

La participation des citoyens dans les décisions publiques : interpréter la vitalité contemporaine du référendum local aux États-Unis

Cynthia Ghorra-Gobin

► **To cite this version:**

Cynthia Ghorra-Gobin. La participation des citoyens dans les décisions publiques : interpréter la vitalité contemporaine du référendum local aux États-Unis. Pour mémoire., La Défense: Ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie Direction de la communication Département Images et édition, 2017, Aménageurs et populations, de la consultation au dialogue, pp.50-57. <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/HS%20n%C2%B022%20-%20%20Am%C3%A9nageurs%20et%20populations-%20Automne%202017.pdf> . halshs-02266248

HAL Id: halshs-02266248

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02266248>

Submitted on 13 Aug 2019

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.

La participation des citoyens dans les décisions publiques : interpréter la vitalité contemporaine du référendum local aux États-Unis

Cynthia Ghorra-Gobin, géographe, directrice de recherche émérite CNRS au CREDA (Université Sorbonne Nouvelle-Paris 3)

La thématique de la participation des citoyens dans les débats et les décisions publiques n'est pas récente dans les sciences sociales et dans le champ de l'urbanisme en France comme aux États-Unis.

De nombreux chercheurs et urbanistes se réfèrent aujourd'hui encore à l'article de Sherry R. Arnstein, paru en 1969 dans la revue des urbanistes américains sous le titre de « A ladder of citizen participation » (une échelle de la participation des citoyens). Ce texte, largement diffusé dans des anthologies sur la ville, associe la participation des citoyens à l'émergence d'un « pouvoir » citoyen et se montre plutôt critique à l'égard des autorités locales soucieuses de maintenir leur pouvoir. A partir d'une typologie de la participation, qui va de la simple information aux usagers des services publics à leur rôle effectif

dans le processus décisionnel, l'article présente l'intérêt de différencier la participation issue d'une mobilisation sociale (Arnstein 1969 ; Castells 1983 ; Opillard, 2015 ; Paddeu, 2016) de la participation institutionnelle (Donzelot et Epstein, 2006 ; Bacqué et Sintomer, 2011).

Aussi le présent article part-il de la distinction entre ces deux catégories de la participation pour mettre en perspective la dynamique de cette participation comme élément d'un dispositif institutionnel en faveur d'investissements publics dans le champ de la mobilité aux États-Unis.

Sur la base d'entretiens menés aux États-Unis auprès de chercheurs et de responsables locaux au cours de deux missions, l'une à Los Angeles et l'autre à San Francisco¹, l'article propose de

discuter du développement significatif de la participation des citoyens au travers de référendums locaux qui se sont multipliés au cours des dernières décennies.

Lors des dernières élections présidentielles en novembre 2016, de nombreuses mesures ont été soumises aux électeurs au niveau des États fédérés, des comtés et des municipalités dans des domaines aussi variés que la fiscalité, l'aide aux sans abris, les services publics comme l'eau, l'école et la mobilité. Il revenait aux citoyens de se prononcer sur le financement d'opérations et sur

¹ Le séjour à Los Angeles en 2013 s'est déroulé dans le cadre d'une mission d'études organisée par le département de géographie de l'École Normale Supérieure (Paris) en relation avec les chercheurs du Luskin School of Public Affairs de UCLA (Université de Californie, Los Angeles). L'auteur a été professeur invitée pour un semestre (2015) à UC Berkeley (Université de Californie, Berkeley) où elle a poursuivi les entretiens.



Le (récent) métro de la métropole de Minneapolis Saint-Paul (Minnesota) inclut les cyclistes parmi ses usagers. ©Cynthia Ghorra-Gobin

des projets relevant du service public. En d'autres termes, les élus sollicitent le point de vue des électeurs et leurs engagements au travers de référendums locaux pour promouvoir leur politique publique.

Mais quelle est la distinction que font les Américains entre l'« initiative » et le « référendum » ? Quels sont les liens entre les deux procédures ? Quelle est l'interprétation que donnent les chercheurs américains sur la participation concernant le secteur de la mobilité ? Que faut-il en déduire ?

Différencier

« l'initiative » du « référendum »

Aux États-Unis, la participation des citoyens, au niveau de l'état fédéré et au niveau local, se lit à travers trois concepts : *initiative*, *référendum* et *recall* (Ginsberg, Lowi & Weir, 2003). Tous les trois renvoient au principe de soumettre au vote des citoyens des programmes et des mesures qui engagent l'avenir, d'où l'expression *ballot measures*.

Les définitions

La référence à ces trois concepts dans les institutions américaines remonte au début du XX^e siècle, au moment de la période dite progressiste. « L'ère progressiste » correspondait à une prise de conscience par les citoyens de la corruption de la vie politique et à leur



Le Mall of America (un haut lieu de la société de consommation) est relié aux centre-villes de Minneapolis et Saint-Paul par le métro ©Cynthia Ghorra-Gobin

volonté d'inventer de nouvelles formes d'intervention civique de manière à assurer un contrôle citoyen.

En Californie, le gouverneur Hiram Johnson, qui fut également fondateur du parti progressiste, avait institutionnalisé ces trois concepts en 1912².

★ *L'initiative* fait référence à une mesure proposée par les citoyens au travers d'une longue procédure qui consiste à élaborer une pétition, à recueillir un certain nombre de signatures (le chiffre peut varier d'un état à un autre) et à la diffuser dans les médias. En d'autres termes, les citoyens sont à l'origine d'un mouvement et d'une procédure visant à modifier la vie politique. La révolte des contribuables des années 1970, qui se manifestait dans plusieurs états fédérés, relevait de la procédure de l'initiative.

★ Le « *référéndum* renvoie à une mesure proposée par les élus et soumise au vote des électeurs avant qu'elle ne soit adoptée en tant que politique publique.

★ Le *recall* désigne une initiative de citoyens visant à renverser l'élu ou l'éluë, au pouvoir et de le ou la destituer de ses fonctions.

L'analyse de la pertinence de ces trois procédures, considérées comme des outils politiques à la portée des citoyens, a été travaillée par de nombreux juristes dont David L. Callies (1991).

² En dépit de ses importantes réformes, la notoriété de Hiram Johnson s'est par la suite estompée en raison de sa position non interventionniste dans les affaires internationales au cours de la Deuxième Guerre mondiale.

Dans un article de 1991, cet auteur ne se limite pas à retracer l'histoire de l'ambition démocratique au tournant du 20^{ème} siècle, il rappelle aussi la diversité des thèmes faisant l'objet de revendications politiques.

★ Au cours de l'ère progressiste, les initiatives et les référendums étaient centrés sur des thématiques sociales et morales, comme le travail des enfants, la journée de huit heures, le suffrage des femmes, le jeu (*gambling*) et la prohibition.

★ Dans les années 1930, il était plutôt question de l'aide sociale et de la lutte contre l'alcoolisme.

★ Puis, pendant les années 1950 et 1960, les enjeux liés aux droits et aux libertés civiques concernant l'accès au logement social et la peine de mort étaient jugés prioritaires.

★ Au cours des années qui ont suivi, la thématique de la protection de l'environnement (eau, air, espaces naturels) a été très prisée.

★ Au début du XXI^e siècle, la mobilité s'inscrit comme une thématique centrale des référendums locaux aux États-Unis (Goldman & Wachs, 2003).

L'importance de l'année 2016 pour les référendums sur la mobilité

Les élections de novembre 2016 ont certes été marquées par l'élection du président Trump. Mais elles furent également l'occasion pour les citoyens de s'exprimer sur de nombreuses

mesures à l'échelle locale ou encore à l'échelle de l'État fédéré.

D'après *Transportation for America*³, une association réunissant des élus, des citoyens et des entreprises et œuvrant dans le but d'assurer l'attractivité des villes et des territoires, l'année 2016 a été marquée par la croissance de référendums locaux dans le domaine des transports. Le site liste les noms de 27 localités (municipalités ou comtés) ayant organisé des référendums pour assurer l'amélioration des conditions de la mobilité. La majorité des référendums s'est traduite par des votes positifs : seuls neuf d'entre eux auraient été rejetés. Ce constat permet d'en déduire qu'un dialogue enrichissant s'établit entre les élus et les administrés sur la thématique du financement de la mobilité et notamment du transport en commun.

Dans le comté de Los Angeles, la mesure M (*Measure M*) a été adoptée suite au référendum du 8 novembre 2016. Une grande majorité des électeurs (71%) a ainsi accepté une hausse de 0,50 cents de la sales tax (la tva locale)⁴ dans le but de faciliter la mobilité des habitants. Les projets concernent une sérieuse augmentation de l'offre de transports en commun, l'instauration de nouvelles voies de covoiturage sur les autoroutes, la création de nouvelles pistes pour les cyclistes et la réfection de trottoirs. D'après les prévisions du *Los Angeles County Economic Development*, les autorités publiques pourraient ainsi générer 860 millions de dollars d'investissement au cours de l'année 2017 et assurer la création de 465.690 nouveaux emplois.

Un référendum à l'initiative des élus a également été approuvé par les 2/3 des électeurs de la ville d'Indianapolis, le 8 novembre 2016, pour doter la ville d'une nouvelle flotte de bus. Il faisait suite à une étude de 2015, conduite par une équipe du département d'économie de Harvard, qui indiquait que les inégalités sociales et la pauvreté des habitants relevaient en grande partie des questions de mobilité, d'où l'idée de faciliter l'accès des personnes non motorisées aux emplois grâce à une nouvelle offre de transports en commun. Pour les chercheurs américains, le référendum d'Indianapolis peut être qualifié de « révolutionnaire » dans la mesure où les électeurs ont approuvé une taxe de 0,25 cents sur leurs revenus.

C'est la première fois qu'un référendum en vue d'assurer des investissements publics concernait directement les salaires des habitants. Il est important de rappeler que le gouverneur de l'Indiana, Mike Pence, l'actuel vice-président des États-Unis, avait approuvé le choix de la municipalité en 2015 et permis l'organisation du référendum⁵.

³ Consulter le site <http://t4america.org>

⁴ La sales tax est une taxe locale prélevée sur les ventes et achats. Le présent article évoque ainsi l'expression « TVA locale ».

⁵ Mike Pence est l'actuel vice-président des États-Unis.

La participation institutionnelle vue par les chercheurs de la mobilité

Depuis une vingtaine d'années environ, les gouvernements locaux ont de plus en plus recouru à la participation des citoyens pour assurer le financement de nouveaux projets dans le secteur de la mobilité.

Les chercheurs ont inventé l'expression de *local option transportation taxes* (LOTT) pour désigner cette procédure (Goldman & Wachs, 2003). Puis ils ont préféré parler de *local transportation sales taxes* (LTST), ce qui désigne sur le mode explicite la hausse de la TVA locale au profit des transports.

La LTST présente quatre caractéristiques :

- ★ elle doit être approuvée par une grande majorité d'électeurs ;
- ★ des financements sont mobilisés pour des projets situés uniquement sur le territoire des électeurs ;
- ★ la TVA locale est limitée dans le temps (une dizaine d'années environ) ;
- ★ le programme d'opérations soumis aux électeurs doit lister des informations précises concernant les coûts financiers et les délais. L'enjeu du référendum se situe au niveau de la collecte d'une nouvelle taxe dont le montant peut varier d'une localité à une autre au sein d'un même état fédéré. Les revenus liés à cette hausse représentent une part importante du financement des travaux pour la mobilité (Mackey, 1997).

Les changements liés à la participation des citoyens

Les premières études sur l'impact de la participation des habitants dans le cadre de référendums locaux centrés sur les transports ont porté sur le plan local d'urbanisme (Callies & Curtin, 1990).

Il a toutefois fallu attendre l'étude réalisée par Martin Wachs et Todd Goldman (2002) pour se faire une idée plus précise du sens à donner à la participation des habitants. Leur étude (est basée sur des données figurant dans les statistiques nationales de la *Federal Highway Administration*, de la *Federal Transit Administration*, du Bureau du recensement ainsi que par une enquête menée dans douze états fédérés.

Les chercheurs insistent sur le contraste marqué entre l'histoire urbaine et la période contemporaine.

Autrefois, la mobilité était principalement financée par des taxes dont les montants étaient décidés à l'échelle de l'État fédéral et des états fédérés comme la taxe sur l'essence et la taxe d'enregistrement des véhicules (cartes grises).

A présent, la participation des citoyens au niveau local assure une part non négligeable du financement de la mobilité au travers de l'augmentation de la TVA locale. Ce tournant en faveur de la participation des habitants, avec une majorité des 2/3 des votes, s'est progressivement imposé à la suite de la révolte des contribuables des années 1970. Les chercheurs

font ainsi référence à la Proposition 13 de la Californie en 1978, qui a limité le plafond de la taxe foncière à 1% de la valeur vénale du bien, alors qu'elle pouvait atteindre 2%, pour expliquer le souhait des citoyens d'être désormais associés à toute décision concernant les investissements publics. Rappelons que la Proposition 13 relevait d'un référendum populaire, c'est-à-dire qu'elle était issue d'une « *Initiative* ». Elle avait de fait mobilisé de nombreux acteurs et beaucoup de moyens (Callies & Curtin, 1990).

La hausse de la TVA locale, qui permet de financer de nouveaux services de mobilité ou de nouvelles infrastructures, est perçue comme une taxe relevant de l'« équité horizontale » (Goldman & Wachs, 2003), dans la mesure où les habitants paient un montant équivalent et bénéficient de l'ensemble des investissements publics. Mais ce principe d'équité n'est valable que si les projets locaux incluent différents modes de transports. La hausse de la TVA locale concerne ainsi, le plus souvent, les usagers des transports en commun, les cyclistes et les piétons ainsi que les automobilistes. La TVA locale est également payée par deux catégories d'usagers qui ne résident pas sur le territoire où se déroule le référendum : les touristes et les gens de passage.

La participation des habitants au travers de la pratique du référendum local à l'initiative des élus est perçue comme un processus relevant d'une politique de décentralisation (*devolution*) des décisions d'investissements publics dans le secteur de la mobilité.

Pour Martin Wachs (2002), ce fait représente plus qu'un « tournant » : il peut être interprété comme une « révolution ». La décision des élus est motivée par un réel souci de l'amélioration de la mobilité quotidienne des habitants. Il s'agit également d'aller dans le sens d'une progressive mixité des modes de transport. En d'autres termes, les élus locaux seraient d'accord pour sortir du principe de l'hégémonie de la voiture à condition de recueillir l'aval des citoyens. Assurer la participation des citoyens exige de l'élu ou de l'élue et de son équipe une solide argumentation des projets ; reposant sur des études et des données chiffrées. Il revient également aux autorités publiques d'organiser la campagne précédant le référendum.

La participation des citoyens indissociable d'une politique visant la décentralisation

Dans le cadre d'une étude menée dans le comté de Sonoma (un comté de la métropole de San Francisco, réputé pour son vignoble) par Robert Hannay et Martin Wachs (2007), l'analyse a été centrée sur les raisons du vote en faveur d'une hausse de la TVA locale.

Le comté avait organisé des référendums au début des années 2000 mais seul celui de 2004 avait été plébiscité par les habitants. Les chercheurs en ont déduit que les électeurs approuvent rarement un projet s'il répond uniquement aux intérêts d'un seul groupe (les automobilistes ou les promoteurs



La voirie dans le centre-ville de Saint Paul inclut une piste cyclable @ Cynthia Ghorra-Gobin

immobiliers) et qu'il n'est pas en mesure d'améliorer la circulation des différents modes de transport. L'étude précise ainsi qu'il revient aux élus de concevoir un programme attractif (*successful project*) et de mener une campagne de qualité s'adressant à l'ensemble de la population (Henke, 2003).

Le programme de 2004, pour un montant de 470 millions de dollars, fut voté par les électeurs parce qu'il reposait sur le principe d'une mixité de modes de transport. Il avait été approuvé par une pluralité d'électeurs : les acteurs de la construction et de la promotion immobilière, les associations de cyclistes, les usagers de transports en commun et les activistes de la protection de l'environnement (Hannay & Wachs 2007). Seuls les ménages possédant deux ou trois voitures s'opposèrent au projet. Les américains d'origine asiatique furent plus enthousiastes que les autres groupes sociaux. La *Measure M* a été votée dans le comté de Sonoma en 2004 par 209.228 habitants (67% des électeurs) et la hausse de la TVA locale a été initiée le 1^{er} avril 2005 pour une période de dix ans.

Dans un article publié dans la revue *Public Budgeting & Finance*, les auteurs (Crabbe, Hiatt, Poliwka, Wachs, 2005) soulignent la recrudescence des référendums locaux sur le thème de la mobilité au cours des 25 dernières années dans de nombreux états fédérés et notamment en Californie. Ces référendums ont ainsi généré 25 millions de dollars de recettes fiscales.

Le comté de Santa Clara (Silicon Valley) fut le premier en Californie à organiser en

1984 un référendum pour le financement de transports en commun. Deux ans plus tard, en 1986, les californiens votèrent la Proposition 62, qui exige une majorité des 2/3 pour approuver tout investissement public.

L'article (Crabbe, Hiatt, Poliwka & Wachs, 2007) indique également que la loi fédérale de 1991 (ISTEA), qui accorde plus de pouvoirs aux MPO (*metropolitan planning organizations*) ou aux agences régionales qu'à l'état fédéré, a été une loi favorable à la décentralisation. Elle a autorisé le niveau métropolitain à se lancer dans une politique visant la pluralité des modes de transport. Avant la loi ISTEA, le ministère des transports de l'état californien (Caltrans), qui détenait le pouvoir de financement, avait mené une politique en faveur exclusivement de la voiture individuelle. La loi fédérale ; en optant pour une politique de décentralisation des décisions concernant la mobilité ; a favorisé la participation citoyenne aux décisions concernant les investissements publics. Tous les projets de mobilité incluent ainsi la participation des citoyens.

Conclusion

La participation des citoyens, un indice de l'évolution des représentations de la mobilité

La participation des citoyens au travers de référendums locaux est en pleine recrudescence dans les villes américaines. C'est du moins le constat des chercheurs américains

qui travaillent sur la thématique de la mobilité urbaine à l'échelle locale. Les entretiens avec les chercheurs et la bibliographie scientifique sélectionnée n'ont pas permis de disposer de données statistiques permettant de quantifier l'ampleur du phénomène sur l'ensemble du territoire.

Mais il est possible de retenir que la vitalité de la participation représente désormais un thème majeur dans le secteur de la mobilité. Ce constat a pu se vérifier lors des élections présidentielles de novembre 2016 (Bliss, 2016).

La participation des habitants au travers de référendums locaux organisés par les élus est perçue comme l'indice de l'évolution de la mobilité dans les villes aux États-Unis.

Elle se présente comme l'effet concomitant (1) d'une loi fédérale (ISTEA) qui décentralise la décision concernant le choix des modes de transports et (2) du souhait des habitants de participer aux décisions concernant les investissements publics.

L'État fédéral n'impose plus un modèle ou un mode de transports, il accorde au pouvoir local le choix de décider d'une offre de transports diversifiée correspondant aux attentes des habitants. La participation des citoyens dans les processus décisionnels exprime également le souhait des citoyens d'exercer un contrôle sur toute forme de taxation et ainsi sur les investissements publics locaux. Les habitants acceptent de se taxer

par le biais d'une hausse de la TVA locale pour répondre à leurs exigences de mobilité alors que, tout au long de l'histoire urbaine américaine, les infrastructures de transports avaient été principalement financées par une taxe fédérale sur l'essence et par la taxe foncière au niveau local.

L'accord des citoyens pour des projets de mobilité au niveau local exige désormais une forte implication des autorités locales dans l'organisation du référendum. Cela revient à dire qu'il faut mener une campagne pour assurer une large diffusion de projets chiffrés ainsi que des objectifs poursuivis, de manière à démontrer qu'ils répondent à une pluralité d'intérêts. En d'autres termes, des projets répondant aussi bien aux attentes des automobilistes qu'à celles des usagers des transports en commun, est susceptible d'obtenir l'adhésion des citoyens.

La planification de la mobilité s'inscrit désormais dans un processus exigeant la participation des citoyens et leur accord pour son financement. Elle est également perçue comme l'indice de l'évolution du sens accordé à la mobilité, qui ne se limite plus à l'usage exclusif de la voiture.

Bibliographie

- * **Arnstein Sh. R.** « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the Institute of American Planning*, vol. 35, 1969, pp.216-224.
- * **Bacqué M-H & Sintomer Y.**, *La démocratie participative*, Paris, La

Découverte, coll. « Recherches », 2011.

- * **Bliss Laura**, « Mass Transit Won Big on Election Day. But It Could Still Lose », CityLab, 9 novembre 2016 <https://www.citylab.com/transportation/2016/11/on-tuesday-night-transit-was-victorious/507077/>
- * **Callies David L. & Daniel J.Curtin**, « On the Making of Land Use Decisions through Citizen Initiative and Referendum », *Journal of American Planning Association*, 56 (2), 1990, pp.222-223.
- * **Ghorra-Gobin C.**, *La métropolisation en question*, Paris, PUF coll. « la ville en débat », 2015.
- * **Callies David L., Neuffer N. & Calibosos C.P.**, « Ballot Box Zoning: Initiative, Referendum & The Law », *Journal of urban and Contemporary Law*, vol. 39, 1991, pp.53-86.
- * **Castells M.**, *The City and The Grassroots*, Berkeley, University of California Press, 1983.
- * **Crabble A.E., Hiatt R., Poliwka S.D., Wachs M.**, Local Transportation Sales Taxes: California's Experiment in Transportation Finance, *Public Budgeting & Finance*, Fall 2005, 91-121.
- * **Donzelot J. & Epstein R.**, « Démocratie et participation. L'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, 2006, pp. 5-34.
- * **Ginsberg B., Lowi Th.J., Weir M.**, We The People. *An Introduction to American Politics*, New York, Norton, 2003.
- * **Goldman Todd, Martin Wachs**, « A Quiet Revolution in Transportation Finance: The Rise of Local Option Transportation Taxes », *Transportation Quarterly*, vol. 57, N°1, 2003, pp. 19-32.

* **Hannay R. & M. Wachs**, « Factors Influencing Support for Local Transportation Sales Tax Measures », *Transportation* 2007, 34, pp. 17-35.

* **Henke C.** « Persistence is Key to Generating Revenue through Ballot Measures », *Metro Magazine*, 70-76, 2003.

* **Opillard F.**, « Resisting the Politics of Displacement in the San Francisco Bay Area. Anti-gentrification Activism in the Tech Boom 2.0 », in: Baudry, S. (ed), *European Journal of American Studies*, 2015, <https://ejas.revues.org/11322>.

* **Paddeu F.**, « D'un mouvement à l'autre : des luttes contestataires de justice environnementale aux pratiques alternatives de justice alimentaire ? », *Justice Spatiale / Spatial Justice*, 2016, <http://www.jssj.org/article/dun-mouvement-a-lautre-alternatives-de-justice-alimentaire/>.

* **Wachs M.** « Local option transportation: devolution as revolution », *Access*, Number 22, Printemps 2002: pp.9-15.

* **Weiner E.**, *Urban Transportation Planning in the US: An Historical Overview*, Washington DC, US Department of Transportation, 1997.❖