



HAL
open science

Populisme et démocratie semi-directe : la dénaturation des procédés référendaires en France et aux Etats-Unis

Christophe Premat

► To cite this version:

Christophe Premat. Populisme et démocratie semi-directe : la dénaturation des procédés référendaires en France et aux Etats-Unis. *Amnis - Revue de civilisation contemporaine, Europe/Amériques*, 2005, Le populisme en Amérique et en Europe : origines, stratégies politiques et leaders XIXe siècle à nos jours, 5, pp.[en ligne]. 10.4000/amnis.1033 . halshs-00156719

HAL Id: halshs-00156719

<https://shs.hal.science/halshs-00156719>

Submitted on 22 Jun 2007

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License



Revue de Civilisation Contemporaine
de l'Université de Bretagne Occidentale
EUROPES / AMÉRIQUES
<http://www.univ-brest.fr/amnis/>

Populisme et démocratie semi-directe: la dénaturation des procédés référendaires en France et aux Etats-Unis

Christophe, Premat

Institut d'études politiques de Bordeaux
France

Dans un débat récent qui a eu lieu à l'Académie universelle des Cultures¹, Alain Minc a mis en garde contre la résurgence du fantasme de la démocratie directe dans les cultures politiques des régimes représentatifs. En effet, la démocratie directe et son cortège d'instruments plébiscitaires bouleversent la donne des systèmes représentatifs, le sondage ayant pris le pas sur le suffrage. Pour Alain Minc, ce constat est confirmé par la poussée référendaire qui s'exerce dans des pays dont la tradition politique est pourtant étrangère à ces outils. Les progrès techniques créent l'illusion d'une action et d'une réaction en temps réel tout en contribuant à la disqualification des procédures de la démocratie représentative. Alain Minc conclut sa conférence en mettant en relation la démocratie directe et le populisme, comme si par nature, la démocratie directe était nécessairement un régime démagogique, simplificateur et trompeur.

Ce diagnostic sévère nous invite à réévaluer le rôle des référendums dans la construction d'un style populiste de la politique. Si l'on entend par populisme l'action de prendre publiquement le parti du peuple contre les élites, ou par l'appel au peuple sans la médiation des instances représentatives, alors il est clair qu'un système de démocratie directe propose des outils revêtant un style populiste². Cependant, il est erroné d'approfondir le cousinage entre ces deux notions au point d'identifier démocratie directe et populisme. En nous appuyant sur une histoire comparée de l'acclimatation du référendum dans les cultures politiques américaine et française, nous serons amenés à comprendre comment ces techniques ont été promues pour remédier à un déficit du système représentatif. Le référendum n'a-t-il pas permis d'accompagner

¹ Minc, Alain, « La communauté virtuelle », Emission « Grands débats contemporains » diffusée par France Culture, conférence enregistrée les 9 et 10 novembre 2004 à l'Académie Universelle des Cultures. Pour un exposé complet d'Alain Minc sur cette question, voir *L'ivresse démocratique*, Paris, éditions Gallimard, 1994.

² Taguieff, Pierre-André, « le populisme comme style politique », *Le retour du populisme, un défi pour les démocraties européennes*, sous la direction de Taguieff, Pierre-André, Paris, Universalis, pp. 17-24.

voire de structurer la mutation du système représentatif dans les deux pays ? Il ne s'agirait pas tant de substituer au système représentatif un système politique fondé sur l'opinion majoritaire que d'atténuer une séparation originelle entre gouvernants et gouvernés. Peut-on considérer le référendum comme un *pharmakon* politique³, c'est-à-dire à la fois un remède et un poison qui dénature le système représentatif sans pour autant le détruire ?

Le référendum n'est pas un outil antique de la démocratie, dans la mesure où on situe son apparition aux Etats-Unis, à la fin du XVIIIe siècle, même si des instruments similaires ont été utilisés par le passé. En l'occurrence, il renvoie à une structure établie ou à établir, c'est-à-dire qu'il ne se comprend que par référence à des institutions existantes. Cette précaution vise à éviter l'amalgame entre démocratie directe et référendum : le référendum désigne un vote des électeurs portant sur l'appréciation d'un texte ou d'une question, alors que la démocratie directe renvoie à la constitution d'un peuple légiférant directement dans une relation de face-à-face⁴. Ainsi, le référendum est un instrument de démocratie semi-directe⁵, issu d'une combinaison du gouvernement direct (on consulte le peuple) et des nécessités du système représentatif (on demande occasionnellement au peuple d'éclairer la décision que doivent prendre les dirigeants). Le référendum naît véritablement avec le régime représentatif, il est bel et bien destiné à en corriger les défauts. Notons que les premiers référendums aux Etats-Unis étaient d'approbation, il s'agissait pour le peuple d'accepter ou de rejeter un projet de Constitution. La première consultation populaire sur une Constitution a eu lieu entre février et juin 1778 au Massachusetts⁶. Elle avait été précédée par une résolution votée le 5 mai 1777 par l'Assemblée générale de cet Etat, appelant le peuple à élire un nouveau parlement chargé d'élaborer une Constitution. Les feuilles de cette Constitution devaient par la suite être présentées au peuple dans les assemblées locales pour approbation. Le résultat de cette consultation fut négatif et il fallut attendre mars 1780, après l'achèvement des travaux de la Constituante, pour que le projet rédigé principalement par John Adams⁷, fut présenté aux électeurs. Le référendum constitutionnel a été un produit de l'époque révolutionnaire américaine ayant influencé les révolutionnaires de 1789 et les pères de la Constitution de l'an III. Dans l'Etat du New Hampshire, après deux échecs successifs de projets constitutionnels en 1778 et en 1781, les citoyens réunis dans les *town-meetings* approuvèrent le troisième projet constitutionnel en 1784⁸. D'autres référendums constitutionnels furent organisés, à l'instar de ceux du Maine (1819) et du Connecticut (1816)⁹. Le référendum a fonctionné comme instrument du pouvoir constituant, afin de configurer les caractéristiques du régime représentatif.

³ Derrida, Jacques, *Phèdre*, suivi de *La pharmacie de Platon*, Paris, Flammarion, 1989.

⁴ Fishkin, James, *The Voice of the People, Public Opinion and Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1995, p. 4.

⁵ Uribe, Vargas, Diego, *el referendum : ensayo sobre la democracia semidirecta*, Bogota, Tercer Mundo, 1967.

⁶ Auer, Andreas, *Le référendum et l'initiative populaire aux Etats-Unis*, Paris, Economica, 1989, p. 53.

⁷ Ce projet de Constitution allait servir de modèle à la Constitution fédérale de 1787.

⁸ Auer, *op. cit.*, p. 74.

⁹ Andreas Auer signale deux référendums précurseurs dans l'Etat de Wisconsin : en 1849, les électeurs du Wisconsin se sont prononcés en faveur du droit de vote des Noirs et en 1886 ils ont approuvé le suffrage féminin. Auer, p. 77.

En France, les débats révolutionnaires ont fait apparaître l'ambiguïté du principe représentatif conçu dans le sens d'une incarnation¹⁰. En effet, la Révolution a permis d'opérer un changement de paradigme, puisque nous sommes passés du corps symbolique du roi à celui de la nation¹¹. Le 17 juin 1791 signe véritablement la naissance du régime représentatif, puisque les Etats Généraux s'érigèrent en organe de la nation. La nation est articulée par ses représentants qui sont choisis par le peuple au moment des élections. Les procédures de démocratie directe sont écartées, comme dans les débats entre Fédéralistes et Anti-Fédéralistes où la démocratie directe est jugée inadaptée aux enjeux d'un Etat moderne¹². Le premier grand auteur à insérer le référendum dans un projet constitutionnel est Condorcet qui écrit en 1794 les propos suivants :

*j'ai soutenu le droit du peuple de ratifier expressément au moins les lois constitutionnelles et la possibilité qu'il l'exerçât, la nécessité du mode de révision régulier et paisible de réformer ces mêmes lois, enfin l'unité entière du corps législatif. Vérités qui, alors peu répandues, avaient encore besoin d'être développées.*¹³

Condorcet a ainsi affirmé à plusieurs reprises le droit d'initiative populaire direct et indirect dans le projet de Constitution qu'il présente devant la Convention le 29 septembre 1792¹⁴. Le projet girondin témoigne d'une volonté d'adapter des institutions de la Nouvelle Angleterre (les *town-meetings*) à ceux de la philosophie française du XVIIIe siècle. L'institution des *town-meetings* est retranscrite sous la forme des assemblées primaires. L'article I de son projet est éloquent, il ouvre un chemin au référendum à travers un balisage précis :

*lorsqu'un citoyen croira utile ou nécessaire d'exciter la surveillance des représentants du peuple sur des actes de Constitution, de législation ou d'administration générale, de provoquer la réforme d'une loi existante ou la promulgation d'une loi nouvelle, il aura le droit de requérir le bureau de son assemblée primaire, de convoquer au jour de dimanche le plus prochain pour délibérer sur sa proposition.*¹⁵

S'ensuivent une série de détails sur le parcours d'une pétition, sur sa recevabilité par les assemblées primaires locales et son cheminement, en cas de succès, jusqu'aux instances nationales. L'ensemble de ces remarques est resté lettre morte, mais prouve que l'inspirateur d'une démocratie à tendance référendaire est bien Condorcet et non pas Rousseau qui, dans le *Contrat Social*, avait théorisé l'idée d'une volonté générale plébiscitée par tous¹⁶. Toutefois, force est de constater que l'idée d'un lien direct entre les représentants et les représentés a infiltré le principe de représentation en lui donnant une coloration plébiscitaire. Le premier référendum national eut lieu en 1793 pour

¹⁰ Rosanvallon, Pierre, *Le modèle politique français, la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, éditions du Seuil, 2004.

¹¹ Kantorowicz, Ernst Hartwig, *Les deux corps du roi : essai sur la théologie politique au Moyen âge*, Paris, Gallimard, 1989.

¹² Manin, Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1995, pp. 135-143.

¹³ Condorcet, *Fragments* (1794), cité par Mercier, Anne-Cécile, « le référendum d'initiative populaire, un trait méconnu du génie de Condorcet », *Revue française de droit constitutionnel*, n°55, juillet 2003, p. 483.

¹⁴ Le titre VIII de ce projet est intitulé « De la censure du peuple sur les actes de la représentation nationale et du droit de pétition ».

¹⁵ Mercier, Anne-Cécile, article cité, pp. 491 et suivantes.

¹⁶ Rousseau, *Du Contrat Social*, Paris, Garnier, 1962, p. 244 : « chacun de nous met en commun sa personne et toute sa puissance sous la suprême direction de la volonté générale ; et nous recevons encore chaque membre comme partie indivisible du tout ».

approuver la Constitution de l'an I, avec un taux de participation de 74,11% (99,41% des votants l'approuvèrent). Les référendums ont été en majorité des référendums constitutifs¹⁷, ils ont évolué très rapidement sur l'approbation de la politique d'un homme. *De facto*, le référendum-plébiscite¹⁸ est bien la marque typiquement française de la représentation incarnée. Du reste, les taux d'approbation des plébiscites sous Napoléon I ont dépassé les 99%, ceux de Napoléon III ont été au-dessus des 80%. Par conséquent, l'appel au peuple est une pratique permettant au souverain de court-circuiter les assemblées laborieuses et enfoncées dans leurs compromis. Selon Yves Roucaute,

*Bonaparte invente la démocratie directe et l'appel au peuple [...]. Jouer le « bas contre le haut », le « verdict populaire », le « retour au peuple », « le référendum », la « démocratie directe » [...] sied au tyran populaire.*¹⁹

Le populisme est une rhétorique flattant la souveraineté populaire et reposant sur une adhésion affective des citoyens : la démocratie directe a ceci de particulier de nourrir le phantasme d'un peuple-Un.

Aux Etats-Unis, les débats entre Fédéralistes et Anti-Fédéralistes ont tranché en faveur d'un régime représentatif. Malgré quelques référendums constitutionnels, la problématique du référendum est réapparue plus fortement à la fin du XIXe siècle avec l'émergence d'un mouvement se proclamant « populiste », moment où la France optait pour un régime représentatif strict, consignait le référendum pour une période de soixante-quinze ans.

Le mouvement populiste est apparu à la fin des années 1880²⁰, rassemblant des petits agriculteurs, des chefs d'entreprise qui, appauvris par les conséquences de la guerre de Sécession, s'insurgèrent contre le monopole des compagnies de chemin de fer, des banques et des firmes qui les menèrent à la faillite. En effet, après la grande dépression de 1877, fut fondé au Texas le syndicat de paysans, la *Farmers Alliance*. En 1890, l'Alliance envoyait 38 délégués au Congrès tout en disposant d'un poste de gouverneur en Géorgie et au Texas. Le mouvement populiste s'est en fait enraciné dans les parlements sudistes, il comptait par ailleurs des membres du syndicat travailleur, les *Knights of Labour*. Le mouvement créa par la suite son propre parti, le People's Party, afin de briser la mainmise des groupes d'intérêt et particulièrement des compagnies ferroviaires sur le gouvernement et les parlements des Etats. La conférence de fondation du parti a eu lieu en janvier 1892 à Saint-Louis et a vu des délégations de suffragettes, des alliances de fermiers, des prohibitionnistes ainsi que des membres du *Knights of Labour*. Le parti a ainsi acquis rapidement une visibilité sur la scène nationale.

Le mouvement populiste est véritablement né à partir d'une déception à l'égard du système représentatif²¹. En réalité, l'Alliance a commencé à élaborer un programme d'éducation des masses, en mobilisant les paysans et les fermiers pour qu'ils puissent purger l'appareil étatique des pratiques corrompues. C'est dans ce contexte de crise sociale que les populistes se sont appropriés les termes de référendum et d'initiative

¹⁷ La question du référendum de juillet 1795 fut la suivante : « Êtes-vous pour ou contre la Constitution de l'An III- Le Directoire ? » (l'abstention fut de 81,83% et le taux de réponses positives s'éleva à 95,48%).

¹⁸ Denquin, Jean-Marie, *Référendum et plébiscite*, Paris, LGDJ, 1976.

¹⁹ Roucaute, Yves, *Les démagogues, de l'Antiquité à nos jours*, Paris, Plon, 1999, p. 100.

²⁰ Hermet, Guy, « Populisme et nationalisme », *Le retour du populisme, un défi pour les démocraties européennes*, sous la direction de Taguieff, Pierre-André, Paris, Universalis, 2004, pp. 111-124.

²¹ Kazin, M., *The Populist Persuasion: An American History*, New York, Basic Books, 1995, pp. 28-29.

populaire. Certains publicistes se sont fait le relais à cette époque des innovations helvétiques en matière référendaire. En 1889, l'ambassadeur américain à Berne, Sir Francis O. Adams²², prétendait avoir ouvert la discussion sur ce sujet aux Etats-Unis. De surcroît, J.W. Sullivan, militant syndical, semble avoir été le premier à avoir employé le terme de « *direct legislation* »²³. L'importation des procédés référendaires n'est pas étrangère à l'imaginaire politique américain, car, selon les populistes, le vaccin référendaire est susceptible de ranimer des pratiques que les Pères fondateurs n'auraient sans doute pas renié.

Les succès du parti populiste ne se sont pas fait attendre, puisqu'en 1896 il a remporté les élections dans le Dakota du Sud. La pression populiste a permis à un certain nombre d'Etats d'inclure les procédés de démocratie semi-directe. Par exemple, le Dakota du Sud a adopté en 1898 le référendum et l'initiative populaire constitutionnels. Les premiers votes dus à une initiative populaire, ont eu lieu en Oregon en 1904. Par ailleurs, des possibilités de consultation locale ont été intégrées dans les chartes de certaines villes : il est possible pour les électeurs de ces villes ou de ces comtés de se prononcer sur une mesure adoptée par une autorité locale. La Charte de Saint-Louis date de 1876, celle de Los Angeles de 1888 et en 1889, les électeurs de San Francisco ont accepté la leur après l'avoir rejetée trois années auparavant²⁴. La pression populiste a réellement contribué au développement des pratiques référendaires locales, même si le parti n'a pas réussi à s'imposer sur la scène politique pour bousculer la donne du bipartisme, sans doute du fait qu'il lui manquait une personnalité charismatique susceptible d'emballer le mouvement. En effet, le général Weaver, candidat populiste, fut attaqué à la fois par les républicains et les démocrates, il n'obtint aux présidentielles de 1896 que 8,5% des votes²⁵. Certains souhaitaient le rapprochement avec l'aile gauche du parti démocrate afin de faciliter les arbitrages entre les républicains et les démocrates conservateurs. Devant le Comité national du Parti du peuple, en janvier 1896, les responsables politiques Bryan, Taubereck et Weaver ont plaidé pour retarder la décision d'entériner une candidature populiste. Si le parti s'est essoufflé très nettement en 1896²⁶, la greffe référendaire a bien pris au point de transformer non seulement les Constitutions²⁷ de certains Etats mais également les partis politiques. En l'occurrence, c'est grâce à l'influence populiste que les élections primaires (le système du *caucus*) ont été introduites dans le fonctionnement des partis politiques américains²⁸.

Dans un tout autre registre, la fièvre boulangiste qui saisit la France à la fin des années 1880, a permis de renouer avec les idées d'un contrat tacite entre le peuple et un chef. Le populisme de Boulanger n'a pas permis d'introduire des expérimentations

²² Adams, Francis O., Cunningham, C.D., *The Swiss Confederation*, Londres, 1889.

²³ Auer, p. 85. Sullivan, J.W., *Direct Legislation by the Citizenship through the initiative and the referendum*, New York, 1892. Parmi les autres ouvrages traitant de la démocratie directe à cette époque, signalons Maine, Henry S., *Popular Government. Four Essays*, Londres, 1889. Le travail de propagande sur les institutions de démocratie directe effectué par Charles Borgeaud à Genève et Karl Bürkli à Zürich, mérite d'être souligné. Borgeaud, Charles, *The rise of modern democracy in the New England*, translated by Birkbeck, London, 1894.

²⁴ *Ibid.*, p. 80.

²⁵ Dorna, Alexandre, *Le populisme*, Paris, PUF, 1999, p. 29.

²⁶ Hermet, Guy, *Les populismes dans le monde, une histoire sociologique dans le monde*, Paris, Fayard, 2001, p. 197.

²⁷ En Oregon, la révision constitutionnelle de 1902 introduisant le référendum et l'initiative populaire a permis une flambée de la démocratie semi-directe, puisque entre 1902 et 1910, on a dénombré 64 questions soumises au peuple, dont 48 provenant d'une initiative. Auer, p. 87.

²⁸ Ostrogorski, Moisei, *La démocratie et les partis politiques*, Paris, Fayard, 1993, 1903 pour la première édition en deux volumes, p. 243.

référendaires, mais a réactualisé les idées de démocratie directe. Un des journaux de gauche soutenant le général Boulanger, *La Démocratie du Midi*, a clairement affiché sa préférence pour un système de gouvernement direct sous la houlette d'une personnalité forte²⁹. Les projets d'introduction du référendum ont rencontré à cette époque une hostilité dans les milieux républicains. C'est dans ce contexte que les projets de loi en faveur de l'introduction du référendum sont déposés au Parlement³⁰. La Chambre des députés a repoussé l'idée de référendum législatif³¹, et en particulier un projet de révision constitutionnelle du général Boulanger en 1888³² allant dans ce sens. Au niveau local³³, le référendum n'a pas eu de succès, dans la mesure où les propositions de Mr de Lanessan prévoyant l'initiative des citoyens (1/20^e) en vue de provoquer un référendum sur une délibération du Conseil municipal³⁴ et celle de Mr Mackau de 1889 en faveur du référendum communal, ont été écartées. En 1903, la motion Vaillant et Allard sur l'introduction du référendum national ainsi que le projet de référendum consultatif de Raiberti en 1905 sont largement repoussés, comme si le référendum était entaché de réminiscences plébiscitaires inconvenantes pour un régime parlementaire. Même l'idée d'un référendum arbitrant les différends entre les deux assemblées, n'est pas acceptée. En effet, le 12 décembre 1910, une initiative s'était donnée pour objectif d'introduire le référendum de consultation :

*dans la forme ordinaire de leurs délibérations, la Chambre des députés et le Sénat peuvent, à titre consultatif, sur toutes les questions d'ordre économique, administratif ou politique qui rentrent dans leurs attributions, provoquer le référendum populaire et en régler le mode d'exercice. La délibération ordonnant le référendum consultatif devra toutefois résulter du vote du tiers au moins des membres de chacune de ces Assemblées*³⁵.

L'idée d'un tiers organisateur référendaire n'est pas acceptable dans la vision du gouvernement représentatif de la III^e République. Le 30 janvier 1914, Jean Jaurès avait soutenu l'initiative de Paul Pugliesi-Conti tendant à consulter le peuple afin de briser l'opposition du Sénat hostile à l'introduction de la représentation proportionnelle. Soutenant cette proposition contre l'avis d'Aristide Briand, il déclara :

*nous demandons à tous les citoyens de ce pays qui peuvent bien avoir un sentiment sur le meilleur fonctionnement du système électoral, nous leur demandons de dire ce qu'ils peuvent, ce qu'ils veulent, ce qu'ils désirent. Il n'y a rien d'impératif, mais nous estimons tous, tous les démocrates et tous les républicains, qu'il pouvait y avoir là pour nous un arbitrage, une règle, une lumière*³⁶.

Tous ces projets étaient *de facto* favorables à une combinaison des pratiques référendaires au gouvernement représentatif, afin d'assouplir les écueils d'un parlementarisme laborieux.

²⁹ Crapez, M., *Naissance de la gauche*, Paris, Michalon, 1998, p. 43.

³⁰ Mayer, H., « Les tentatives d'introduction du référendum en France sous la III^e République », *Revue de Sciences politiques*, 1934, p. 25.

³¹ Signorel, Jean, *Etude de la législation comparée sur le référendum législatif*, Paris, 1893.

³² Bouissou, Michel, « Pour une réhabilitation de l'institution référendaire », *Mélanges offerts à Georges Burdeau*, Paris, LGDJ, 1977, pp. 25-41.

³³ Blanc, Antonin., *De quelques moyens de gouvernement direct en matière municipale et spécialement du référendum communal*, Paris, 1904.

³⁴ La proposition de Lanessan fut déposée le 19 février 1883. Viguié, Jacques., « Premières expériences de référendum communal », *Revue française de droit administratif*, Mai-juin 1996, pp. 441-452.

³⁵ *Journal Officiel, Documents*, annexe n°570, 12 décembre 1910.

³⁶ *Journal Officiel, Débats*, 30 janvier 1914, p. 379. Bougrab, Jeannette, *Aux origines de la Constitution de la IV^e République*, Paris, Dalloz, 2002.

Le populisme a permis la transformation et l'institutionnalisation de procédures de démocratie semi-directe dans les Etats américains. L'idée que le gouvernement représentatif ne devait pas se clore sur lui-même, mais que les citoyens devaient contrôler les actes de leurs représentants, a modifié substantiellement le principe de représentation. En France, les projets de loi en faveur du référendum se sont multipliés, mais le régime parlementaire a su les contenir. Lors des crises du régime parlementaire, le référendum a souvent été mentionné, comme l'instrument permettant de dénouer les crises et de régénérer la vie politique. Il n'est pas étonnant que l'introduction du référendum n'ait été possible qu'à partir de la transformation du régime républicain en régime semi-présidentiel.

Les Etats-Unis et la France ont eu à l'égard du référendum une attitude inverse. Alors qu'une tradition plébiscitaire complétant le régime représentatif émergeait en France, les Etats-Unis ont toujours exclu le recours à une forme de référendum fédéral. Dans le même temps, les référendums et les initiatives populaires au niveau des Etats et au niveau local se sont multipliés, alors qu'ils ont été bannis en France jusqu'à une période récente. L'annexe I établit un bilan des initiatives populaires possibles dans les Etats américains : on se rend compte que la plupart des Etats connaissant l'initiative directe, soit en matière constitutionnelle soit en matière législative soit dans les deux, sont les Etats de l'Ouest et du Sud. Seize Etats permettent aux citoyens d'utiliser le mode de l'initiative populaire pour amender la Constitution de l'Etat, alors que douze Etats ont adopté l'initiative législative. Neuf Etats ont intégré les deux principes, sachant que le taux de signatures minimum pour que l'initiative populaire soit recevable diffère d'un Etat à l'autre. Cette complaisance à l'égard des procédés de démocratie semi-directe n'a jamais atteint le niveau fédéral. Le 6 janvier 1938, à la Chambre des représentants, Roosevelt expliqua pourquoi il écartait l'amendement Ludlow qui proposait de soumettre au référendum obligatoire préalable les déclarations de guerre :

*notre gouvernement est guidé par le peuple à travers les représentants qu'il s'est choisis. Ce fut à une unanimité singulière que les Pères fondateurs de la République se sont mis d'accord sur une forme libre et représentative de gouvernement comme étant le seul moyen pratique de gouvernement par le peuple*³⁷.

Selon Roosevelt, ce type de référendum nuirait à la politique étrangère des Etats-Unis et risquerait d'endommager la crédibilité du gouvernement américain. La Constitution fédérale n'est pas amendable dans la mesure où elle définit les droits fondamentaux des Américains, ce qui explique que de nombreuses tentatives d'introduction du référendum pour modifier la révision de la Constitution fédérale³⁸ ont également tourné court.

En France, au moment de l'élaboration de la Constitution de la IV^e République, les débats sur l'utilité du référendum reprirent, d'autant plus qu'il y eut un référendum en 1945³⁹ pour savoir si les Français voulaient une nouvelle Constitution et deux référendums en 1946 afin de trancher en faveur du régime de la IV^e République⁴⁰. Les

³⁷ Department of State, Publication 1983, *Peace and War: United States Foreign Policy, 1931-1941* Washington, D.C, Government Printing Office, 1943, pp. 400-402.

³⁸ Orfield, Lester B., *The Amending of the Federal Constitution*, Chicago, 1942.

³⁹ La question posée lors du référendum du 21 octobre 1945 fut : « Etes-vous pour la création d'une nouvelle Constitution ? » ; 96,37% des votants l'approuvèrent.

⁴⁰ Lors du référendum du 05 mai 1946, 52,82% des votants rejetèrent le projet d'un régime parlementaire. Le 13 octobre 1946, 53,24% des votants approuvèrent le projet de la nouvelle Constitution. Les chiffres reflètent les débats politiques autour du type de régime représentatif en France.

députés des deux Assemblées nationales constituantes en 1946 craignaient le référendum et conservaient malgré tout des schémas de pensée héritiers de la III^e République, alors que le référendum avait trouvé un écho favorable chez certains Résistants. Selon Vincent Auriol,

*le référendum maintient un lien direct entre la Nation et ses mandataires, il fortifie l'éducation politique des citoyens, il les habitue à voter sur des idées et sur des textes ; il les élève à la compréhension des problèmes dont dépendent la prospérité de leur pays et leur propre intérêt ; il maintient l'activité publique et l'esprit civique. Il donne aux lois toute leur force. Il aide à briser les résistances et à franchir les obstacles*⁴¹.

En 1945, dès les premières réunions de la commission de la Constitution, la question de l'introduction de procédés de démocratie directe fut soulevée. À l'unanimité, le référendum d'initiative populaire fut rejeté, les référendums d'approbation étant les seuls admis par les commissaires. Néanmoins, le référendum constitutionnel a retrouvé sa place⁴², même s'il ne fut pas obligatoire. Dans les débats qui agitèrent les constituants de 1946, la crainte d'un détournement plébiscitaire des mécanismes référendaires dans une optique populiste justifiait cette mise en quarantaine.

Le régime gaullien s'est inscrit dans une volonté d'incarner institutionnellement la souveraineté populaire mise à mal par les excès du parlementarisme. Une vision plébéienne de la démocratie, dotée de séquences référendaires, a été privilégiée ; le référendum devenait l'occasion pour le corps électoral d'exprimer son accord ou son désaccord avec la politique suivie. Dans ses *Mémoires de guerre*, la vision d'une démocratie plébiscitaire est prédominante. Cela implique

*que le chef de l'Etat ne provienne pas d'un parti, qu'il soit désigné par le peuple, qu'il ait à nommer les ministres, qu'il possède le droit de consulter le pays, soit par référendum, soit par une élection d'assemblées, qu'il reçoive, enfin, le mandat d'assurer, en cas de péril, l'intégrité et l'indépendance de la France*⁴³.

La conception gaullienne des institutions politiques est ici concentrée, et les procédés de démocratie semi-directe ne sont convoqués que pour transcender le jeu partisan et parlementaire. Le référendum a une valeur plébiscitaire, dans la mesure où le chef de l'Etat souhaite s'assurer du soutien du peuple. La vision plébiscitaire de la démocratie a transformé considérablement le modèle politique français, puisque c'est grâce au référendum sur l'élection au suffrage universel du Président de la République en 1962 que le régime présidentiel a été légitimé. L'annexe II récapitule l'ensemble des référendums gaulliens, ainsi que leurs résultats. En somme, le taux de participation moyen aux référendums organisés sous la présidence de Charles de Gaulle avoisine les 77%, preuve que la mobilisation électorale fut importante. Ces référendums ont modifié les institutions tout en consacrant une certaine forme de personnalisation du pouvoir : dans la tradition du plébiscite, le président engage sa responsabilité au moment du vote. Le référendum du 27 avril 1969 tentant de modifier l'architecture du système territorial français fut un échec qui aboutit à la démission du président. La procédure du référendum est tombée par la suite en désuétude⁴⁴ avant d'être revigorée dans les années 1990. La tradition plébiscitaire française a fait du référendum un instrument capable

⁴¹ Auriol, Vincent, *Hier...Demain*, Charlot, 1945, tome II, p. 202.

⁴² Ainsi, le principe proclamé par la Convention par le décret du 21 septembre 1792 selon lequel « il ne peut y avoir de Constitution que celle acceptée par le peuple » se retrouvait réaffirmé.

⁴³ De Gaulle, Charles, *Mémoires de guerre : le salut, 1944-1946*, Paris, Plon, 1959, p. 240.

⁴⁴ Hamon, Léo, *Du référendum à la démocratie continue*, document dactylographié, 1984.

d'agréger ou de dépasser les oppositions à un ensemble de réformes institutionnelles. De ce point de vue, la vision plébéienne de la démocratie ne peut donc pas être identifiée à une série de protestations populistes, dans la mesure où il s'agit d'un réaménagement profond du système représentatif.

Si la question référendaire aux Etats-Unis a toujours été exclue au niveau fédéral, une poussée des référendums locaux s'est produite dans certains Etats de l'Ouest à la fin des années 1960, légitimant de nouveaux acteurs sur la scène politique. En fait, la thématique fiscale a été au cœur de l'organisation de ces référendums. Comme l'écrit à juste titre Fareed Zakaria,

*si incroyable que cela puisse paraître, on se faisait élire dans les années 1960 sur la promesse d'augmenter des impôts et de les dépenser dans de grandioses projets publics*⁴⁵

En effet, avec le projet de Grande société de Johnson, tous les programmes sociaux nécessitaient une hausse de l'impôt. En 1978, Howard Jarvis, un élu californien, élabora la proposition 13⁴⁶ préconisant une baisse considérable des impôts. Le résultat de la proposition 13 fut un succès puisque 65% des électeurs l'adoptèrent. Howard Jarvis fut alors plébiscité et reçu par Margaret Thatcher et Jacques Chirac, son influence sur les milieux politiques fut considérable, puisque les partis démocrate et républicain reprirent à leur compte la réduction d'impôts. En novembre 1978, seize Etats organisaient des référendums sur la politique fiscale. L'annexe III donne une idée du nombre de questions soumises aux citoyens dans les Etats américains. À cet égard, en 2000, on a dénombré plus de 204 questions législatives soumises au vote référendaire ; or, le plus souvent, ces référendums sont organisés par paquet, les électeurs devant voter sur une pluralité de mesures le même jour. Dans l'ensemble, cette poussée référendaire a accentué une tendance individualiste où les citoyens ont pris l'habitude de réagir en tant que consommateurs de politiques publiques. La défense des intérêts particuliers a fait ressurgir la problématique de l'affrontement des classes sociales. En effet, en flattant les couches moyennes payant une grande partie des impôts, Jarvis a accentué le problème de la « distinction »⁴⁷. Les interventions de l'Etat en faveur des plus défavorisés ont été jugées indirectement comme faisant peser un coût trop important. En Californie, un certain nombre de propositions mettant en avant les problèmes de fiscalité se sont succédé : par exemple, la proposition 4 visait à limiter les dépenses de l'Etat à un pourcentage donné tandis que la proposition 62 exigeait la majorité absolue pour lever des impôts⁴⁸. On estime que les dépenses de l'Etat californien échappent aujourd'hui en grande partie au contrôle des assemblées et des gouverneurs. En s'appropriant ce contrôle, les citoyens, souvent exaltés par une pression « populiste », ont encouragé une gestion catastrophique des caisses de l'Etat et déstabilisé profondément le système représentatif. Les « effets pervers »⁴⁹ de la démocratie semi-directe sont ainsi révélés, d'autant plus que les campagnes référendaires ont un gros coût et conduisent à la mise en place d'une arène dans laquelle les individus les plus riches et les grandes entreprises ont un rôle central⁵⁰. Alors que les « populistes » de la fin du XIXe siècle ont œuvré

⁴⁵ Zakaria, Fareed, *L'avenir de la liberté, la démocratie illibérale aux Etats-Unis et dans le monde*, Paris, Odile Jacob, 2003, pp. 233-234.

⁴⁶ En Californie, les initiatives populaires sont numérotées afin de faciliter leur classement.

⁴⁷ Bourdieu, Pierre, *La distinction : critique sociale du jugement*, Paris, éditions de Minuit, 1979.

⁴⁸ Zakaria, *L'avenir de la liberté, la démocratie illibérale aux Etats-Unis et dans le monde*, p. 240.

⁴⁹ Boudon, Raymond, *Effets pervers et ordre social*, Paris, PUF, 1993.

⁵⁰ Broder, David, *Democracy derailed : initiative campaigns and the power of money*, New York, Harcourt, 2000. Schrag, Peter, *Paradise Lost: California's Experienced, America's Future*, Berkeley, University of California Press, 1999.

pour l'introduction de mécanismes de contrôle évitant une collusion trop grande entre grandes compagnies et assemblées représentatives, la démocratie semi-directe a été récupérée par certaines grandes entreprises n'hésitant pas à l'utiliser pour contourner un arsenal législatif trop contraignant. Le recours à ces référendums locaux obéit à une logique populiste consistant à privilégier une vision à court terme au détriment du lien social. Le travail de représentation, nécessitant du temps, est court-circuité par l'illusion d'un contrôle du budget directement effectué par l'électeur-contribuable. On redécouvre une logique du « cens caché »⁵¹ au sein même des procédures de démocratie semi-directe, dans la mesure où ceux qui sont aptes à l'impôt réclament sa diminution effective.

Les procédés de démocratie semi-directe sont un bon révélateur du fonctionnement du système politique et de sa capacité d'adaptation. Dans les deux pays, ils ont incontestablement contribué à une transformation profonde du système représentatif. Alors que la tradition politique française a assimilé une certaine forme de recours au référendum-plébiscite, la tradition politique américaine a refoulé cet instrument après les premiers référendums constitutionnels d'approbation. C'est d'abord sous l'influence d'une pression populiste progressiste que les procédés de démocratie semi-directe ont été introduits au niveau local, avant que ceux-ci ne soient détournés de leur sens ultérieurement au cours d'une fièvre anti-impôt. Au fond, le populisme ne désigne pas forcément une constellation de mouvements extérieurs au système représentatif, il participe pleinement à son remodelage. L'incomplétude démocratique explique en partie la revendication récurrente de procédés référendaires qui permettent dans certains cas de repérer des phases de déception ou d'exaspération à l'égard du système représentatif⁵².

⁵¹ Nous utilisons la formule de Daniel Gaxie pour caractériser les effets pervers « populistes » des procédures de démocratie semi-directe réalisant une sélection sociale des individus mobilisés. Gaxie, Daniel, *Le cens caché : inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, éditions du Seuil, 1978.

⁵² Albert Hirschman fait l'hypothèse d'une oscillation entre des phases d'intense préoccupation envers les affaires publiques et d'autres presque exclusivement attachées au progrès individuel et aux objectifs relevant du bien-être privé. Hirschman, Albert, *Bonheur privé, action publique*, Trad. Franç. Leyris et Grasset, Paris, Fayard, 1983.

Annexe I : les types d'initiative populaire dans les Etats américains⁵³

Etat	Initiative constitutionnelle directe	Initiative constitutionnelle indirecte	Initiative législative directe	Initiative législative indirecte
Alaska			*	
Arizona	*		*	
Arkansas	*			
Californie	*			
Colorado	*			
Floride	*			
Idaho				
Illinois	*			*
Maine				*
Massachusetts		*		*
Michigan	*			
Mississippi		*		
Missouri	*			
Montana	*		*	
Nebraska	*		*	
Nevada	*		*	
Dakota du Nord	*		*	
Ohio	*		*	
Oklahoma	*		*	
Oregon	*		*	
Dakota du Sud	*		*	
Utah			*	*
Washington			*	*
Wyoming			*	*

Source : Bowler Shaun, Donovan Todd, Tolbert Caroline J., *Citizen as Legislators, Direct Democracy in the United States*, Ohio State University, 1998, p. 5.

⁵³ L'initiative populaire indirecte signifie que le Parlement peut refuser d'organiser un référendum sur l'objet de l'initiative, quand bien même la demande serait recevable.

Annexe II : Les référendums gauliens

Date du référendum	Thème	Taux de participation	Résultat
1958	Constitution de la Ve République	80,63%	Oui (82,60%)
1961	Autodétermination en Algérie	73,76%	Oui (74,99%)
1962	Les accords d'Evian	75,34%	Oui (90,81%)
1962	Election du Président de la République au suffrage universel direct	76,97%	Oui (62,25%)
1969	Création des régions et rénovation du Sénat	80,13%	Non (52,41%)

Source : d'après les données sur les référendums synthétisées sur le site <http://www.election-politique.com>

Annexe III : le nombre de questions soumises au vote des citoyens dans les Etats américains

Décennie	Nombre de référendums
1960	88
1970	181
1980	257
1990	378

Source : d'après les données de Zakaria Fareed, *L'avenir de la liberté*, Paris, Odile Jacob, 2003, p. 235.