



**Le Centre français sur les Etats-Unis
(CFE)**

L'élection californienne et la démocratie directe : essai de bilan

François Vergniolle de Chantal
Chercheur associé au CFE
Maître de Conférences à l'université de Bourgogne
vdechantal.cfe@ifri.org

Juin 2004

www.cfe-ifri.org

Le feuilletton californien du « rappel » (*recall*) du Gouverneur démocrate Gray Davis par 55% des électeurs témoigne du poids de la démocratie directe aux Etats-Unis.

Pourtant élu en novembre 2002 face à Bill Simon avec une majorité de 47% (contre 42% à son adversaire), Gray Davis a été renvoyé de son poste et remplacé par la star médiatique Arnold Schwarzenegger. Ce dernier a, lui, été élu avec le soutien de 49% de l'électorat. Contre toute attente, le soutien populaire pour A. Schwarzenegger a donc été plus important que pour Gray Davis, la participation électorale du 7 octobre 2003 s'élevant à 60%, contre 51% en novembre 2002 ¹. Ce scrutin s'inscrit en faux contre la réputation d'apathie des citoyens de Californie et les craintes des observateurs sur la faible base électorale dont bénéficierait un nouveau Gouverneur. Cet événement renvoie en première analyse aux difficultés budgétaires actuelles de la Californie et à la crise énergétique. Mais au-delà de ces questions conjoncturelles, les observateurs étrangers restent surpris de voir un Etat de cette importance se soumettre à une procédure inhabituelle de démocratie directe. Avec 35 millions d'habitants, une économie quasiment aussi importante que celle de la France, la Californie a un poids politique déterminant dans la perspective de la présidentielle de novembre 2004 - elle représente en effet 55 voix au Collège Electoral (sur un total national de 270).

¹ Sur 15 millions d'électeurs officiellement inscrits. Le *recall* a été approuvé par 55.4% des électeurs (1^{er} scrutin). Pour l'élection de remplacement (second scrutin), C. Bustamante (démocrate) a obtenu 31.6% des voix, T. McClintock (républicain) 13.4%, et le candidat des écologistes, P. Camejo, 2.8%. La revue *PS. Political Science and Politics* a publié un dossier sur cette élection: « *Recalling the Recall. Reflections on California's Recent Political Adventure*, vol.37, n°1, p.7-32, janvier 2004. Pour un aperçu très complet du cadre légal du « rappel », on peut se reporter au site de l'*Institute of Governmental Studies* à Berkeley – www.igs.berkeley.edu. Pour compléments, le *Public Policy Institute of California* est une source utile – www.ppic.org. Enfin, pour des analyses journalistiques sur la vie politique en Californie, je renvoie au site www.rumble.com.

L'objet de cette note est de replacer l'élection d'octobre 2003 dans un contexte plus large, en évoquant certaines évolutions politiques à l'œuvre aux Etats-Unis. L'événement californien risque de constituer un précédent significatif. Il donne un exemple de plus d'une vie politique américaine extrêmement polarisée idéologiquement, et qui tend à se régler en dehors du cycle électoral normal. B. Ginsberg et M. Shefter parlaient déjà, en 1990, de « *politics by other means* » (dans le sens « d'instruments politiques alternatifs ») pour désigner la montée des procès à visée politique ². Au cours de la décennie qui vient de s'écouler, leur diagnostic n'a fait que se confirmer en prenant une ampleur nouvelle : l'affaire Lewinski et le dénouement des présidentielles de 2000 témoignent de ce mouvement général vers une politique « post-électorale » fondée sur une utilisation partisane des ressources institutionnelles pour promouvoir la domination des républicains. Le *recall* californien en apporte une preuve supplémentaire.

I. La procédure de *recall* californienne : origine et déroulement

La Californie est l'un des Etats qui permet le « rappel » des responsables politiques. C'est un héritage du Gouverneur progressiste Hiram Johnson, qui, en 1911,

² Benjamin Ginsberg, Martin Shefter, *Politics by Other Means*, Basic Books, New York, 1990. Pour une application à la Californie, on lira Dan Balz, « California May Reset Political Compass », *Washington Post*, 5 octobre 2003.

avait institué cette procédure afin de limiter la trop grande influence des compagnies de chemin de fer de l'Etat (*Southern Pacific Railroad*). Historiquement, il s'agissait donc d'un moyen d'éliminer le pouvoir des « bosses » et la corruption des grandes villes. C'était une mesure de « gauche », mise en œuvre par les Progressistes pour lutter contre les intérêts particuliers, et rendre le pouvoir au peuple souverain ³.

Depuis lors, dans l'histoire de la Californie, il y a eu au total 31 tentatives de rappel de Gouverneurs : les exemples contemporains incluent Jerry Brown, un démocrate, ainsi que Ronald Reagan et Pete Wilson, deux républicains. La récente procédure de « rappel », elle, a été validée en juillet 2003 par les autorités de l'Etat : un Représentant républicain de Californie, Darrell Issa, a pu obtenir un nombre suffisant de signatures (fixé à 12% des électeurs ayant participé au dernier scrutin, soit, dans ce cas, 900000) pour initier un « rappel » du Gouverneur démocrate ⁴. D. Issa s'est joint à l'action d'un groupe conservateur, le « *People's Advocate* », s'opposant à toute hausse d'impôts. Ce groupe avait lancé sa propre tentative de « rappel » en février 2003. A sa tête, Paul Gann et son associé Ted Costa, ont été ensuite rejoints par des activistes du Parti républicain, comme Shawn Steel, ancien Président du Parti républicain de Californie, et Sal Russo, un consultant politique républicain. Ce n'est qu'avec le

³ En 1910, lors de la fondation de la Ligue Nationale Progressiste et Républicaine, le programme de cette dernière stipulait que « *Le gouvernement est devenu soucieux de la volonté populaire, des législations progressistes ont été votées, quand, dans certains Etats, le gouvernement populaire a pris le dessus sur le système de la convention déléguée, et a, ainsi, pris le contrôle de la machine gouvernementale. La ligue progressiste et républicaine est persuadée de l'importance de la réalisation d'un gouvernement populaire* ». La ligue appelait ainsi à l'élection des Sénateurs au suffrage universel, à la généralisation des Primaires électorales, et à des mesures de démocratie directes telles le « rappel ».

⁴ La constitution californienne rend aussi obligatoire une certaine ventilation géographique des signatures (1% d'entre elles doivent provenir de 5 comtés différents). Une même pétition de *recall* peut circuler pendant 160 jours, mais il n'y a pas de limites au nombre de *recalls* qui peut être initié contre un même responsable (seul un délai de 6 mois entre chaque tentative est nécessaire).

lancement par D. Issa de sa propre tentative, en mai 2003, que le « rappel » a pris une visibilité et une ampleur considérables.

Le Secrétaire d'Etat (*Secretary of State*) de Californie, Kevin Shelley, a validé 1.3 million de signatures. Ce fut ensuite au tour du Lieutenant-Gouverneur (*Lieutenant Governor*) Cruz Bustamante de fixer une date pour l'élection ⁵. Les partis se sont alors mis en ordre de bataille très rapidement. Côté démocrate, les responsables s'étaient mis d'accord pour présenter un front uni dans le soutien à Gray Davis, mais le 7 août, Cruz Bustamante s'est déclaré candidat, afin, selon lui, d'assurer l'existence d'une alternative démocrate réelle au remplacement de G. Davis. Côté républicain, Arnold Schwarzenegger est entré dans la course le 6 août et il est immédiatement devenu le favori des républicains ⁶. Le lendemain, D. Issa déclarait qu'il ne participerait pas à l'élection, et la pression sur les autres candidats républicains s'est alors accrue au fur et à mesure que se renforçait la position de Schwarzenegger : Bill Simon s'est retiré le 23 août, suivi de Peter Ueberroth le 9 septembre, laissant ainsi le Sénateur d'Etat Tom McClintock comme le seul opposant républicain de Schwarzenegger. Les autres candidats étaient un représentant du parti écologiste (*Green Party*) et une indépendante, Arianna Huffington qui a finalement quitté la course le 30 septembre.

Une des questions les plus controversées de cette procédure a été celle du financement. Et ce dès le début, comme en témoigne la façon dont les signatures autorisant le « rappel » ont été rassemblées. D. Issa a contribué à hauteur de plus de 1.5 million de dollars tiré de ses

⁵ Le *recall* a mis en lumière des fonctions peu connues: le Secrétaire d'Etat, au niveau fédéré, est essentiellement responsable du déroulement conforme des élections. Quant au Lieutenant-Gouverneur, il s'agit d'un équivalent fonctionnel du vice-président au niveau national. Il peut ainsi remplacer le Gouverneur en cas de décès et il peut voter au Sénat étatique.

⁶ 135 candidats se sont déclarés avant la date limite du 9 août.

revenus personnels au recueil de signatures ⁷. La manœuvre a été grossière : les collecteurs de signature étaient rémunérés et payaient les signataires (1 dollars la signature). Si payer les collecteurs est courant en Californie, payer les signatures est, par contre, à la limite de la légalité, rien n'étant directement prévu à ce propos. D'ailleurs, le paiement des collecteurs lui-même n'est pas reconnu partout. Le Colorado, par exemple, interdit leur rémunération, afin de limiter le poids des intérêts privés dans le fonctionnement d'un *recall*. La question du financement électoral - avec les risques de ploutocratie qu'elle comporte - a bien été au centre de l'élection californienne. Les dépenses totales engagées pour le *recall* ont atteint 50 millions de dollars, avec une avancée considérable pour Schwarzenegger : il a dépensé 10 fois plus que ses rivaux crédibles. Il a ainsi levé 13.6 millions de dollars et mis dans la balance 6.5 millions de dollars tirés de ses fonds personnels ⁸. Quant à son principal opposant, Cruz Bustamante, il a réussi à lever 9.4 millions de dollars, 1/3 de ce montant provenant des tribus indiennes qui possède des casinos en Californie du Sud, et 1.8 millions du mouvement syndical : dans les

⁷ Sa fortune personnelle est estimée, suivant les montages financiers les plus optimistes, à plus de 100 millions de dollars.

⁸ Parmi les différents candidats, plusieurs d'entre eux étaient à la tête de fortunes non négligeables ! Outre Schwarzenegger, Bill Simon Jr. (10 millions de dollars), Peter V. Ueberroth (13 millions de dollars), et Larry Flint (10 millions de dollars), ont aussi pu utiliser des fonds personnels. La loi électorale californienne a été récemment modifiée : la *Proposition 34*, adoptée en novembre 2000, établit une différence déterminante entre la question du *recall* et les candidats de remplacement. Les limites aux contributions des campagnes (3000\$ par don) s'appliquent aux seconds, mais pas pour le Gouverneur objet du *recall*. Aucune limite dans l'utilisation des fortunes personnelles n'est imposée.

faits, il a très largement profité des incohérences de la loi californienne sur le financement des campagnes.

Cette élection est intervenue dans un contexte politique extrêmement tendu. La Californie subit en effet une crise budgétaire grave, qui renforce une polarisation idéologique très forte. La crise budgétaire est d'ailleurs en partie liée au développement de la démocratie directe dans cet Etat. Les électeurs ont eu la possibilité d'imposer un certain nombre de contraintes légales et politiques à l'élaboration des budgets, transformant ainsi la procédure de vote budgétaire en véritable parcours du combattant. La pratique régulière de la démocratie directe a donc conduit à imposer des limites rigides, de sorte que l'Assemblée et le Gouverneur sont trop souvent bloqués dans leurs initiatives par des obligations diverses et variées, toutes imposées par scrutin direct. La pierre d'angle de cet encadrement budgétaire est l'amendement constitutionnel adopté dans les années trente, qui impose une majorité des 2/3 de l'Assemblée pour augmenter les impôts étatiques. Mais des limites de ce type ont aussi - et surtout - été imposées dans la période contemporaine. L'exemple le plus clair est l'initiative de 1978 (*Proposition 13*) ayant conduit à plafonner l'impôt sur la propriété (*property tax*) : ce levier fiscal est donc inamovible depuis lors, à moins qu'une majorité des 2/3 des élus ne soit rassemblée. Mais on peut multiplier les exemples d'obligations imposées par scrutin direct et qui, très souvent, sont parfaitement contradictoires. Ainsi, en 1988, dix ans après la

Proposition 13, la *Proposition 98* fut adoptée. Avec ce texte, les électeurs ont cette fois décidé que les dépenses pour les écoles maternelles - essentiellement financées par l'impôt sur la propriété - ne pouvaient être réduites ! Dorénavant, elles doivent être au moins équivalentes aux sommes de l'année précédente, ajustées de l'inflation et de l'augmentation de la population. En 1994, autre décision populaire (*Proposition 184*), rendant obligatoire des peines incompressibles pour les récidivistes coupables de certains crimes bien définis (« *three strikes and you're out* ») : ainsi, la population carcérale a augmenté, de même que son coût pour les finances de l'Etat - la *Rand Corporation* a ainsi estimé le coût total de cette mesure à 4.5/6.5 milliards de dollars par an. En mars 2002, la *Proposition 42* a limité le montant de l'impôt sur la consommation (*sales tax*) appliquée à l'essence.

On le voit, la Californie a « rigidifié » - par ses mesures approuvées par « votations » populaires - une part considérable de son budget. On estime ainsi - en ajoutant les dépenses de fonctionnement des programmes sociaux (*welfare*) et du *Medicaid* - qu'entre 60 et 80% du budget de l'Etat est conditionné par des mesures légales ⁹. En fin de compte, l'établissement du budget en Californie relève du tour de force, et oblige les législateurs à contourner ces mesures d'une façon telle que le fonctionnement du gouvernement californien devient encore plus opaque pour les citoyens. Dans ces conditions, un mécontentement

certain est perceptible chez les électeurs, d'autant que l'assemblée de Californie est paralysée par un affrontement idéologique tel qu'il fait apparaître comme mineur celui du Congrès national. On le sait, depuis 1994 et le basculement du Congrès dans le camp républicain, la profonde réorganisation de ce dernier a débouché sur une polarisation extrême. Cette évolution nationale se répercute bien sûr sur la Californie qui, par ailleurs, subit de plein fouet les conséquences de ses propres particularismes en termes de démocratie directe. En effet, et c'est là aussi un résultat de la démocratie directe, les surenchères extrémistes sont beaucoup plus payantes électoralement : cette nouvelle orientation se fait évidemment au détriment d'attitudes plus modérées. Toute l'histoire récente de la vie politique californienne - au moins de puis la *Proposition 13* - indique que l'électorat est plus sensible au simplisme de campagnes dénonçant le poids des impôts ou la trop grande présence d'étrangers que des exigences d'une approche plus nuancée et plus complexe¹⁰. De plus, la Californie ayant imposé la limitation des mandats - là aussi par « votation » - ce nouveau dispositif a débouché sur une Assemblée d'autant plus polarisée qu'elle est inexpérimentée, rendant ainsi le Législatif étatique totalement incapable de mettre en œuvre des compromis. Un découpage électoral (*redistricting*) partisan,

⁹ A ce sujet, on peut lire, Jonathan Weisman, « Voter Initiatives Limit California Wiggle Room », *Washington Post*, 14 août 2003.

¹⁰ Outre la *Proposition 13*, la *Proposition 187* (habilement rebaptisée « SOS » pour « Save Our State ») de novembre 1994 contre l'immigration clandestine et pour la réduction des dépenses publiques de l'Etat

dans la droite ligne du traditionnel *gerrymandering*, a été mené par l'Assemblée après les résultats du recensement de 2000. Il a encore renforcé l'extrême tension partisane qui caractérise la Californie.

II. La procédure de « rappel » (*recall*) aux Etats-Unis

Dans son livre, J. Zimmerman (p.1) donne la définition suivante: « *le rappel permet aux électeurs, par le biais d'une pétition, de remettre en jeu le mandat d'un élu avant le terme légal, renforçant ainsi le peuple dans son rôle de souverain ultime* »¹¹. C'est en 1903 que le « rappel » est employé pour la première fois, à Los Angeles, pour renvoyer un membre du conseil municipal. A l'exception de Gray Davis, un total de 16 Gouverneurs ont déjà été visé par une procédure de ce type. 7 d'entre eux ont été reconnus coupables, et deux ont finalement été destitué : Lynn J. Frazier en 1921 (Dakota du Nord) et Henry S. Johnston en 1919 (Oklahoma).

Historiquement, le « rappel » reflète une tradition de méfiance vis-à-vis des élus qui remonte au moins jusqu'à la période de la présidence Jackson, dans les années 1830, voire jusqu'à la fin du XVIIIème siècle où Jefferson et les anti-fédéralistes, méfiants voire opposés à la nouvelle constitution proposée par les fédéralistes, défendaient un idéal de républicanisme agraire et égalitariste, lui-même un descendant direct du modèle de la prise de décision

de Californie, illustre les dérapages auxquels peut donner lieu la pratique de la démocratie directe. Ce texte a été approuvé par 59% des électeurs.

¹¹ J. Zimmerman, *The Recall*, op. cit., p.1

collective de Nouvelle-Angleterre (*town meeting*) pendant la période coloniale. Avec le référendum et l'initiative, le rappel est de nos jours l'une des formes les plus évidentes du poids de la démocratie directe aux Etats-Unis ¹².

De nos jours, le « *recall* » est constitutionnel dans 26 Etats. De plus, les législatures de certains Etats (comme le Connecticut par exemple, mais aussi New York et le Massachusetts) ont mis en place des procédures permettant à certains échelons locaux de pratiquer le « rappel ». La constitution californienne détaille le fonctionnement de cette procédure dans ses article 2 §13 et 23 §1, et le *California Election Code* en précise les dispositions dans les §§ 27000-27104. Dans cette procédure, le public agit comme un véritable jury populaire, court-circuitant ainsi les procédures juridiques quant à la décision elle-même. Le responsable visé par un « *recall* » ne peut en effet recourir au contrôle de constitutionnalité (*judicial review*) que sur des questions portant sur le déroulement de la procédure, toutes les Cours (fédérales et étatiques) considérant le « *recall* » comme une question politique n'étant pas du ressort du pouvoir judiciaire. D'ailleurs, en Californie, la constitution place explicitement le « *recall* » en dehors du champ de compétence du Judiciaire. En 1939, la Cour Suprême a aussi déclaré que la Constitution ne permettait pas de contester la pratique du « *recall* » (*Higginbottom v. City of Baton*

¹² Joseph F. Zimmerman a rédigé un certain nombre d'ouvrages sur la démocratie directe aux Etats-Unis. Ils constituent un point de départ utile: *The Initiative: Citizen Law-Making*, Westport, CT, Praeger, 1999;

Rouge, 306 US 535) au niveau local. De ce point de vue formel, le « *recall* » ne serait donc pas à mettre au même plan que la tentative de destitution de Clinton ou l'élection de 2000, deux évènements où, au contraire, le Judiciaire a été au cœur de la controverse. On se souvient du rôle du *Special Prosecutor* (Procureur Indépendant) Kenneth Starr en 1998-99, et, bien sûr, de la décision *Bush v. Gore* de la Cour Suprême (00-949). Néanmoins, sur un plan politique, il est possible de placer le « *recall* » dans la même lignée de pratiques qui sont en dehors des procédures électorales régulières et qui sont employées de plus en plus souvent par les républicains pour assurer leur domination politique.

Jusqu'à l'automne dernier, rien dans l'histoire du « *recall* » ne justifiait l'inquiétude des opposants qui pensent que ce processus affaiblit la démocratie représentative au niveau des Etats. Ce ne sont pas, historiquement, les représentants de l'Etat (comme les Gouverneurs ou les membres du Congrès) qui sont le plus visés par ce genre de procédures, mais les élus au niveau local. Par ailleurs, le nombre de signatures requis constitue une barrière réelle. D'une certaine façon, même le récent épisode californien a permis de relativiser les visions apocalyptiques de la démocratie directe, en particulier au niveau de la participation électorale et de la confusion des enjeux. En effet, une des critiques les plus fréquentes adressée au « rappel » est de faciliter

potentiellement les manipulations partisanses, dans la mesure où une nouvelle élection décidée tenue en dehors du cycle déjà rapide des élections régulières, conduirait certainement à l'élection d'un remplaçant avec une minorité de voix : la participation électorale, déjà faible en temps normal, risquerait d'être extrêmement basse. Par ailleurs, le risque de manipulation est encore plus élevé dans la mesure où il y aurait un mélange des votes négatifs et des votes positifs : voter contre le titulaire victime d'un « rappel » et pour un candidat de remplacement seraient abusivement placés sur un pied d'égalité. L'élection californienne a largement démenti ces craintes, non seulement en termes de participation, mais aussi en termes de soutien populaire pour le nouveau Gouverneur. La pratique du « rappel » resterait ainsi fidèle aux idéaux qui l'animent, dans la mesure où elle renforcerait bien le contrôle du peuple en permettant aux électeurs de se débarrasser des élus qui ont trahi la confiance populaire. Ce faisant, cette procédure de démocratie directe permettrait de compenser les échecs éventuels du système électoral, en assurant la constance d'une évaluation d'un homme politique. Plus généralement, on explique fréquemment que les appels directs au peuple renforcent l'éducation politique des électeurs et diminuent leur sentiment d'aliénation. La démocratie directe rendrait le processus politique plus transparent, et contribuerait de ce fait à

assurer aux citoyens un meilleur sentiment de « prise » sur les évènements de la vie publique.

Pourtant, l'élection californienne d'octobre dernier est des plus exceptionnelles, et constitue potentiellement un tournant. Elle confirme un certain nombre d'appréhensions présentes dès l'origine, et qui, au cours des décennies, se sont recomposées en différents arguments. Depuis la présidence Taft (1908-1912), lui-même un adversaire vigoureux des mécanismes de démocratie directe, les opposants au « *rappel* » ont en effet mobilisé des idées récurrentes ¹³. L'idée générale des critiques est de souligner le trop grand nombre d'effets pervers qui, au lieu de rendre le pouvoir au peuple souverain, faciliterait le contrôle de certaines minorités, en particulier de certains *lobbies* financiers, capables d'assumer les coûts d'une campagne. Ainsi, des groupes d'intérêts bien organisés pourraient détourner la procédure pour leurs propres objectifs si tel ou tel élu mène une politique qui leur est contraire. Il semblerait donc que bien loin de lutter contre les *lobbies*, le « *rappel* » ne ferait que leur donner une occasion supplémentaire de manipuler le corps électoral. La démocratie directe introduirait aussi toute une série de nouvelles caractéristiques dans la culture politique, par exemple le renforcement du rôle de l'émotion sur la vie publique (déjà largement dominée par une culture médiatique propice à ce genre de débordements), qui, dans certains cas, pourrait même potentiellement évoluer vers

¹³ Ces thèmes sont tirés de J. Zimmerman, *ibidem*, p.132-152.

une véritable paralysie de la vie publique. C'est ainsi, toujours selon les détracteurs, que les « rappels » auraient un effet de dissuasion des candidats et des responsables : les mesures impopulaires seraient systématiquement bloquées, par peur de tomber sous le coup d'une procédure de « rappel ». Ce système donnerait un tel pouvoir au peuple qu'il empêcherait les institutions politiques de fonctionner sur le moyen ou le long terme, en subordonnant les décisions publiques à des coûts et des délais supplémentaires. Les mesures ponctuelles, de court terme, constitueraient l'horizon ultime d'une vie politique dominée par la démocratie directe. En fin de compte, c'est bien l'indépendance de la décision politique qui serait menacée par la véritable « culture du harcèlement » véhiculée par le « rappel »¹⁴.

III. Polarisation idéologique et avancées républicaines

La Californie semble une fois de plus donner le ton d'une politique nationale caractérisée par un certain mécontentement populaire qui, jusqu'à présent, a servi les intérêts républicains. Depuis des années en effet, le Parti républicain a fondé son essor sur la captation de la révolte de la « majorité silencieuse » (*silent majority*) identifiée en son temps par Nixon. C'est sur cette humeur populiste que Reagan a bâti ses succès, et c'est de la même façon que Newt Gingrich a pu capturer le Congrès en 1994.

¹⁴ On peut lire sur ce point une récente contribution de Jacques Portes, « Les effets pervers de réformes démocratiques », p.71-77 in *Projet*, mars 2004, n°279.

Le renouveau du conservatisme contemporain est donc fondé sur un mécontentement populaire qui, politiquement, s'est traduit par le basculement des blancs sudistes vers le Parti républicain, un rejet des impôts, ou encore une méfiance vis-à-vis des élites de la côte Est ¹⁵. Mais le mécontentement populaire se traduit aussi chez les Démocrates. Les récentes Primaires en témoignent : les mouvements en faveur de Howard Dean ou même de Wesley Clark ont témoigné d'une certaine insatisfaction dans la base du parti avec les responsables démocrates traditionnels. Mais à la différence des républicains, les démocrates semblent incapables d'utiliser à leur profit cette nouvelle donne.

Depuis 1978, la Californie anticipe largement sur l'évolution du reste de la politique nationale - dans les années 90 également, la Californie a largement soutenu les campagnes « anti-establishment » de Ross Perot. Avec le « recall » de 2003, la Californie illustre la force de la polarisation idéologique dans le pays, et la façon dont les républicains réussissent à l'utiliser pour leur plus grand profit. Le Gouverneur Davis a dénoncé en termes extrêmement forts le recours à cette procédure de démocratie directe, parlant de « récupération » politique et de « détournement » des suffrages ¹⁶.

Plus généralement, on peut faire raisonnablement l'hypothèse de la montée en puissance d'autres modes de

¹⁵ Sur cette évolution, la bibliographie est énorme. On retiendra, Thomas B. Edsall, Mary D. Edsall, *Chain Reaction. The Impact of Race, Rights, and Taxes on American Politics*, New York, W.W. Norton, 1991.

¹⁶ Cité in *Los Angeles Times*, Michael Finnegan, Richard Simon, 17 juillet 2003, « *Davis Calls Recall a Bid to Hijack Government* ».

régulation des conflits politiques, qui traduisent la récupération de procédures électorales ou judiciaires exceptionnelles par les républicains pour assurer leur supériorité : il n'y aurait plus seulement les échéances électorales traditionnelles pour rendre compte de l'évolution de la vie politique américaine ; il conviendrait de tenir compte de plus en plus de méthodes « alternatives », initialement conçues pour pallier les insuffisances de la démocratie représentative traditionnelle, mais qui, dans les faits, bénéficieraient essentiellement au *Grand Old Party* depuis quelques années. Dans leur ouvrage de 1990, B. Ginsberg et M. Shefter parlaient des armes « institutionnelles » du pouvoir politique : les enquêtes publiques, les révélations des médias ¹⁷, et d'autres formes de procédures juridiques, toutes initiées ou détournées pour nuire à l'ennemi politique. Ils évoquaient donc un ordre politique « post-électoral », articulé autour de questions telles que les déficits budgétaires, les scandales dans la conduite des hommes politiques, ou encore les affrontements quant aux nominations à la Cour Suprême. Ces questions, largement hors de portée des électeurs, se résoudraient dorénavant par des conflits institutionnels, ou à la rigueur par médias interposés, mais en tous les cas en dehors des élections. L'affaire Lewinski serait dès lors un cas extrêmement clair : au-delà de la question de vie privée,

¹⁷ Ainsi, pour B. Ginsberg et M. Shefter, les médias fonctionnent sur le mode du « *revelation, investigation, prosecution* » (RIP), grandement facilité par la loi de 1978 – « *Ethics in Government Act* ».

c'est bien à un conflit institutionnel et partisan auquel on a assisté. D'un côté un Procureur Indépendant et un Congrès tous deux profondément engagés idéologiquement, et de l'autre, une Présidence démocrate sur la défensive. L'attaque républicaine, aussi bien que sa résolution finale, sont restées en dehors de l'action des électeurs.

Pour B. Ginsberg et M. Shefter, le rôle des élections diminuerait, ce dont témoignent d'ailleurs depuis plusieurs années la faiblesse de la participation. Pour eux, le combat institutionnel remplace bien la compétition électorale : chaque parti tente de renforcer ses propres positions et d'affaiblir celles de l'adversaire. En d'autres termes, plutôt que de se consacrer à battre ses adversaires électoralement, chaque parti tente de renforcer ses positions institutionnelles. Ils mettaient ainsi en parallèle l'activisme conservateur de la Cour Suprême dans les années 90 avec l'activisme libéral au cours des années 60. Dans les deux cas, il s'agit d'un renforcement institutionnel plutôt que d'un progrès électoral. Dans ce cadre de lutte institutionnelle, les démocrates semblent perdre des points. Traditionnellement depuis la Seconde Guerre mondiale, leur force institutionnelle résidait dans le Congrès. Mais depuis 1994, ils l'ont perdu. Dorénavant, leurs soutiens résident essentiellement dans la préservation des programmes sociaux financés par l'Etat fédéral : c'est par ce biais que le parti peut s'assurer une clientèle et une présence institutionnelle. Or le Parti républicain a su affaiblir ce dernier bastion démocrate. Le

GOP pratique en effet un « keynesianisme militaire », qui lui a permis de construire une coalition reposant sur les secteurs économiques dépendant du militaire, et sur les groupes sociaux dont les revenus et les valeurs semblent menacés par l'Etat providence construit par les démocrates dans les années soixante. Ayant largement la main mise sur la Présidence depuis plus de trente ans, les républicains l'ont utilisée pour mettre en œuvre des coupes budgétaires qui ont permis d'affaiblir les bases du Parti démocrate. La présidence Reagan de réduction des impôts couplée à un renforcement des dépenses militaires, bien loin d'être une aberration, constitue une tactique politique extrêmement habile et un précédent actuellement repris et étendu par le Président Bush. Les conséquences politiques et partisans de cet ensemble de mesures fiscales sont en effet nettes : non seulement elles conduisent à affaiblir directement la coalition politique démocrate, mais aussi, par effet de ricochet, elles empêchent toute reconstitution de cette coalition. Les déficits abyssaux des finances publiques fédérales assurent en effet la pérennité d'une politique budgétaire restrictive, même en cas de retour des démocrates au pouvoir. Placés dans l'incapacité de reconstituer leur base, les démocrates ne peuvent qu'assister, impuissants, à l'affaiblissement de leurs dernières bases électorales, comme les syndicats. Politiquement précieuse, cette tactique a néanmoins débouché sur un affaiblissement de l'efficacité de l'Etat fédéral et de sa capacité à fonctionner, ce qu'illustrent

les deux « *shutdowns* » (fermeture) de l'Etat fédéral en décembre 1995 en janvier 1996. A terme, la tactique républicaine telle qu'analysée par B. Ginsberg et M. Shefter ouvre donc sur des problèmes de responsabilité politique et d'incohérence de gestion extrêmement dommageables pour les électeurs.

Le récent exemple du *recall* permet à la fois d'affiner et de nuancer le modèle présenté dans *Politics by Other Means*. L'épisode californien illustre la possibilité de détourner un scrutin dans une perspective purement partisane. Il contredit donc en apparence l'hypothèse de B. Ginsberg et M. Shefter qui basaient justement toute leur argumentation sur le développement de procédures institutionnelles, déconnectées du contrôle des électeurs. Il est néanmoins tout à fait envisageable de voir dans l'élection californienne une confirmation de l'hypothèse initiale selon laquelle le cycle régulier des élections n'est plus suffisant pour satisfaire la canalisation des mécontentements. Dans ces conditions, le *recall* apparaît comme un exemple supplémentaire renforçant la thèse de B. Ginsberg et M. Shefter : les républicains continuent à utiliser pour leur plus grand profit des dispositifs interrompant le cycle électoral normal, afin de faire avancer leurs positions sur la scène politique nationale. En octobre 2003, c'est bien une étape de plus sur la voie de l'intensité partisane qui a été franchie.

Les progressistes du début du XXème siècle ne pouvaient sans doute pas imaginer que leurs initiatives destinées à améliorer le contrôle populaire du processus politique déboucheraient sur un puissant renforcement du rôle de l'argent, des *lobbies*, et, surtout, sur une récupération partisane. Mais ce que le récent épisode californien traduit, c'est bien le détournement des procédures régulières du suffrage universel pour le plus grand bénéfice des républicains. Certes, A. Schwarzenegger n'a rien d'un conservateur extrémiste, mais il a néanmoins réussi à faire basculer dans le camp du GOP un Etat au fort héritage démocrate. Dans la perspective des élections de novembre 2004, cela peut jouer en faveur du Président sortant.