

La démocratie directe en action : le cas des réformes du système de découpage électoral lors des élections de mi-mandat 2018

La démocratie directe en action : le cas des réformes du système de découpage électoral lors des élections de mi-mandat 2018

Par Alex Paquette-Guay *
Université de Sherbrooke

* Candidate à la maîtrise en études politiques appliquées à l'École de politique appliquée

RÉSUMÉ — Depuis un quart de siècle, il y a un regain d'intérêt pour la démocratie directe au sein des États fédérés américains, dont les mécanismes tels que le référendum et l'initiative populaire sont souvent utilisés comme accélérateurs de changement. Lors des élections de mi-mandat 2018, les électeurs du Michigan, du Missouri et de l'Utah ont voté afin de se prononcer sur des réformes modifiant le système chargé du redécoupage électoral, retirant alors complètement ou partiellement le processus hautement controversé des mains des législateurs. Cet article examine les facteurs déterminants de succès de ces mesures, tel qu'exprimé lors du vote de novembre dernier. La recherche montre notamment l'importance de l'appui des élites politiques, de la formulation des propositions, des impacts négatifs du gerrymandering puis du contexte local sur l'issue positive des initiatives. Il est également possible d'observer la formation d'un mouvement plus large prônant une réforme électorale à l'échelle nationale.

Mots clés : Redécoupage électoral, démocratie directe, gerrymandering, commission indépendante, initiative citoyenne, États-Unis

La démocratie directe en action : le cas des réformes du système de découpage électoral lors des élections de mi-mandat 2018

INTRODUCTION

Le redécoupage électoral aux États-Unis est un élément essentiel mais inévitablement controversé du processus politique américain. La section 2 de l'Article 1 de la Constitution américaine prévoit qu'un recensement de la population américaine soit effectué tous les dix ans dans le but de répartir le nombre de sièges qu'aura chaque État à la Chambre des représentants¹. Ces changements font en sorte qu'il s'avère nécessaire de réajuster les circonscriptions fédérales en fonction du nouveau recensement. Dans la plupart des États, ce sont les législateurs qui doivent redessiner leurs frontières électorales pour refléter la croissance démographique et les mouvements de population de la dernière décennie, selon le nombre de sièges gagnés ou perdus².

Cette particularité a cependant donné lieu à la manipulation régulière et arbitraire des cartes électorales, dans le but d'avantager un parti politique, un candidat ou un groupe : c'est le *gerrymandering*³. Parmi les conséquences qui lui sont souvent associées, l'on compte la distorsion électorale, le manque de compétitivité des sièges et la sous-représentativité des minorités ethno-raciales au sein des instances politiques⁴. C'est donc une pratique aujourd'hui hautement contestée, alors que certains la comparent à la blague à une contribution à l'art moderne en raison des *formes excentriques* que peuvent prendre les circonscriptions électorales⁵, et que d'autres la dénoncent de manière plus fondamentale.

Partant de ce fait, les partisans de la réforme du système de découpage électoral considèrent généralement les institutions apolitiques, à savoir les tribunaux et les commissions indépendantes, comme des sources pouvant limiter les impacts négatifs du

¹ Chaque circonscription doit représenter « approximativement » le même nombre de citoyens selon le principe du *one man, one vote*, affirmé par la jurisprudence de l'arrêt *Reynolds v. Sims* en 1964. Découlant de l'application de la clause de l'Égale protection des lois du quatorzième amendement de la Constitution américaine, ce principe implique l'universalité du suffrage ainsi que son égalité.

² Pour une carte des projections de la répartition des sièges qu'auront chaque État après le recensement de 2020, voir Farmer, Alexis, « Potential Shifts in Political Power after the 2020 Census », *Brennan Center for Justice*, 26 décembre 2017, consulté le 26/11/2018, URL <https://www.brennancenter.org/potential-shifts-political-power-after-2020-census>

³ Étymologiquement, ce terme proprement américain provient du nom de l'ancien gouverneur du Massachusetts, Elbridge Gerry, qui avait approuvé en 1812 le premier exercice du genre. Comme le district en question était dessiné d'une forme inhabituelle, un caricaturiste du journal *Boston Weekly Messenger* en fit un animal « fantasmagorique » qui ressemblait à une salamandre, dessin intitulé par le directeur du journal « la salamandre de Gerry ». Voir Boquet, Yves, « Cartes et élections : la construction des circonscriptions électorales aux États-Unis, entre égalité et équité », *Espaces, populations, sociétés*, vol. 3, no. 21, 2003, 488.

⁴ Voir Stephanopoulos, Nicholas, « Partisan Gerrymandering and the Efficiency Gap », *University of Chicago*, vol. 82, no. 2, 2014, 1-52 et Lublin, David, *The Paradox of Representation: Racial Gerrymandering and Minority Interests in Congress*, Princeton University Press, 1999.

⁵ South, Garry, « Taking 'Modern Art' Out of California's Political Map », *Los Angeles Times*, 26 janvier 2005, consulté le 11/11/2018, URL <http://articles.latimes.com/2005/jan/26/opinion/oe-south26>.

La démocratie directe en action : le cas des réformes du système de découpage électoral lors des élections de mi-mandat 2018

système actuel⁶. Récemment, la difficulté de la Cour suprême à se prononcer sur un standard permettant de mesurer un *gerrymandering* partisan excessif a engendré un mouvement de contestation dans plusieurs États⁷. Pour le professeur de droit Nicholas Stephanopoulos, les initiatives de réforme du système de découpage électoral, qui sont l'objet de cet article, seraient donc la seule manière « réaliste » de freiner le *gerrymandering*⁸.

Lors des élections de mi-mandat de novembre 2018, les électeurs de trois États – le Michigan, le Missouri et l'Utah – devaient se prononcer pour déterminer s'ils souhaitaient confier ou non le découpage de leur carte électorale à des institutions indépendantes⁹. Amenées par des groupes d'intérêt qui ont recueilli le nombre de signatures nécessaires pour pouvoir présenter leur projet aux électeurs, les propositions se sont toutes soldées par des victoires.

Quels ont été les facteurs de succès des initiatives citoyennes pour la réforme du système de découpage électoral dans les États du Michigan, du Missouri et de l'Utah lors des élections de mi-mandat 2018 ? Adoptant une stratégie essentiellement descriptive à partir de trois études de cas, la recherche a pour objectif de contribuer à la compréhension du rôle des mécanismes de démocratie directe au sein des États américains et de leurs impacts sur la réforme des institutions électorales, plus précisément des systèmes de découpage électoral. En examinant la littérature sur la démocratie directe, nous soulignons d'abord les facteurs permettant d'expliquer l'issue d'une initiative citoyenne aux États-Unis. Nous examinons et décrivons ensuite de manière individuelle les propositions des trois États. Finalement, nous abordons collectivement les initiatives afin de soutirer des conclusions générales sur les facteurs de succès les plus explicatifs des cas étudiés.

1. LA DÉMOCRATIE DIRECTE AUX ÉTATS-UNIS

Héritée de l'idéal grec antique, la démocratie directe revêt au sein des États américains un intérêt particulier depuis la fin du 20^e siècle, manifesté par une utilisation croissante de référendums et d'initiatives citoyennes¹⁰. Permettant entre autres d'outrepasser le pouvoir législatif, ces mécanismes offrent la possibilité aux électeurs de s'exprimer afin d'incarner dans certains cas « une accélération de changement¹¹ ».

⁶ Kang, Michael S., « De-Rigging Elections: Direct Democracy and the Future of Redistricting Reform », *Washington University Law Review*, vol. 84, no. 3, 667.

⁷ Wines, Michael, « Drive Against Gerrymandering Finds New Life in Ballot Initiatives », *The New York Times*, 23 juillet 2018, consulté le 10/11/2018, URL <https://www.nytimes.com/2018/07/23/us/gerrymandering-states.html>

⁸ Stephanopoulos, Nicholas O., « Reforming Redistricting: Why Popular Initiatives to Establish Redistricting Commissions Succeed or Fail », *Journal of Law and Politics*, vol. 23, 2007, 333.

⁹ Le Colorado avait également sur son bulletin de vote une question référendaire voulant dédier le contrôle du redécoupage électoral à une institution indépendante, mais cet effort provenait d'un accord bipartisan de la législature de l'État. Bien que la mesure ait été adoptée lors des élections de mi-mandat 2018, cet article se concentre uniquement sur les initiatives citoyennes.

¹⁰ Tolbert, Caroline J., « Direct Democracy and Institutional Realignment in the American States », *Political Science Quarterly*, vol. 118, no. 3, 467.

¹¹ Papadopoulos, Yannis, *Démocratie directe*, Economica, 1998, 329p.

La démocratie directe en action : le cas des réformes du système de découpage électoral lors des élections de mi-mandat 2018

Ayant émergée pendant l'ère progressiste¹², la démocratie directe états-unienne – telle que pratiquée à l'heure actuelle dans vingt-quatre États américains – a recueilli son lot de partisans et de critiques et ce, depuis sa première utilisation en Oregon en 1902¹³.

1.1 Les différents mécanismes de démocratie directe

La démocratie directe peut prendre plusieurs formes¹⁴. D'abord, il y a le référendum, qui permet aux citoyens de confirmer ou d'abroger une loi adoptée par le gouvernement. Il y a deux possibilités de référendum. Le premier est le référendum législatif, qui est soumis aux électeurs pour l'approbation d'une loi ou d'une série d'amendements constitutionnels ayant été adoptés au préalable par la législature. Le deuxième est le référendum populaire, qui se concrétise lorsque les citoyens récoltent le nombre de signatures nécessaires pour organiser un référendum pour abroger une loi promulguée par le gouvernement de leur État¹⁵.

Ensuite, l'initiative citoyenne prévoit l'inclusion de propositions constitutionnelles ou législatives sur le bulletin de vote lors d'une élection, si suffisamment de signatures sont amassées en appui à la proposition. Le nombre de signatures requises pour placer une initiative sur le bulletin de vote varie, mais correspond généralement à un pourcentage du nombre d'électeurs ayant voté lors de la dernière élection ou d'électeurs inscrits sur la liste électorale¹⁶. Ces quotas sont déterminés par la législature de l'État.

Enfin, il y a le référendum révocatoire (*recall*), un mécanisme rarement utilisé qui permet aux citoyens de mettre fin au mandat d'un élu. En 2003, la destitution du gouverneur de Californie, Gray Davis, et conséquemment son remplacement par Arnold Schwarzenegger, en est un exemple. Plus récemment, la tentative des électeurs du Wisconsin de destituer le gouverneur républicain Scott Walker en 2012 a démontré à quel point cette procédure peut être dispendieuse : Walker a dépensé plus de 60 millions de dollars pour conserver son poste¹⁷.

¹² Smith, Daniel A. et Joseph Lubinski, « Direct Democracy During the Progressive Era: A Crack in the Populist Veneer? », *Journal of Policy History*, vol. 14, no. 4, 2002, 349.

¹³ Ce système permettant aux citoyens de proposer ou approuver de nouvelles lois ou de modifier la Constitution d'un État au moyen de référendums lors des élections générales est devenu connu à l'échelle nationale comme le « système de l'Oregon ». L'adoption de mécanismes de démocratie directe par les électeurs de cet État en 1902 était le point culminant des efforts de la *Direct Legislation League*, un groupe de militants politiques que le dirigeant progressiste William S. U'R en avait fondé en 1898. Voir Oregon Blue Book, *Initiative, Referendum and Recall Introduction*, consulté le 26/11/2018, URL <https://sos.oregon.gov/blue-book/Pages/state/elections/history-introduction.aspx>

¹⁴ Pour une carte interactive des mécanismes de démocratie directe possibles pour chaque État américain, voir Ballot Initiative Strategy Center, *State by State Map*, consulté le 26/11/18, URL <https://ballot.org/why-were-here/state-map/>

¹⁵ Initiative & Referendum Institute, *Comparison of Statewide Initiative Processes*, consulté le 26/11/2018, URL http://www.iandrinstute.org/docs/A_Comparison_of_Statewide_IandR_Processes.pdf

¹⁶ ACE Electoral Knowledge Network, *Direct Democracy*, consulté le 26/11/2018, URL <http://aceproject.org/ace-en/focus/direct-democracy/citizen-initiatives>

¹⁷ Fahrenthold, David A. et Rachel Weiner, « Gov. Walker survives recall in Wisconsin », *The Washington Post*, 5 juin 2012, consulté le 26/11/18, URL

La démocratie directe en action : le cas des réformes du système de découpage électoral lors des élections de mi-mandat 2018

1.2 Les facteurs de réussite des initiatives populaires

Au sein de la communauté scientifique, la démocratie directe a retenu l'attention de nombreux chercheurs, plus particulièrement dans le domaine de la science politique¹⁸. Au-delà des débats plus normatifs, de nombreuses études empiriques ont tenté d'expliquer les résultats des référendums ou des initiatives citoyennes. Autrement dit, quels facteurs déterminent leur échec ou leur réussite?

1.2.1 Les dépenses de campagne

D'abord, les politologues ont identifié les dépenses de campagne comme un facteur « critique¹⁹ » permettant d'expliquer le résultat d'un référendum ou d'une initiative citoyenne. L'une des premières contributions à cette relation de cause à effet est l'étude de David B. Magleby en 1984, dont les résultats démontrent que d'importantes dépenses contre une proposition ont tendance à conduire à sa défaite, alors que d'importantes dépenses en faveur d'une proposition n'auraient pour leur part qu'un effet minime sur l'issue du résultat²⁰.

Ce constat général a été réaffirmé dans des travaux plus récents, dont ceux d'Elisabeth R. Gerber en 1999²¹, utilisant des techniques plus sophistiquées. L'auteure évalue, à l'aide de régressions, l'effet des dépenses pour et contre une proposition sur le résultat de celle-ci avec un échantillon de 125 propositions dans huit États américains²². Son analyse confirme que les dépenses contre une proposition ont un effet négatif statistiquement important sur sa probabilité d'être adoptée, alors que les dépenses en faveur d'une proposition ont un effet statistique assez faible sur sa probabilité d'être adoptée, une conclusion qui confirme les résultats d'une étude de Bowler et Donovan réalisée un an plus tôt.²³

Cependant, Thomas Stratmann (2006) remet en question ce consensus académique en dénonçant le problème d'endogénéité des études précédentes, qui ne prennent pas compte l'aspect stratégique des campagnes menées par les groupes d'intérêts selon le résultat attendu²⁴. Par exemple, sachant qu'une mesure est déjà populaire auprès de

https://www.washingtonpost.com/politics/gov-walker-survives-recall-in-wisconsin/2012/06/05/gJQA1JkHGV_story.html?utm_term=.31d2e216b0ad

¹⁸ Tolbert, Caroline J. et Daniel A. Smith, « Representation and Direct Democracy in the United States », *Journal of Representative Democracy*, vol. 42, no. 1, 2006, 25.

¹⁹ Stephanopoulos, « Reforming Redistricting », 343.

²⁰ Magleby, David B., *Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1984.

²¹ Maduz, Linda, « Direct Democracy », *Center for International and Comparative Studies*, Université de Zurich, mars 2010, URL <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/Maduz-2010-DirectDemocracy.pdf>

²² Gerber, Elisabeth R., *The Populist Paradox : Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1999.

²³ Shawn Bowler, Todd Donovan et Caroline J. Tolbert, *Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States*, Ohio State University Press, 1998.

²⁴ Stratmann, Thomas, « Is Spending More Potent for or against a Proposition? Evidence from Ballot Measures », *American Journal of Political Science*, vol. 53, no. 3, 2006, 788.

La démocratie directe en action : le cas des réformes du système de découpage électoral lors des élections de mi-mandat 2018

l'opinion publique, un groupe d'intérêt qui se positionne pour la mesure pourrait choisir de dépenser beaucoup moins. Les groupes d'intérêts agiraient alors selon un calcul coût/bénéfice²⁵. Stratmann considère cette faille méthodologique dans son étude. Non seulement il conclut que les dépenses en opposition aux propositions influencent l'issue du résultat, mais les dépenses en faveur des propositions également et ce, de manière quantitativement importante et statistiquement significative²⁶. Pour sa part, Rich Braunstein a démontré que 70 % des initiatives sont remportées par le groupe qui dépense le plus d'argent, et que lorsque les opposants à une mesure dépensent plus que les groupes qui l'appuient, l'initiative échoue 90 % du temps²⁷.

1.2.2 Les positions des élites médiatiques et politiques

Les positions prises par les élites, quelles soit médiatiques ou politiques, ont aussi une incidence sur la probabilité que l'initiative se solde par une réussite²⁸. À propos des médias, James Gregg a constaté dans une étude publiée en 1965 que l'électorat adopte généralement la même position que celle des journaux et ce, dans plus de 80 % des cas étudiés²⁹. Bien que cette étude date de plusieurs années et que l'ère médiatique ait largement évolué depuis, notamment avec l'apparition des médias d'information en ligne et des réseaux sociaux, l'appui des journaux pour une proposition est encore un facteur déterminant dans le choix de l'électorat, selon une étude réalisée en 2018 par Kevin Fahey. L'auteur étudie les amendements constitutionnels soumis au vote de l'électorat au sein des comtés de la Floride entre 1994 et 2014. Les résultats démontrent que lorsqu'un journal appuie une initiative, la part de vote pour cet amendement sur le marché des médias augmente de 4,4 %³⁰. Les journaux, conclut l'auteur, auraient donc un « pouvoir de persuasion » en informant l'électorat et ce, même à l'ère numérique³¹.

De son côté, l'étude de Jeffrey Karp réalisée en 1998 à propos de l'adoption de lois limitant les mandats des législateurs dans plusieurs États américains au cours de la décennie 1990 a révélé l'importance de la position des élites politiques sur l'issue des résultats de ces référendums populaires. Comme l'explique l'auteur, les élites politiques peuvent être une source d'information importante concernant la nature idéologique ou partisane des propositions³². Dans l'État de Washington par exemple, les électeurs qui soutenaient le représentant du 5^e district de l'époque, Tom Foley, étaient prédisposés à être contre la proposition puisque Foley s'était positionné comme une figure centrale de

²⁵ Daniel Stroo, Hans, « Explaining Ballot initiative Contest Outcomes in California, Oregon, and Washington », *Dissertations and Theses*, Portland State University, 2014, 142p.

²⁶ Stratmann, « Is Spending More Potent for or against a Proposition ? », 788.

²⁷ Braunstein, Rich, *Initiative and Referendum Voting: Governing Through Direct Democracy in the United States*, LFB Scholarly Publishing LLC, 2004, 110.

²⁸ Stephanopoulos, « Reforming Redistricting », 344.

²⁹ Gregg, James E., « Newspaper Editorial Endorsements and California Elections, 1948-62 », *Journalism Quarterly*, vol. 42, no. 4, 1965, 532-538.

³⁰ Fahey, Kevin, « Extra, Extra, (Don't) Roll-Off About It! Newspaper Endorsements for Ballot Measures », *State Politics & Policy Quarterly*, vol. 18, no. 1, 2018, 93,113.

³¹ Fahey, « Extra, Extra, (Don't) Roll-Off About It! », 93.

³² Karp, Jeffrey A., « The Influence of Elite Endorsements in Initiative Campaigns », dans Shawn Bowler, Todd Donovan et Caroline J. Tolbert, *Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States*, Ohio State University Press, 1998, 151.

La démocratie directe en action : le cas des réformes du système de découpage électoral lors des élections de mi-mandat 2018

l'opposition à cette campagne³³. Finalement, l'auteur ajoute que l'effet de ce facteur dépend du niveau d'implication des élites politiques, mais également de la façon dont le message véhiculé à l'électorat³⁴.

1.2.3 La formulation de la proposition

Plusieurs chercheurs soutiennent d'ailleurs que la formulation d'une initiative est d'une importance cruciale. Pour le politologue, David McCuan, ce serait d'ailleurs l'élément le plus important pour l'issue du résultat³⁵. La formulation influence aussi le fait de voter ou de s'abstenir : en 2011, les politologues Shauna Reilly et Sean Richey ont publié un article sur les recherches qu'ils ont menées pour déterminer si la complexité de la formulation d'une proposition était corrélée au fait que les électeurs omettaient de voter sur cette proposition au moment de voter. Pour mesurer la difficulté ou la complexité du langage utilisé, Reilly et Richey ont calculé les scores de Flesch-Kincaid³⁶ pour 1211 propositions entre 1997 et 2007. Les auteurs ont conclu que des scores de lisibilité moins élevés étaient corrélés positivement à des taux plus bas de votes pour les propositions concernées³⁷. Ainsi, plus la proposition était difficile à lire, plus il y avait un taux élevé d'abstention.

Cependant, dans le cadre d'une étude traitant des tentatives de réforme du système de découpage électoral de 1936 à 2005, Nicholas Stephanopoulos conclut que le contenu de l'initiative n'a eu que très peu d'impact dans les douze cas qu'il a étudiés³⁸. Par exemple, une initiative de réforme du système de découpage électoral de l'Oklahoma en 1962, qui fut un succès, était formulée de façon presque identique à une initiative qui a été rejetée par les électeurs de l'État deux ans auparavant³⁹.

1.2.4 Le contexte local

Stephanopoulos considère également d'autres facteurs plus spécifiques à son objet de recherche, dont le contexte local de l'État qui pourrait relativiser les effets de la formulation de la proposition. Effectivement, la pratique du *gerrymandering*, mais aussi un climat favorable à la réforme électorale, pourrait créer un apport positif considérable sur l'issue du résultat parmi les électeurs⁴⁰. L'auteur soutient son argumentaire en expliquant que lorsque les électeurs sont relativement satisfaits du statu quo politique, ils peuvent être réticents à essayer de « réparer ce qui ne semble pas être brisé⁴¹ ».

³³ Karp, « The Influence of Elite Endorsements », 161.

³⁴ Karp, « The Influence of Elite Endorsements », 150.

³⁵ McCuan, David, « California's Political Warriors: Campaign Professionals and the Initiative Process », dans Shawn Bowler, Todd Donovan et Caroline J. Tolbert, *Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States*, Ohio State University Press, 1998.

³⁶ Le test de lisibilité de Flesch-Kincaid est l'un des plus utilisés. Le test évalue un texte sur une échelle de 100 points. Plus la note est élevée, plus le document est facile à comprendre.

³⁷ Reilly, Shauna et Sean Richey, « Ballot question Readability and Roll-Off : The Impact of Language Complexity », *Political Research Quarterly*, vol. 64, no. 1, 59-67.

³⁸ Stephanopoulos, « Reforming Redistricting », 380.

³⁹ Stephanopoulos, « Reforming Redistricting », 380.

⁴⁰ Stephanopoulos, « Reforming Redistricting », 345.

⁴¹ Stephanopoulos, « Reforming Redistricting », 345.

La démocratie directe en action : le cas des réformes du système de découpage électoral lors des élections de mi-mandat 2018

2. LES PROPOSITIONS DE RÉFORME

Cette section dresse d'abord un portrait des différents systèmes de découpage électoral au sein des États américains, puis fait la description des trois initiatives de 2018 étudiées en prenant compte des facteurs soulignés précédemment, c'est-à-dire les dépenses de campagne, les positions des journaux et des élites politiques, la formulation de la proposition ainsi que le contexte national de l'État, afin d'évaluer en troisième partie les raisons pour lesquelles elles ont réussi ou échoué.

Avant toute chose, il convient de préciser qu'il existe plusieurs formes de *gerrymandering*. La première est partisane et consiste à avantager un parti politique en rassemblant dans un même district (*packing*) ou en dispersant dans plusieurs districts (*cracking*) les électeurs démocrates ou républicains dans le but de gagner davantage de sièges⁴². Cette forme n'est pas inconstitutionnelle, puisque la Cour suprême fédérale n'arrive pas à déterminer de standard dans lequel un *gerrymandering* à visée partisane deviendrait « excessif⁴³ ». La deuxième forme est le *gerrymandering* à visée ethno-raciale et consiste au même principe que la précédente, mais vise avant tout les membres des communautés afro-américaines et hispaniques. Cette pratique plus récente a émergé dans les années 1990 en réponse à la sous-représentation des Afro-Américains au sein des instances politiques du pays. L'idée est de former des circonscriptions à minorité majoritaire (*majority-minority districts*), afin d'augmenter le poids de leur vote et d'assurer l'élection de membres appartenant à leur groupe ethno-racial⁴⁴. Ainsi, des seize candidats afro-américains élus pour la première fois à la Chambre des représentants en 1992, treize d'entre eux provenaient de circonscriptions dont la population était composée majoritairement d'Afro-Américains, à la suite d'un redécoupage spécifiquement effectué à cette fin⁴⁵.

2.1 Un portrait des différents systèmes de découpage électoral

Au sein des États américains, il existe plusieurs types d'institutions chargées de redécouper les frontières électorales tous les dix ans. D'abord, dans la majorité des États, c'est la législature qui est chargée de dessiner la nouvelle carte électorale. Les règles diffèrent selon chaque État. Une majorité simple est généralement nécessaire pour l'adoption d'un nouveau plan, mais les États du Maine et du Connecticut exigent une « supermajorité » des deux tiers de la législature pour approuver une nouvelle carte électorale. Aussi, dans une majorité des États, le gouverneur peut exercer son droit de veto pour bloquer l'adoption du nouveau plan.

⁴² Winburn, Jonathan, *The realities of redistricting*, Lexington Books, 2009, 245.

⁴³ Berman, Mitchell N., « Managing Gerrymandering », *Texas Law Review*, vol. 83, 2005, URL <https://pdfs.semanticscholar.org/ba26/b3da0594722e0536ac59a2a9a6e2948e8b15.pdf>

⁴⁴ L'exemple de plus « extrême » est la douzième circonscription de Caroline du Nord dans les années 1990, qui reliait deux communautés afro-américaines par un bras d'autoroute. Voir Newkirk II, Van R., « The Supreme Court Finds North Carolina's Racial Gerrymandering Unconstitutional », *The Atlantic*, 22 mai 2017, consulté le 03/12/2018, URL <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2017/05/north-carolina-gerrymandering/527592/>

⁴⁵ Cameron, Charles, Epstein, David et Sharyn O'Halloran, « Do Majority-Minority Districts Maximize Substantive Black Representation in Congress ? », *The American Political Science Review*, vol. 90, no. 4, 1996, 799.

La démocratie directe en action : le cas des réformes du système de découpage électoral lors des élections de mi-mandat 2018

Ensuite, les États de l'Iowa, du Maine, de New York, du Rhode Island et du Vermont disposent d'une commission consultative, un organe qui est chargé de conseiller les assemblées législatives des États dans l'élaboration et la mise en œuvre du nouveau plan électoral. Les recommandations émises par les commissions consultatives ne sont pas juridiquement contraignantes, mais peuvent néanmoins influencer sur les décisions de la législature.

Du côté de six autres États – Alaska, Arizona, Californie, Idaho, Montana, Washington –, le redécoupage des cartes électorales est aux mains d'une commission indépendante pour les districts de l'État et les districts congressionnels fédéraux⁴⁶. Les membres siégeant au sein de ces commissions ne doivent généralement pas avoir occupé de poste électif dans les années précédant leur nomination, et le nombre de membres est réparti de manière égale entre républicains, démocrates et indépendants.

Il existe également une commission de dernier recours dans sept États – Connecticut, Illinois, Maryland, Mississippi, Oklahoma, Oregon, Texas – qui est chargée d'adopter un nouveau plan électoral dans l'éventualité où la législature serait dans une impasse. Dans certains États tels que le Maryland et l'Oregon, cet organe est incarné par un seul acteur, c'est-à-dire le gouverneur pour le Maryland et le secrétaire d'État pour l'Oregon. Dans le Connecticut et l'Illinois, la commission de dernier recours est composée de membres choisis par les autorités législatives. Au Mississippi et au Texas, la commission comprend des élus à des postes spécifiques, tels que le trésorier ou le procureur général de l'État. Enfin, dans l'Oklahoma, une initiative citoyenne de 2010 a fusionné plusieurs éléments de ces modèles, créant une commission de dernier recours composée du lieutenant-gouverneur et de plusieurs membres choisis par les autorités législatives du parti majoritaire et le gouverneur.

Enfin, six États – Arkansas, Colorado, Hawaii, Missouri, New Jersey, Ohio, Pennsylvanie – prévoient une commission par nominations politiques pour redécouper les frontières électorales. La composition de ces commissions varie d'un État à l'autre. Dans la plupart des cas, le pouvoir législatif ou le parti majoritaire nomme des commissaires parmi les élus de la législature.

2.2 La proposition du Michigan

Avant l'issue des élections de mi-mandat de 2018, ce sont les législateurs du Michigan qui étaient chargés de redécouper les frontières électorales tous les dix ans, un processus qui donne un pouvoir important au parti majoritaire de la législature. Devant être adoptée à majorité simple par les deux chambres, la nouvelle carte électorale était également sujette au droit de veto du gouverneur.

Introduite par le groupe d'intérêt *Voters Not Politicians*, la proposition (appelée Proposition 2) avait recueilli 450 000 signatures, dépassant largement le nombre

⁴⁶ Cependant, l'Alaska et le Montana n'ont actuellement qu'un seul district congressionnel fédéral, donc l'exercice de découpage électoral se fait uniquement pour les districts de la législature de l'État.

La démocratie directe en action : le cas des réformes du système de découpage électoral lors des élections de mi-mandat 2018

nécessaire pour soumettre une question référendaire sur le bulletin de vote au Michigan⁴⁷. La proposition a cependant fait face à plusieurs obstacles légaux. *Citizens Protecting Michigan's Constitution* (CPMC), un groupe appuyé par la Chambre de commerce du Michigan, a tenté de retirer la proposition du bulletin de vote de novembre en contestant sa constitutionnalité. CPMC a fait valoir que l'initiative changerait « le fonctionnement fondamental du gouvernement de l'État⁴⁸ », ce qui est interdit par la loi de l'État. En effet, une révision générale de la Constitution du Michigan requiert qu'une convention constitutionnelle soit convoquée. La Cour d'appel a cependant tranché au profit de *Voters Not Politicians* le 7 juin 2018, une décision qui fut confirmée par la Cour suprême du Michigan le 31 juillet suivant⁴⁹.

2.2.1 Le contexte local du Michigan

Le Michigan est souvent cité comme l'un des États les plus affectés par le *gerrymandering*⁵⁰. Le Michigan faisait d'ailleurs partie de la douzaine d'États visés par une initiative de 2010 connue sous le nom de REDMAP (*Redistricting Majority Project*). Ce projet, orchestré par le Parti républicain, visait à prendre le contrôle des États pivots lors des élections de 2010 en vue de superviser le redécoupage électoral prévu en 2011. Le site internet du projet explicite clairement l'avantage d'avoir le contrôle de ce processus : « The party controlling that effort controls the drawing of the maps—shaping the political landscape for the next 10 years⁵¹ ». REDMAP a eu un succès spectaculaire, les Républicains récoltant près de 700 sièges législatifs, la plus importante augmentation dans l'histoire électorale moderne⁵². De plus, les Républicains ont dépensé près de 300 millions de dollars de plus que les Démocrates lors des élections au poste de gouverneur de 2010, ce qui leur a valu six postes supplémentaires dans plusieurs États convoités, dont le Wisconsin, l'Ohio, le Michigan et la Pennsylvanie, qui avaient tous des gouverneurs démocrates avant 2010. Ce gain était important, parce que le processus de redécoupage électoral dans de nombreux États passe généralement par deux niveaux d'approbation, soit celle de la législature et celle du gouverneur.

⁴⁷ Le nombre de signatures nécessaires est déterminé en fonction du pourcentage de l'élection précédente. Pour les élections de 2018 au Michigan, le minimum de signatures nécessaires pour introduire une proposition modifiant la Constitution sur le bulletin de vote était de 315 654, soit 10 % du nombre d'électeurs ayant voté pour la dernière élection au poste de gouverneur.

⁴⁸ Brennan Center for Justice, *Citizens Protecting Michigan's Constitution v. Sec'y of State*, 31 juillet 2018, consulté le 10/11/2018, URL <https://www.brennancenter.org/legal-work/citizens-protecting-michigans-constitution-v-sec-of-state>

⁴⁹ Brennan Center for Justice, *Citizens Protecting Michigan's Constitution v. Sec'y of State*, 31 juillet 2018, consulté le 10/11/2018, URL <https://www.brennancenter.org/legal-work/citizens-protecting-michigans-constitution-v-sec-of-state>

⁵⁰ Hebert, Gerald J. et Marina K. Jenkins, « The Need for State Redistricting Reform to Rein in Partisan Gerrymandering », *Yale Law & Policy Review*, vol. 29, no. 2, 2011, 552.

⁵¹ REDMAP, *The Redistricting Majority Project*, consulté le 11/11/2018, URL http://www.redistrictingmajorityproject.com/?page_id=2

⁵² Bien que ces gains électoraux sont largement attribués au redécoupage électoral effectué en 2011, il importe de considérer d'autres facteurs explicatifs spécifiques au système électoral américain, tel que le haut taux de réélection des candidats sortants et les lois sur les restrictions de vote.

La démocratie directe en action : le cas des réformes du système de découpage électoral lors des élections de mi-mandat 2018

Au Michigan, les Républicains ont donc obtenu le contrôle des deux chambres et du poste de gouverneur, supervisant alors le redécoupage électoral des 148 districts législatifs et des 14 districts de la Chambre des représentants. L'efficacité du programme REDMAP s'est également manifestée deux ans plus tard, après que la nouvelle carte électorale dessinée par les Républicains ait été approuvée. Bien que les élections de 2012 ont été un succès pour les Démocrates au Michigan, notamment en réélisant le président Obama par près de dix points devant son adversaire, les Républicains ont cependant maintenu une majorité à la Chambre des représentants en gagnant neuf des 14 sièges de l'État⁵³. Le même scénario s'est reproduit en 2016 : les Démocrates et les Républicains ont récolté tous deux 47 % du vote populaire, mais les Républicains ont encore remporté neuf des 14 sièges la Chambre des représentants⁵⁴.

L'importance de cet enjeu au Michigan est telle que la *League of Woman Voters* ainsi que onze électeurs démocrates ont intenté un procès le 22 décembre 2017 contre la secrétaire d'État du Michigan, Ruth Johnson, alléguant que la carte électorale de élaborée par la majorité législative républicaine après le recensement de 2010 violait la clause sur l'égalité de protection des lois du 14^e amendement de la Constitution américaine en « diluant » le vote des électeurs démocrates au Michigan⁵⁵. Quelques mois plus tard, ces allégations ont été confirmées par la divulgation de nombreux courriels d'élus et de consultants républicains, suggérant notamment la concentration des électeurs démocrates dans certains districts clés, afin de permettre aux Républicains de faire des gains dans les districts adjacents : « In a glorious way that makes it easier to cram ALL of the Dem [démocrates] garbage in Wayne, Washtenaw, Oakland and Macomb counties into only four districts. Is there anyone on our side who doesn't recognize that dynamic? ⁵⁶ ».

2.2.2 Les dépenses de campagne

En ce qui a trait aux dépenses de campagne pour cette initiative, les contributions pour la campagne se sont élevées à un peu plus de 15 millions de dollars, dont 5,52 millions venaient de *Sixteen Thirty Fund* et 5,09 millions de *Action Now Initiative* (ANI)⁵⁷, deux organisations à but non lucratif exemptées d'impôts sur le revenu et dont l'identité des donateurs n'a pas à être divulguée⁵⁸. *Action Now Initiative* est une

⁵³ Au Michigan, les élections sénatoriales se tiennent toujours deux ans après une élection présidentielle, donc le Sénat de l'État n'était pas en élections en 2012. Pour ce qui est du Sénat américain, la démocrate Debbie Stabnow fut réélue pour un deuxième mandat consécutif, et un troisième en 2016.

⁵⁴ Département d'État du Michigan, *2016 Michigan Election Results*, consulté le 11/12/2018, URL https://mielections.us/election/results/2016GEN_CENR.html

⁵⁵ United States Court of Appeals, *League of Woman Voters of Michigan v. Johnson*, 30 août 2018, consulté le 04/12/2018, URL <https://cases.justia.com/federal/appellate-courts/ca6/18-1437/18-1437-2018-08-30.pdf?ts=1535644813>

⁵⁶ Beggan, Riley et Lindsay VanHulle, « Emails suggest Republicans gerrymandered Michigan to weaken 'Dem garbage' », 25 juillet 2018, consulté le 04/12/2018, URL <https://www.bridgemi.com/public-sector/emails-suggest-republicans-gerrymandered-michigan-weaken-dem-garbage>

⁵⁷ Département d'État du Michigan, *Michigan Committee Statement of Organization*, consulté le 14/11/2018, URL <https://cfrsearch.nictusa.com/committees/518049>

⁵⁸ Les groupes 501(c) tirent leur nom de la disposition des lois fiscales dont ils relèvent, c'est-à-dire le paragraphe c de l'article 501 du code fédéral des impôts américains. Il dresse la liste des

La démocratie directe en action : le cas des réformes du système de découpage électoral lors des élections de mi-mandat 2018

organisation financée par le couple de milliardaires texans John et Laura Arnold. De plus, selon Scott Blad de *Politico*, les groupes financés par *Sixteen Thirty Fund* auraient été « les annonceurs publicitaires les plus prolifiques de 2018⁵⁹ ».

Le groupe principal en opposition à la proposition, *Protect My Vote*, a pour sa part amassé 3,2 millions de dollars, dont la majorité provient du *Michigan Freedom Fund*⁶⁰, une organisation conservatrice liée à la puissante famille Devos dans l'ouest du Michigan⁶¹. L'argent a été en partie utilisé afin de lancer des annonces télévisées critiquant la proposition.

2.2.3 Les positions des élites

Ensuite, de nombreux élus démocrates ont appuyé l'initiative, dont le sénateur Steve Bieda et les représentants Jon Hoadley et Jeremy Moss⁶². L'ancien gouverneur républicain de la Californie, Arnold Schwarzenegger, a également appuyé l'initiative, en passant une journée au Michigan à la mi-novembre pour faire campagne lors de rassemblements et collectes de fonds. Schwarzenegger est largement connu pour sa « guerre contre le *gerrymandering*⁶³ » : alors qu'il était gouverneur de la Californie, celle-ci fut le premier État en 2008 à déléguer la tâche de redessiner les frontières électorales à une commission indépendante⁶⁴. Les journaux *Detroit Free Press*, *Lansing State Journal* et *Traverse City Record Eagle* ont tous explicitement donné leur soutien à la proposition en note éditoriale, mettant l'accent de leur argumentaire sur le concept de démocratie représentative. La note éditoriale du *Detroit Free Press* expliquait que le passage de la proposition marquerait la « réaffirmation par le Michigan des valeurs de représentation démocratique et d'équité sur lesquelles notre système de gouvernement a

associations et des organismes à but non lucratif qui sont exemptés d'impôts fédéraux sur le revenu. Depuis le 16 juillet 2018, l'identité des donateurs n'a pas à être divulguée. Voir Département du Trésor des États-Unis, *Treasury Department and IRS Announce Significant Reform to Protect Personal Donor Information to Certain Tax-Exempt Organizations*, 16 juillet 2018, consulté le 01/12/2018, URL <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm426>

⁵⁹ Bland, Scott, « Liberal secret-money network hammers House GOP », *Politico*, 29 juillet 2018, consulté le 01/11/2018, URL <https://www.politico.com/story/2018/07/29/democrats-dark-money-midterms-house-745145>

⁶⁰ Beggin, Riley et Lindsay VanHulle, « Michigan Proposal 2 redistricting group defends dark money as fighting fire with fire », *Bridge*, 1^{er} novembre 2018, consulté le 01/12/2018, URL <https://www.bridgemi.com/public-sector/michigan-proposal-2-redistricting-group-defends-dark-money-fighting-fire-fire>

⁶¹ Betsy Devos, l'actuelle secrétaire à l'Éducation de l'administration Trump, est mariée à l'un des frères Devos. Kroll, Andy, « Meet the New Kochs: The DeVos Clan's Plan to Defund the Left », *Mother Jones*, janvier/février 2014, consulté le 01/12/2018, URL <https://www.motherjones.com/politics/2014/01/devos-michigan-labor-politics-gop/2/>

⁶² Voter Not Politicians, *Voters not Politicians Endorsements*, consulté le 11/16/18, URL <https://www.votersnotpoliticians.com/endorsements>

⁶³ Doovere, Edward-Isaac, « Arnold Schwarzenegger's War on Gerrymandering Is Just Beginning », *The Atlantic*, 9 novembre 2018, consulté le 16/11/2018, URL <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2018/11/schwarzenegger-will-back-more-gerrymandering-campaigns/575434/>

⁶⁴ Ancheta, Angelo N., « Redistricting Reform and the California Citizens Redistricting Commission », *Harvard Law & Policy Review*, vol. 8, 110-140.

La démocratie directe en action : le cas des réformes du système de découpage électoral lors des élections de mi-mandat 2018

été fondé⁶⁵ ». Le *Lansing State Journal* rappelle également aux lecteurs le biais partisan de la carte électorale de l'État, favorisant largement les Républicains, en citant un rapport du Brennan Center for Justice de 2017⁶⁶. Le *Traverse City Record*, pour sa part, mentionne l'importance de cette proposition pour la vitalité de la démocratie : « Game over. We're ready for more fair play, one that might add more democracy, and subtract lobbyists, donors and self-interested parties from making the rules⁶⁷ ».

Au mois de septembre, le Parti républicain du Michigan s'est officiellement positionné contre la proposition, après que l'organisme sans but lucratif *The National Redistricting Fund*, affilié au Parti démocrate, ait injecté 250 000 \$ dans la campagne, alimentant les allégations des Républicains selon lesquelles l'effort de rendre le redécoupage électoral au Michigan plus transparent serait un stratagème démocrate afin de récolter plus de sièges en vue du prochain redécoupage prévu en 2020⁶⁸. Le journal *The Detroit News* s'est également positionné contre la proposition, arguant que les Démocrates et les Républicains devraient utiliser la technologie pour dessiner les frontières électorales. Le journal a également mentionné que le libellé définissant la manière dont les communautés d'intérêts doivent être regroupées est vague et ouvre la porte à des litiges sans fin⁶⁹.

2.2.4 La formulation de la proposition

La proposition complète compte plus de six pages, mais un travail de synthèse était nécessaire pour le bulletin de vote⁷⁰. Le groupe *Voters Not Politicians* était conscient de l'importance de la formulation de l'initiative, et a donc déposé une poursuite judiciaire contre le *The Board of State Canvassers* (BSC), l'institution chargée de la certification des élections du Michigan, afin que le langage utilisé sur le bulletin de vote soit

⁶⁵ Detroit Free Press Editorial Board, « Michigan elections are rigged. Proposal 2 offers a path to fairness. », *Detroit Free Press*, 23 septembre 2018, consulté le 13/11/2018, URL <https://www.freep.com/story/opinion/2018/09/23/michigan-anti-gerrymandering-initiative/1379228002/>

⁶⁶ LSJ Editorial Board, « Editorial: How we vote matters, so support Proposals 2 and 3 », *Lansing State Journal*, 8 octobre 2018, consulté le 13/11/2018, URL <https://www.lansingstatejournal.com/story/opinion/2018/10/08/voter-access-gerrymandering-proposals-editorial-support/1535447002/>

⁶⁷ Traverse City Record Eagle Editorial, « Editorial: Proposal 2 — Give democracy a chance », *Traverse City Record Eagle*, 24 octobre 2018, consulté le 13/11/18, URL https://www.record-eagle.com/opinion/editorials/editorial-proposal-give-democracy-a-chance/article_558973e1-d3bc-5930-959e-955c2be2adf6.html

⁶⁸ Oosting, Jonathan, « National Democratic group pumps \$250K into Michigan redistricting campaign », *The Detroit News*, 12 septembre 2018, consulté le 10/11/2018, URL <https://www.detroitnews.com/story/news/local/michigan/2018/09/12/national-dem-250-000-voters-politicians/1277511002/>

⁶⁹ Wolman, Jonathan, « Editorial: Vote no on all ballot proposals », *The Detroit News*, 9 octobre 2018, consulté le 16/11/2018, URL <https://www.detroitnews.com/story/opinion/editorials/2018/10/09/editorial-vote-no-all-ballot-proposals/1565860002/>

⁷⁰ Board of State Canvassers, *Official Ballot Wording approved by Board of State Canvassers*, 30 août 2018, consulté le 11/11/2018, URL https://www.michigan.gov/documents/sos/Official_Ballot_Wording_Prop_18-2_632052_7.pdf

La démocratie directe en action : le cas des réformes du système de découpage électoral lors des élections de mi-mandat 2018

approuvé plus tôt⁷¹. *Citizens Protecting Michigan's Constitution* avait également soumis un libellé, décrivant la proposition comme créant une commission de redécoupage à majorité partisane, laquelle retirerait la capacité des citoyens à tenir les élus responsables de leurs décisions. Katie Fahey, fondatrice de *Voters Not Politicians*, soulignait à cet égard que « once again we see the people who have benefited from the current system trying to put up any obstacle they can to prohibit people from understanding what this proposal does⁷² ». C'est le libellé de *Voters Not Politicians* qui cependant fut retenu par le BSC (Tableau 1).

Tableau 1 – La formulation de la proposition du Michigan

<p><i>Proposal 2 – Independent Redistricting Commission Initiative</i></p> <p>A proposed constitutional amendment to establish a commission of citizens with exclusive authority to adopt district boundaries for the Michigan Senate, Michigan House of Representatives and U.S. Congress, every 10 years</p> <p>This proposed constitutional amendment would:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Create a commission of 13 registered voters randomly selected by the Secretary of State: <ul style="list-style-type: none"> • 4 each who self-identify as affiliated with the 2 major political parties; and • 5 who self-identify as unaffiliated with major political parties. • Prohibit partisan officeholders and candidates, their employees, certain relatives, and lobbyists from serving as commissioners. - Establish new redistricting criteria including geographically compact and contiguous districts of equal population, reflecting Michigan's diverse population and communities of interest. Districts shall not provide disproportionate advantage to political parties or candidates. - Require an appropriation of funds for commission operations and commissioner compensation. <p>Should this proposal be adopted?</p> <p>Source : Board of State Canvassers, <i>Proposition 18-2</i>, 30 août 2018, consulté le 29/11/2018, URL https://www.michigan.gov/documents/sos/Official_Ballot_Wording_Prop_18-2_632052_7.pdf.</p>

2.2.5 Le résultat de la Proposition 2

Telle que présentée aux électeurs le 6 novembre 2018, la Proposition 2 a été adoptée avec une majorité de 61,3 %, transférant la responsabilité de la législature de découper les cartes électorales au niveau fédéral et de l'État à une commission indépendante composée de treize membres, incluant quatre républicains, quatre

⁷¹ Rubenstein, Hannah, « Group files lawsuit to finalize language of anti-gerrymandering ballot proposal », *Michigan Radio*, 22 août 2018, consulté le 11/11/2018, URL <http://www.michiganradio.org/post/group-files-lawsuit-finalize-language-anti-gerrymandering-ballot-proposal>

⁷² Rubenstein, « Group files lawsuit to finalize language of anti-gerrymandering ballot proposal ».

La démocratie directe en action : le cas des réformes du système de découpage électoral lors des élections de mi-mandat 2018

démocrates et cinq indépendants⁷³. Pour qu'un nouveau plan soit adopté, une majorité de sept membres en accord est nécessaire, et doit compter au moins deux Démocrates, deux Républicains et deux indépendants. La commission est choisie par l'intermédiaire du secrétaire d'État du Michigan, lequel est chargé d'envoyer 10 000 formulaires d'application de façon aléatoire à des électeurs inscrits sur la liste électorale. Les candidats qui souhaitent être membres de la commission ne doivent pas avoir occupé de poste électif au cours des six années précédant leur nomination à titre de commissionnaires ni avoir occupé un poste de fonctionnaire d'État. Par la suite, le profil des membres de la commission qui seront sélectionnés devra être présenté aux leaders du parti majoritaire et minoritaire de la législature du Michigan, qui pourront chacun éliminer un maximum de cinq candidatures.

2.3 La proposition du Missouri

Au Missouri, deux commissions étaient responsables du redécoupage des frontières électorales au niveau de l'État avant les élections de mi-mandat 2018. La commission chargée des districts du Sénat était composée de dix membres, comprenant cinq Démocrates et cinq Républicains. La commission chargée des districts de la chambre basse était composée de seize membres, comprenant huit Démocrates et huit Républicains. Pour approuver une nouvelle carte, le plan devait recueillir l'appui de 70 % des commissaires. Au niveau fédéral, c'est la législature du Missouri qui est chargée de redécouper la carte électorale tous les dix ans.

2.3.1 Le contexte local du Missouri

Le Missouri est un État largement touché par la corruption politique. D'ailleurs, le 29 mai 2018, le gouverneur républicain Eric Greitens a démissionné de son poste pour scandale sexuel et corruption, évitant alors une destitution imminente par la législature à majorité républicaine. Il est donc possible de constater qu'il y a un contexte favorable à l'approbation d'un amendement constitutionnel ayant pour objectif principal de combattre la corruption au sein du gouvernement.

Finalement, il faut également ajouter à cela le rapport de cet État envers la pratique du *gerrymandering*. Dans une étude portant sur le sujet, le chercheur français Olivier Richomme expliquait qu'après le recensement de 2010, les perspectives de victoire des Démocrates ne dépassaient pas les deux sièges, alors qu'en 2008, les représentants démocrates étaient au nombre de quatre⁷⁴. Cela dit, comme dans plusieurs autres États, le Parti républicain a réussi à faire des gains par la pratique du *gerrymandering*, notamment en concentrant les électeurs démocrates dans quelques circonscriptions. Une étude de l'*Associated Press* a démontré que depuis le dernier recensement effectué en 2010, et conséquemment de l'adoption de la nouvelle carte électorale au Missouri, les électeurs des régions rurales du nord-est de l'État n'ont eu qu'un seul choix pour

⁷³ Brennan Center for Justice, *Overview: Michigan Redistricting Reform Proposal*, 17 août 2017, consulté le 10/11/2018, URL <http://www.brennancenter.org/analysis/michigan-redistricting-ballot-proposal-vnp>

⁷⁴ Richomme, Olivier, « Une majorité républicaine permanente ? », *La Découverte*, no. 149, 139.

La démocratie directe en action : le cas des réformes du système de découpage électoral lors des élections de mi-mandat 2018

représenter leur circonscription : un Républicain. Il en a été de même pour les électeurs d'une partie de Kansas City, où leur seule option était un Démocrate⁷⁵.

2.3.2 Les dépenses de campagne

Concernant les dépenses, *Clean Missouri*, le groupe qui a fait campagne pour l'initiative, a recueilli 5,12 millions de dollars, dont un million provenait du groupe *Action Now Initiative* et un autre million provenait du *National Education Association*, un groupe largement connu pour être impliqué dans diverses causes politiques de l'État⁷⁶. Plus d'un million de dollars a été utilisé afin de recueillir les 160 199 signatures nécessaires pour que la proposition soit soumise sur le bulletin de vote, ce qui équivaut à un coût par signature de 6,76 \$⁷⁷. Ensuite, une grande partie des publicités payées par *Clean Missouri* ont mis l'accent sur le concept de « *big money* » qui teinte la vie politique au Missouri. Par exemple, une publicité télévisée qui a commencé à être diffusée moins d'un mois avant les élections faisait entrer un politicien dans une cabine de verre, pour ensuite se laisser absorber par un tourbillon de billets de banque⁷⁸.

Pour ce qui est de l'opposition, *the Missourians First* est l'organisation qui a fait campagne contre l'amendement 1. Les comités d'action politique *The Missourians First* et *Advance Missouri* ont recueilli seulement 275 701 \$. La majorité provenait du milliardaire Rex Sinquefield, cofondateur du think tank *Show-Me Institute*⁷⁹. *Clean Missouri* a rapidement dénoncé ce don en faisant la déclaration suivante : « It's no surprise that a billionaire political donor like Rex Sinquefield is trying to protect the corrupt status quo. Big money and powerful lobbyists, including many on his payroll, run the show in Jefferson City⁸⁰ ».

2.3.3 Les positions des élites

Clean Missouri a également mis l'accent sur un soutien bipartite avec l'approbation de Républicains tels que l'ancien sénateur américain John Danforth et de Démocrates tels que la trésorière de St. Louis, Tishaura Jones. Arnold Schwarzenegger a également

⁷⁵ Schmitt, Will, « Analysis: Missouri's political map favors Republicans but falls short of gerrymandering », *Springfield News-Leader*, 25 juin 2017, consulté le 12/11/2018, URL <https://www.news-leader.com/story/news/politics/elections/2017/06/25/analysis-missouris-political-map-favors-republicans-but-falls-short-gerrymandering/411644001/>

⁷⁶ Missouri Ethics Commission, *Candidate or Committee Name Search*, consulté le 11/11/2018, URL https://mec.mo.gov/MEC/Campaign_Finance/CF11_SearchComm.aspx

⁷⁷ Ballotpedia, *Missouri Amendment 1, Lobbying, Campaign Finance, and Redistricting Initiative (2018)*, consulté le 04/12/2018, URL [https://ballotpedia.org/Missouri_Amendment_1,_Lobbying,_Campaign_Finance,_and_Redistricting_Initiative_\(2018\)](https://ballotpedia.org/Missouri_Amendment_1,_Lobbying,_Campaign_Finance,_and_Redistricting_Initiative_(2018))

⁷⁸ Clean Missouri, *Amendment 1 TV Ad: 'Money Grab'*, 15 octobre 2018, consulté le 03/12/2018, URL <https://www.youtube.com/watch?v=98kKINtzoDg>

⁷⁹ Fondé en 2005, ce think tank missourien est dédié à la promotion de politiques publiques qui font progresser les principes du libre marché et de la liberté individuelle.

⁸⁰ Clean Missouri, *Billionaire Rex Sinquefield Financing Effort to Stop Amendment 1*, consulté le 03/11/2018, URL <https://www.cleanmissouri.org/2018/10/09/billionaire-rex-sinquefield-financing-effort-to-stop-amendment-1/>

La démocratie directe en action : le cas des réformes du système de découpage électoral lors des élections de mi-mandat 2018

appuyé l'initiative⁸¹. De même, plusieurs journaux locaux ont donné leur soutien à l'amendement, tels que le *Kansas City Star* et le *St. Louis Post-Dispatch*. Une note éditoriale du *Kansas City Star*, datée du 1^{er} novembre, souligne le besoin d'une réforme pour le Missouri afin de neutraliser la corruption gouvernementale : « Corruption and ethics issues have plagued Missouri government for too long. And lawmakers have been unwilling to address obvious problems. It's up to voters to approve Amendment 1 for needed ethics reforms in Jefferson City⁸² ».

2.3.4 La formulation de la proposition

Le 3 mai 2018, le groupe *Clean Missouri* a déposé 393 914 signatures pour soumettre l'initiative sur le bulletin de vote lors des élections de mi-mandat.

Tableau 2 – La formulation de la proposition du Missouri

<i>Amendment 2 – Lobbying, Campaign Finance, and Redistricting Initiative</i>
<p>Shall the Missouri Constitution be amended to:</p> <ul style="list-style-type: none"> - change process and criteria for redrawing state legislative districts during reapportionment; - change limits on campaign contributions that candidates for state legislature can accept from individuals or entities; - establish a limit on gifts that state legislators, and their employees, can accept from paid lobbyists; - prohibit state legislators, and their employees, from serving as paid lobbyists for a period of time; - prohibit political fundraising by candidates for or members of the state legislature on State property; and - require legislative records and proceedings to be open to the public? <p>State governmental entities estimate annual operating costs may increase by \$189,000. Local governmental entities expect no fiscal impact.</p> <p>Source : Missouri Secretary of State's Office, <i>2018 Ballot Measures</i>, consulté le 01/12/2018, URL https://www.sos.mo.gov/elections/petitions/2018BallotMeasures.</p>

L'annonce officielle a été faite le 2 août suivant, mais la proposition s'est retrouvée au cœur d'une bataille juridique peu après. La plainte, déposée à la *Cole County Circuit Court*⁸³, indiquait que l'amendement 1 violait la section 50 de l'Article 3 de la Constitution missourienne, qui statue que « les initiatives populaires ne doivent pas

⁸¹ Schwarzenegger, Arnold, *If you live in Missouri, vote yes on Constitutional Amendment 1 to #terminategerrymandering and create fantastic political reform*, 06/11/2018, consulté le 10/11/2018, URL <https://twitter.com/Schwarzenegger/status/1059819924351152128>

⁸² Kansas City Star Editorial Board, « Ethics reform in Missouri government is long overdue. Vote yes on Amendment 1 », *Kansas City Star*, 1^{er} novembre 2018, consulté le 11/11/2018, URL <https://www.kansascity.com/opinion/editorials/article220866530.html>

⁸³ La Cole County Circuit Court est l'un des 45 tribunaux de première instance du Missouri, lesquels traitent des affaires civiles et pénales.

La démocratie directe en action : le cas des réformes du système de découpage électoral lors des élections de mi-mandat 2018

contenir plus d'un sujet⁸⁴ ». L'un des objectifs de cette règle est de prévenir le « *logrolling* », une pratique qui consiste en l'échange de votes entre les législateurs pour faire passer des lois⁸⁵. Dans ce cas-ci, c'est l'idée d'associer des sujets non liés entre eux et qui, individuellement, pourraient ne pas rassembler suffisamment de soutien chez les électeurs pour être adoptés⁸⁶. Le tribunal a jugé en faveur du demandeur le 14 septembre 2018, retirant alors la proposition du bulletin de vote de novembre. La Cour d'appel du Missouri a cependant infirmé la décision rendue le 21 septembre suivant, arguant que l'amendement 1 « a pour seul sujet la réglementation de la législature du Missouri pour limiter l'influence des intérêts partisans ou autres⁸⁷ ».

2.3.5 Le résultat de l'Amendement 2

L'amendement 2, adopté à une majorité de 62 % par les électeurs le 6 novembre dernier, a pour objectif de combattre la corruption dans le Missouri⁸⁸. L'amendement ne touche pas seulement le redécoupage électoral, mais également les lois régissant le lobbying et le financement des campagnes électorales. Concernant le redécoupage électoral, l'amendement crée un nouveau poste non partisan, le démographe d'État, pour dessiner les nouvelles cartes électorales pour les circonscriptions de l'Assemblée générale et du Sénat du Missouri. La réforme n'affecte donc pas les circonscriptions électorales de la Chambre des représentants. Cela dit, le démographe, sélectionné pour un mandat de cinq ans, devra tenir compte de critères spécifiques tels que l'équité partisane et à la compétitivité, en utilisant un index des votes des élections antérieures lors de la conception de la nouvelle carte. Le Missouri devient alors l'un des premiers États du pays à exiger un test statistique pour mesurer l'équité partisane dans le processus de découpage électoral⁸⁹. Par la suite, le démographe devra fournir aux législateurs une nouvelle carte électorale, qui devra être approuvée par la législature.

2.4 La proposition de l'Utah

Avant les élections de mi-mandat de novembre 2018, ce sont les législateurs de l'Utah qui étaient chargés de découper les cartes électorales à la suite du recensement décennal.

2.4.1 Le contexte local de l'Utah

⁸⁴ Missouri, *Constitution du Missouri*, Office of the Secretary of State, 2017, art. 3, consulté le 10/11/2018, URL

https://www.sos.mo.gov/CMSImages/Publications/MissouriConstitution_02.16.2017.pdf

⁸⁵ Stratmann, Thomas, « The Effects of Logrolling on Congressional Voting », *The American Economic Review*, vol. 82, no. 5, 1162.

⁸⁶ Missouri Court of Appeals Western District, *Ritter v. Ashcroft*, 21 septembre 2018, URL

<https://www.brennancenter.org/sites/default/files/legal-work/2018-09-21-Order.pdf>

⁸⁷ Missouri Court of Appeals Western District, *Ritter v. Ashcroft*, 21 septembre 2018, URL

<https://www.brennancenter.org/sites/default/files/legal-work/2018-09-21-Order.pdf>

⁸⁸ Wolff, Michael A., « Clean Missouri – Amendment 1 – will help clean up Show-Me politics », *The Kansas City Star*, 18 septembre 2018, consulté le 10/11/2018, URL

<https://www.kansascity.com/opinion/readers-opinion/guest-commentary/article218634710.html>

⁸⁹ Brennan Center for Justice, *Overview: Missouri Redistricting Reform Proposal (Clean Missouri)*, 12 octobre 2018, consulté le 11/11/2018, URL

<https://www.brennancenter.org/analysis/overview-missouri-redistricting-reform-proposal-clean-missouri>

La démocratie directe en action : le cas des réformes du système de découpage électoral lors des élections de mi-mandat 2018

L'Utah est un État « rouge » et a seulement quatre représentants à la chambre basse fédérale, tous républicains à l'heure actuelle. Cela dit, l'enjeu du *gerrymandering* au niveau des circonscriptions fédérales est moins important dans cet État. Le gouverneur Herbert Lukewarm mentionnait à cet égard que l'« Utah, by registered voters, is pretty Republican. So no matter how you slice the pie, as you in fact create districts, it's pretty hard not to have a Republican district⁹⁰ ». Le problème réside davantage dans le manque de compétitivité des courses électorales⁹¹. Jeff Wright a déclaré qu'en 2016, la législature de l'Utah n'avait pratiquement pas de courses compétitives. Effectivement, 70 % des sièges avaient été remportés par des marges égales ou supérieures à 30 points, dont environ un cinquième n'avaient pas été contesté⁹².

Dans le cas des circonscriptions législatives de l'État, le *gerrymandering* est cependant souvent dénoncé. Shauna Bona, membre du groupe *Alliance for a Better Utah*, mentionnait que « when most people think about gerrymandering in Utah, they think of partisan battles over dicing up liberal Salt Lake County⁹³ ». C'est donc un exemple manifeste de la technique de dispersion (*cracking*) utilisée pour réduire le pouvoir de vote des démocrates dans cette région de l'État.

2.4.2 Les dépenses de campagne

Better Boundaries est le groupe qui a soumis la proposition, ayant recueilli 190 000 signatures, soit 75 000 de plus que le nombre nécessaire. Alors qu'aucun groupe en opposition à cette initiative n'a été enregistré, un seul comité d'action politique a été enregistré pour soutenir la campagne, le *Utahns for Responsive Government*, qui a rapporté avoir amassé 2,6 millions de dollars en contributions⁹⁴. L'argent a notamment servi à amasser le nombre de signatures nécessaires, dont le coût par signature s'est élevé à 9,19 \$⁹⁵, et à financer une publicité télévisée mettant en vedette l'ancien président républicain Ronald Reagan. Dans la vidéo, l'on peut voir Reagan qualifier le *gerrymandering* d'« antidémocratique », d'« anti-américain » et de « désastre

⁹⁰ Ritchey, Julia, « Gov. Herbert Lukewarm On Redistricting Ballot Initiative », *Kuer*, 27 juillet 2017, consulté le 13/11/2018, URL <http://www.kuer.org/post/gov-herbert-lukewarm-redistricting-ballot-initiative#stream/0>

⁹¹ Selon les calculs du site *FiveThirtyEight*, lorsque la compétitivité électorale des districts congressionnels fédéraux de l'Utah est optimisée, les démocrates gagnent un siège. Voir *FiveThirtyEight*, *The Atlas of Redistricting*, 25 janvier 2018, consulté le 04/12/2018, URL <https://projects.fivethirtyeight.com/redistricting-maps/utah/#Competitive>

⁹² Richards, Connors, « Supporters say they have made the November ballot with initiative aimed at reforming redistricting — and targeting gerrymandering », *The Salt Lake Tribune*, 16 mai 2017, consulté le 11/10/2018, URL <https://www.sltrib.com/news/politics/2018/05/16/supporters-say-they-have-made-the-november-ballot-with-initiative-aimed-at-reforming-redistricting-and-targeting-gerrymandering/>

⁹³ Bona, Shauna, « Guest opinion: Proposition 4 values the distinct needs of our diverse Utah family », *Deseret News*, 9 octobre 2018, consulté le 04/12/2018, URL <https://www.deseretnews.com/article/900035853/guest-opinion-proposition-4-values-the-distinct-needs-of-our-diverse-utah-family.html>

⁹⁴ State of Utah Financial Disclosures, *Utahns for Responsive Government*, consulté le 13/11/2018, URL <https://disclosures.utah.gov/Search/PublicSearch/FolderDetails/1414774>

⁹⁵ Ballotpedia, *Utah 2018 ballot measures*, consulté le 03/12/2018, URL https://ballotpedia.org/Utah_2018_ballot_measures

La démocratie directe en action : le cas des réformes du système de découpage électoral lors des élections de mi-mandat 2018

national », alors qu'il avait encouragé en 1988 la création de commissions indépendantes chargées de redécouper les frontières électorales tous les dix ans⁹⁶. Le leader de la majorité républicaine au Sénat, Ralph Okerlund, expliquait que cette publicité a permis de faire du *gerrymandering* un « enjeu républicain », dans un État historiquement rouge⁹⁷. À propos de l'opposition, le républicain et co-président de *Better Boundaries*, Jeff Wright, rappelait lors de la campagne qu'il est tout simplement « difficile de faire campagne pour le *gerrymandering*⁹⁸ », ce qui rend parfois les contributions à ces causes plus complexes.

2.4.3 Les positions des élites

Better Boundaries est composé de plusieurs individus ayant occupé un poste électif, dont l'ancien maire démocrate de Salt Lake City, Ralph Becker, et l'ancienne représentante au Congrès du 2^e district de l'Utah, la démocrate Karen Shepherd⁹⁹. Schwarzenegger a également appuyé cette initiative¹⁰⁰. De plus, le journal *The Salt Lake Tribune* a donné son soutien à l'initiative, mentionnant l'acte de découper les frontières électorales comme étant hautement partisan et dénonçant le *gerrymandering*¹⁰¹.

2.4.4 La formulation de la proposition

Selon Okerlund, l'adoption de la proposition engendrerait des recours légaux sans fin, étant donné la formulation vague et contradictoire du libellé : « Proposition 4 deliberately imposes vague and conflicting redistricting requirements, it leaves multiple key terms undefined, and it grants any person or business with a Utah address the right to legally challenge redistricting plans¹⁰² ». Dans le document des arguments officiels du guide électoral de l'Utah, l'on compte également la possibilité de violation de la Constitution de l'Utah, en contrevenant au principe de séparation des pouvoirs : « The founders thought it was important to grant the legislature the exclusive authority over the redistricting process. Proposition 4 blatantly violates the Utah Constitution by

⁹⁶ Pro4 Utah, *What is proposition 4 trying to achieve for Utah ?*, 20 septembre 2018, consulté le 03/12/2018, URL <https://www.youtube.com/watch?v=1qP7nVIK8hk>

⁹⁷ Davidson, Lee, « Utahns favor Prop 4 to create an independent redistricting commission by a big margin, poll shows », *The Salt Lake Tribune*, 17 octobre 2018, consulté le 03/11/2018, URL <https://www.sltrib.com/news/politics/2018/10/17/utahns-favor-prop-create/>

⁹⁸ Davidson, Lee, « Anti-gerrymandering Proposition 4 holds thin lead », *The Salt Lake Tribune*, 7 novembre 2018, consulté le 01/12/2018, URL <https://www.sltrib.com/news/politics/2018/11/07/anti-gerrymandering/>

⁹⁹ Better Boundaries, *About*, consulté le 12/11/2018, URL <https://betterboundaries.org/about/>

¹⁰⁰ Schwarzenegger, Arnold, *If you live in Utah, vote yes on Prop 4 to #terminategerrymandering. Redistricting reform makes our leaders more accountable and produces better results*, 06/11/2018, consulté le 13/11/2018, URL <https://twitter.com/schwarzenegger/status/1059819484561711104?lang=bg>

¹⁰¹ Tribune Editorial, « Tribune editorial: Vote yes on Utah Propositions 2, 3 and 4 », *The Salt Lake Tribune*, 14 octobre 2018, consulté le 12/11/2018, URL <https://www.sltrib.com/opinion/editorial/2018/10/14/tribune-editorial-vote/>

¹⁰² Utah Lieutenant Governor Elections, *Proposition number 4*, consulté le 03/11/2018, URL http://co.uintah.ut.us/document_center/ClerkAuditor/2018elections/sample%20ballot%202018%20gen.pdf

La démocratie directe en action : le cas des réformes du système de découpage électoral lors des élections de mi-mandat 2018

creating a redistricting commission and granting that commission and the Utah Supreme Court a role in the redistricting process¹⁰³ ».

Tableau 3 – La formulation de la proposition de l’Utah

Proposition 4 – Utah Independent Redistricting Commission and Standards Act

Shall a law be enacted to:

- Create a seven-member commission to recommend redistricting plans to the Legislature that divide the state into Congressional, legislative, and state school board districts;
- Provide for appointments to that commission: one by the Governor, three by legislative majority party leaders, and three by legislative minority party leaders;
- Provide qualifications for commission members, including limitations on their political activity;
- Require the Legislature to enact or reject a commission-recommended plan; and establish requirements for redistricting plans and authorize lawsuits to block implementation of a redistricting plan enacted by the Legislature that fails to conform to those requirements?

Initial Fiscal Impact Estimate: The Governor’s Office of Management and Budget estimates that the law proposed by this initiative would result in a total fiscal expense of approximately \$1 million.

In addition, the cost of posting information regarding the initiative in Utah’s statewide newspapers and for printing the additional pages in the voter information packet is estimated at \$30,000 in one-time funds.

Source : Utah Lieutenant Governor Elections, *Proposition number 4*.

2.4.5 Le résultat de la Proposition 4

La proposition de l’Utah (appelée Proposition 4), adoptée à une majorité de seulement 50,34 %, crée une commission consultative de sept membres, incluant trois Démocrates, trois Républicains et un indépendant, nommés par le gouverneur et les législateurs. Les membres soumettent à la législature le nouveau plan, à la suite du recensement décennal, qui doit être approuvé ou rejeté. Les frontières électorales touchées par cette proposition concernent les sièges à la Chambre des représentants, les circonscriptions de l’État et les commissions scolaires. La proposition inclut également une disposition selon laquelle la commission ne pourra utiliser les données reliées à l’affiliation politique en créant la nouvelle carte électorale.

3. LES FACTEURS DÉTERMINANTS

L’effort descriptif présenté dans les pages précédentes nous permet désormais de soulever certains facteurs qui ont été plus déterminants que d’autres sur l’issue des résultats dans les trois cas étudiés.

3.1 Les dépenses de campagne

¹⁰³ Utah Lieutenant Governor Elections, *Proposition number 4*.

La démocratie directe en action : le cas des réformes du système de découpage électoral lors des élections de mi-mandat 2018

Premièrement, il a été démontré que les trois propositions ont eu très peu d'adversité en matière de dépenses de campagne. Dans le cas du Michigan et du Missouri, les dépenses ne semblent pas avoir joué un rôle déterminant pour l'adoption des propositions. Effectivement, un peu plus d'un quart des dépenses dans le cas de l'Utah et un cinquième dans le cas du Missouri était simplement destiné à obtenir assez de signatures sur la pétition afin de permettre à l'amendement d'avoir accès au bulletin de vote de novembre. Ainsi, pour ces deux États, les dépenses ont davantage contribué à la mise en place de la proposition sur le bulletin de vote qu'à sa réussite. Toutefois, comme il a été démontré précédemment, l'argent dépensé pour la mise en œuvre d'une publicité télévisée mettant en vedette le président Reagan a permis dans le cas de l'Utah de rallier à la cause une partie de l'électorat républicain. L'impact de ce facteur est donc plus clair et important dans le cas de l'Utah.

3.2 La position des élites

Deuxièmement, dans tous les cas, les journaux locaux ont donné leur soutien aux initiatives en note éditoriale, mis à part *The Detroit News* pour le Michigan. Aussi, chacune des initiatives a eu l'appui de plusieurs élites politiques, même si le parti majoritaire en chambre s'est généralement positionné contre, attribuable au fait que le redécoupage actuel était à son avantage. D'ailleurs, le résultat serré de l'Utah peut s'expliquer par le fait que les électeurs de cet État votent très largement pour le Parti républicain, qui s'est opposé officiellement à la mesure. Au final, le peu d'opposition de la part des élites médiatiques et politiques envers les initiatives semble avoir contribué de manière plus générale au succès des trois initiatives. Néanmoins, bien que ce constat soit en congruence avec la littérature scientifique, il est difficile d'en déterminer empiriquement l'effet réel.

3.3 La formulation des propositions

Bien que l'étude de Stephanopoulos ait démontré que la formulation de l'initiative soit peu déterminante sur l'issue des résultats d'une initiative de réforme du système de découpage électoral, les efforts menés par *Voters Not Politicians* dans le Michigan ont témoigné de l'importance de s'approprier le message qui est donné à l'électorat. De plus, l'initiative du Missouri, qui englobe la modification de plusieurs règles électorales ayant pour objectif de rendre l'appareil gouvernemental plus transparent, était un message facile à faire passer dans l'électorat, dans la mesure où le contexte local du Missouri est largement teinté par la corruption gouvernementale. De plus, l'appropriation du message véhiculé dans la publicité de l'Utah mettant en vedette le président Reagan a permis de changer la perception de l'électorat envers la proposition, devenant en quelque sorte une « cause républicaine¹⁰⁴ ». Ces constats contredisent donc le postulat de Stephanopoulos présenté précédemment : la formulation des initiatives a joué un rôle particulièrement important dans le succès des initiatives étudiées.

3.4 Le contexte local

Finalement, dans les deux États où la réforme a été adoptée à une forte majorité, c'est-à-dire le Michigan et le Missouri, il semblerait que les impacts négatifs de la pratique du *gerrymandering* aient également été déterminants. Au Michigan, le fait que

¹⁰⁴ Davidson, « Utahns favor Prop 4 ».

La démocratie directe en action : le cas des réformes du système de découpage électoral lors des élections de mi-mandat 2018

la composition de législature soit peu représentative des résultats électoraux dans les dernières années témoigne des problèmes du système de redécoupage des frontières électorales acutél. Dans le cas du Missouri, plusieurs circonscriptions ne sont pas compétitives étant donné que les électeurs démocrates ont été concentrés dans la ville de Kansas City, entre autres, et donc les gains démocrates en dehors de cette ville sont peu probables. Ces éléments, combinés à des contextes locaux marqués par la corruption partisane et gouvernementale, ont créé un contexte favorable à l'appui de ces réformes.

Tableau 4 – Les facteurs déterminants du succès des réformes du système de découpage électoral

	Dépenses	Formulation	Positions élites	Gerrymandering	Contexte local
Michigan		√		√	√
Missouri		√		√	√
Utah	√		√	√	√

3.5 Un contexte national propice aux réformes électorales

Au-delà des facteurs qui ont été abordés, l'importance du contexte national actuel est cruciale dans le cas des réformes électorales. En effet, les électeurs de quinze États devaient se prononcer sur des réformes électorales touchant plusieurs enjeux, dont le rétablissement du droit de vote d'anciens prisonniers en Floride et un meilleur accès à l'inscription sur les listes électorales au Maryland, au Michigan et au Nevada. Les élections de mi-mandat 2018 ont également été touchées par l'importance de l'enjeu des restrictions de vote, principalement dans les États du Sud. Par exemple, *The Associated Press* a rapporté qu'en octobre, le secrétaire d'État de la Géorgie et candidat républicain au poste de gouverneur, Brian Kemp, a mis en suspens plus de 53 000 demandes d'inscription sur les listes électorales, car les informations figurant sur les formulaires ne correspondaient pas « exactement » aux bases de données de l'État¹⁰⁵. Cela dit, 70 % des inscriptions en attente provenaient d'individus d'origine afro-américaine, ce qui a nui à la candidate démocrate Stacey Abrams, laquelle comptait sur le vote de cette communauté pendant la campagne¹⁰⁶.

Aussi, cette année seulement, ce sont cinq tentatives de réformes du système de découpage électoral qui ont eu lieu à travers le pays¹⁰⁷, alors que l'on n'en comptait que cinq au total dans les dix dernières années. Des initiatives de réforme sont également prévues avant le prochain cycle de redécoupage électoral de 2021 en Arkansas, en Oklahoma et en Virginie. En Arkansas, la procureure générale Leslie Rutledge a certifié le 26 octobre 2018 le titre d'une proposition créant une commission indépendante chargée de redécouper les frontières électorales de l'État. Les pétitionnaires devront alors récolter au moins 10% du nombre de votants des élections au poste de gouverneur

¹⁰⁵ Nadler, Ben, « Voting rights become a flashpoint in Georgia governor's race », *The Associated Press*, 9 octobre 2018, consulté le 04/12/2018, URL <https://www.apnews.com/fb011f39af3b40518b572c8cce6e906c>

¹⁰⁶ Abrams était la première candidate afro-américaine dans l'histoire des États-Unis.

¹⁰⁷ Mis à part les trois cas étudiés dans cette recherche et le référendum législatif du Colorado, les électeurs de l'Ohio ont voté en mai dernier et ce, à une majorité de 75 %, pour une proposition visant à réformer le système de découpage électoral de l'État.

La démocratie directe en action : le cas des réformes du système de découpage électoral lors des élections de mi-mandat 2018

de novembre 2018 afin d'apparaître sur le bulletin de vote de novembre 2020. Dans le cas de l'Oklahoma, le groupe non partisan *Represent Oklahoma* souhaite faire adopter un amendement constitutionnel transférant la responsabilité de découper les frontières électorales à une entité indépendante et ce, avant 2021. En Virginie, le groupe *OneVirginia2021* a lancé le 4 mars 2018 une campagne pour susciter l'intérêt des législateurs afin de soutenir un amendement constitutionnel qui mettrait fin au *gerrymandering*. Pour qu'un amendement constitutionnel se retrouve sur le bulletin de vote des élections de novembre 2020, les sessions de 2019 et de 2020 de l'Assemblée législative de Virginie doivent adopter des résolutions identiques.

Josh Silver, le fondateur de *Represent.Us*, expliquait que la réforme électorale est un enjeu facile à comprendre, surtout dans un contexte dans lequel les gens n'ont plus confiance envers les institutions politiques : « One thing that both Trump supporters and Bernie's [Sanders] voters — and pretty much all voters — agree on is that the system is rigged. In a political environment that's confusing and frustrating to most Americans, this is an easy issue to understand¹⁰⁸ ». Cela dit, cette fatigue de la part de l'électorat témoigne d'un besoin réel de réformer le système, qui pour plusieurs, est déficient. À ce sujet, la politologue Caroline J. Tolbert écrivait que la démocratie directe serait un catalyseur de la réforme politique du 21^e siècle¹⁰⁹.

4. CONCLUSION

À la lumière des résultats des élections de novembre dernier, et conséquemment au passage de réformes du système de découpage électoral dans les États du Michigan, du Missouri et de l'Utah, cet article s'intéressait aux facteurs de réussite de ces initiatives. Dans une étude réalisée en 2007 sur les réformes du système de découpage électoral au sein des États américains, Stephanopoulos concluait que la majorité de ces efforts ne réussissent pas. Cependant, lors des élections de mi-mandat de novembre dernier, toutes les initiatives ont réussi. Tel qu'il a été démontré, au-delà de facteurs déterminants tels que l'appui des élites politiques, la formulation des propositions et les impacts du *gerrymandering*, l'année 2018 était également un contexte local et national propice pour les réformes électorales.

L'usage croissant des procédures démocratiques directes au sein des États, mais aussi au niveau transnational, accroît l'intérêt et la pertinence des recherches sur la démocratie directe. Somme toute, cet article a proposé un point de vue analytique actualisé pour les prochaines recherches sur cet objet, dans la mesure où les réformes des systèmes de découpage électoral sont de plus en plus populaires au sein des États américains. Plusieurs questions restent néanmoins en suspens, et nécessiteront un approfondissement de la part de la communauté scientifique. Par exemple, ces réformes auront-elles un impact sur la configuration des chambres en 2022 ? Les réformes électorales adoptées lors des élections de mi-mandat 2018 auront-elles donné le ton à un mouvement de grandeur nationale pour les années à venir ? Les commissions indépendantes permettent-elles une meilleure représentation des citoyens ? Les réponses

¹⁰⁸ Wines, « Drive Against Gerrymandering Finds New Life in Ballot Initiatives ».

¹⁰⁹ Tolbert, Caroline J., « Direct Democracy as a Catalyst for 21st Century Political Reform », *Initiative and Referendum Institute*, consulté le 01/12/2018, URL <http://www.iandrinstitute.org/docs/Tolbert-DD-as-21st-Century-Reform-Catalyst-IRI.pdf>

La démocratie directe en action : le cas des réformes du système de découpage électoral lors des élections de mi-mandat 2018

à ces questions impliqueront un certain recul historique, dans la mesure où la mise en œuvre des réformes est seulement prévue pour le prochain cycle de redécoupage électoral en 2021.