depuis 1890 s'est complètement tari depuis la seconde guerre mondiale (un seul Etat a admis l'initiative populaire depuis 1945 : l'Alaska).

Le foisonnement et la multiplicité des actions populaires directes (il y a des milliers de référendums chaque année aux Etats-Unis) appellent une clarification (Qu'est-ce que le référendum, l'initiative, le *recall* aux Etats-Unis ?) et une appréciation (Quel bilan peut-on faire d'une telle expérience ?).

Initiative et référendum sont l'un et l'autre divisés en deux catégories principales.

L'initiative peut être *directe* ou *indirecte*. Dans le premier cas, toute proposition de loi qui a rassemblé le nombre de signatures requises par la Constitution ou par la législation de l'Etat est sou-

(3) George S. BLAIR, *American local government*, New York, Harper and Row. Charles R. ADRIAN, *State and local governments*, New York, Mac Graw-Hill Company, 1967.

(4) Charles AIKIN, *The initiative, the referendum and representative government*, International political science association, sept. 1966.

(5) *The book of the States (1967-1977)*, vol. XXI : *The council of state governments*, Lexington, Kentucky, 1976, p. 137, 216 et s.

mise au verdict des électeurs. La fameuse proposition 13 adoptée en juin 1978 par les électeurs californiens relève de cette première catégorie. 16 États (tous à l'Ouest du Mississippi) autorisent une telle procédure dont les modalités sont fort variables : il faut obtenir 10 000 signatures seulement au North Dakota, une pétition rassemblant 3 % des électeurs dans l'Ohio, 10 % du nombre des votants lors de la dernière élection générale dans le Nevada, 15 % du nombre des suffrages exprimés lors de la dernière élection par des électeurs répartis dans les deux tiers au moins des comtés de l'État du Wyoming.

L'initiative est dite indirecte lorsque des pétitions portant le nombre de signatures exigées demandent à la législature l'adoption d'une proposition de loi. Si la législature de l'État ne réussit pas à adopter le texte soumis durant la période fixée par la Constitution ou la loi, le texte est alors soumis aux électeurs. Cinq États seulement pratiquaient ce système en 1973. Trois avaient recours aux deux procédés, direct et indirect (6).

Il existe également deux types principaux de référendums :

Le premier appelé *Petition Referendum* ou encore *Mandatory Referendum* peut être mis en œuvre lorsque la Constitution de l'État prévoit une période de latence (en général de soixante à quatre-vingt-dix jours) avant l'entrée en vigueur de la législation. Si durant cette période une pétition est déposée aux conditions requises par la Constitution, la loi ne produit pas d'effets avant d'avoir été adoptée par le corps électoral. Toutefois la législature peut surmonter cet obstacle en déclarant l'urgence (*emergency legislation*), la loi reçoit alors application immédiate.

Le second, *optional referendum*, permet à la législature — si elle le désire — de décider qu'une loi votée par elle ne deviendra effective qu'après approbation populaire.

Le *recall* enfin est l'élément le plus original de cette trilogie. Par ce procédé de contrôle direct, tout responsable public détenant ses fonctions de l'élection peut être démis de sa charge par un vote populaire avant l'expiration de son mandat. Établi pour la première fois dans la ville de Los Angeles en 1903, il fut introduit au niveau d'un État par la Constitution de l'Oregon en 1908. Actuellement 8 États appliquent le *recall* à tous les détenteurs de fonctions électives, 5 l'ont adopté en excluant les fonctions judiciaires, 17 ne l'utilisent qu'au niveau local (7). Là encore les procédures d'utilisation

(6) *The book of the States, op. cit.*, vol. XXI, p. 218.

(7) *The book of the States, op. cit.*, p. 137. Henry M. ALEXANDER, *The Little-Rock recall election*, New York, Mac Graw-Hill Company, 1960.

sont extrêmement diverses, d'un Etat à l'autre. De façon générale, le pourcentage de signatures que doit comporter la pétition varie de 20 % (Idaho) à 30 % (North Dakota).

Quantitativement, le recours aux procédés de démocratie directe subit de grandes variations. Rarissime dans certains Etats où la procédure, adoptée sous pression populaire, fut compliquée à l'excès au point de rendre le référendum quasi impossible (tel l'Etat du Nouveau-Mexique (8) où la pétition initiale doit recueillir 10 % des votes exprimés lors de la dernière élection générale et 10 % des électeurs dans les trois quarts des comtés), le recours au référendum ou à l'initiative populaire devient excessif dans d'autres Etats tels la Californie et la Louisiane (9). Selon Joseph P. Harris il y aurait en moyenne 22 référendums par élection générale en Californie (10). Au total, la moyenne nationale des référendums au niveau des Etats est de 70 les années « impaires » et 300 les années « paires » (durant lesquelles se déroulent les élections nationales et de nombreuses élections locales). Ce chiffre, déjà impressionnant par rapport aux normes européennes, reste toutefois modeste si on le compare à celui des référendums locaux dont le nombre (non déterminé) varierait entre 10 000 et 15 000 chaque année (11). Par exemple, les statistiques électorales de l'Ohio pour l'année 1957-1958 avancent le chiffre de 1 846 référendums ! L'objet de ces référendums est évidemment très hétérogène, mais du moins peut-on constater que les référendums d'Etat portent essentiellement sur les problèmes d'organisation administrative ou sur les questions fiscales ou financières. Une étude de Penelope Gazey (12) quoique assez fragmentaire puisqu'elle ne concerne que 59 référendums dans 10 Etats, entre 1945 et 1968 — permet d'apprécier l'importance relative des questions soumises au vote populaire : 19 concernaient l'organisation administrative (*machinery of government*), 23 les problèmes fiscaux, 10 les questions économiques, 3 les affaires sociales, 2 les problèmes raciaux, 2 la

(8) Thomas C. DONNELLY, *The government of New Mexico*, The University of New Mexico Press, Albuquerque, N.-Mex., 1953.

(9) *California Politics*, 4th ed., San Francisco, 1967.

(10) Sur les référendums californiens, voir : W. W. CROUCH and V. O. KEY, *The initiative and Referendum in California*, Berkeley, University of California Press, 1939. John S. RADABAUGH, *Direct legislation in California*, *Southwestern Social Science Quarterly*, juin 1961. Frank MARINI, *Local bond elections in California, the two : Thirds majority requirement*, Institute of governmental studies University of California, Berkeley, Calif., 1963.

(11) Voir Howard D. HAMILTON, *Direct legislation : some implications of open-housing referenda*, *American political science review*, March 1970.

(12) Penelope J. GAZEY, *Direct Democracy : a study of the American Referendum*, *Parliament affairs*, Spring 1971.

prohibition des jeux ou de l'alcool. Hamilton, pour sa part, donne une estimation plus imprécise mais de portée plus large, en soulignant que les trois quarts des référendums portent sur des questions financières relatives aux écoles (émissions d'obligation) (13).

Une dernière question se pose, la plus fondamentale :

Le recours aux procédés de démocratie directe a-t-il répondu aux espoirs qu'y mettait le courant populiste américain au début du siècle ? Dans l'esprit des partisans du référendum, de l'initiative et du *recall*, ces moyens d'expression populaire devaient permettre de compenser la tendance à la concentration du pouvoir et remédier à l'échec du principe du *check and balance* (14). Ils devaient aussi, par le contrôle fiscal et financier qu'ils autorisent, éviter fraudes, malversations, injustices, bref bannir autant que possible ces *dirty tricks* que le moralisme politique américain réprouve. Enfin, initiative et référendum devaient donner la possibilité à la population d'infléchir directement la législation en fonction de ses aspirations. C'est là, selon Joseph La Palombara « l'argument le plus important et le plus décisif en leur faveur » (15). Au total, et pour reprendre l'expression américaine, le contrôle populaire était conçu comme un « fusil derrière la porte » (*a gun behind the door*). De même le *recall* — au demeurant peu utilisé — devait constituer une menace permanente contre les fonctionnaires élus, incompetents ou indéliçats.

La pratique de plus d'un demi-siècle montre que les instruments de démocratie directe n'ont pas complètement répondu — et de loin — aux espérances de leurs promoteurs. La participation y est souvent faible, l'information des électeurs médiocre, les majorités dégagées fréquemment conservatrices.

La participation électorale des citoyens américains est en général faible, comme on sait, même lors des scrutins nationaux les plus importants. Sans doute faut-il y voir la marque du « consensus » à l'américaine ou comme l'écrit Marie-France Toinet, la conséquence « d'une alternance sans alternative » (16). L'indifférence de l'électeur à l'égard des consultations de type référendaire, ne s'explique pas seulement par ces causes générales. L'intérêt de l'électeur est diminué par un certain nombre de facteurs spécifiques : dans les États où

(13) Howard D. HAMILTON, *op. cit.*, p. 126.

(14) Clarence STONE, Local Referendums ; an alternative to the alienated voter model, *Public opinion Quarterly*, 1965, 29, p. 213-222.

(15) Joseph G. LA PALOMBARA, *The initiative and Referendum in Oregon (1938-1948)*, Oregon State College Press, 1950, p. 118.

(16) Marie-France TOINET, La concurrence électorale imparfaite aux Etats-Unis, *RFSP*, 1976, p. 927.

le référendum est abondamment utilisé, le nombre des propositions d'origine populaire est extrêmement faible. Winston Crouch dans une étude du référendum californien a montré qu'avant 1939, une ou deux propositions seulement (sur un total variant de 30 à 50) résultaient d'une initiative populaire. Rares sont par conséquent les référendums où la participation atteint les 70 % comme ce fut le cas pour la fameuse proposition 13 de juin 1978 en Californie (17). Hamilton (18) note que la participation aux référendums concernant la fiscalité liée aux écoles n'a été que de 36,3 % durant la période 1948-1959. R. Presthus (19), dans *Men at the top* souligne que dans les deux villes qu'il étudie, la participation la plus forte (45 % et 33 %) apparaît lors de l'émission d'emprunts pour les écoles. Mais dans les mêmes localités le pourcentage de votants tombe respectivement à 26 % et 7 % pour la construction d'un bâtiment public et d'un hôpital.

Le grand nombre de référendums proposés au vote de l'électeur le même jour (du moins dans les Etats où la pratique est la mieux ancrée) contribue encore à la passivité. Le caractère local de nombreuses propositions, l'absence de position partisane (20) sur la question ne permettent pas à l'électeur de se déterminer de façon claire. John Mueller (21), dans une étude portant également sur les référendums californiens, montre que les électeurs, mal informés, ne se prononcent pas sur tous les référendums ou émettent des votes contradictoires. En l'occurrence 53 % des suffrages exprimés seulement concernaient l'ensemble des propositions et sur deux propositions antithétiques relatives à la création d'une loterie d'Etat, 47 % des électeurs votèrent logiquement, 43 % de façon contradictoire.

Il n'est pas étonnant dans ces conditions que « le souverain captif » ne se soit libéré du pouvoir des élus que pour retomber sous celui des groupes de pression. La faible participation des citoyens amé-

(17) Voir le *Herald Tribune*, 8 et 9 juin 1978. La proposition « 13 » ou proposition « Jarvis » du nom d'un de ses auteurs, visait à réduire de plus de 50 % l'impôt foncier local en Californie. L'initiative soutenue par un nombre de signatures sans précédent (1,5 million) a été massivement approuvée le 6 juin 1978 sans que les électeurs aient pris conscience de toutes les conséquences du projet (suppression massive d'emplois, réduction drastique des programmes sociaux, éducatifs... et augmentation des impôts fédéraux, l'impôt local déductible étant devenu moins important !).

(18) HAMILTON, *op. cit.*, p. 126.

(19) R. V. PRESTHUS, *Men at the top*, New York, 1964, p. 259-261.

(20) Le gouverneur de Californie Edmond BROWN commentait en ces termes la victoire de la proposition 13 : « This is not a partisan issue. The vote comes from liberals, conservatives, Democrats and Republicans », *Herald Tribune*, 8 juin 1978.

(21) John E. MUELLER, *Reason and Caprice : voting on propositions*, 1968.

ricains laisse en effet le champ libre aux groupes organisés et puissants dont les objectifs sont le plus souvent corporatifs et conservateurs.

Ce conservatisme a d'autant plus l'occasion de s'exercer que de nombreux référendums portent sur des questions fiscales et financières. Chaque fois qu'il a fallu créer des ressources nouvelles c'est une « attitude conservatrice persistante » (22) qui a prévalu. De même la pratique montre qu'il est plus facile de faire adopter un référendum ratifiant une émission d'obligations que de créer une taxe nouvelle. Tout se passe comme si les électeurs repoussaient la charge fiscale sur les générations futures. L'exemple récent de la proposition 13 en Californie montre que les électeurs — il est vrai frappés d'un taux d'imposition très élevé (2,5 %) sur le capital foncier — sont peu sensibles aux conséquences sociales de leur décision. L'effet immédiat de l'initiative du milliardaire Howard Jarvis a été le licenciement de 75 000 salariés de l'Etat. A moyen terme, ce sont tous les programmes éducatifs, sociaux et culturels du gouvernement de l'Etat de Californie qui sont compromis. Situation scandaleuse pour un Français, normale pour beaucoup d'Américains, défenseurs de la libre entreprise et détracteurs du *Welfare State*. La nouvelle école des « libertariens » aux Etats-Unis en est le dernier avatar intellectuel. Pour eux, le péril et la crise ne naissent pas du « trop de marché » mais du « trop d'Etat ». La renaissance du courant populiste incarné par Carter serait ainsi confirmée par les dernières utilisations de la démocratie directe.

(22) John S. RADABAUGH, Direct legislation in California, *Southwestern Social Science Quarterly*, june 1961.