



HAL
open science

La pratique du référendum local en France et en Allemagne. Le moment référendaire dans la temporalité démocratique

Christophe Premat

► **To cite this version:**

Christophe Premat. La pratique du référendum local en France et en Allemagne. Le moment référendaire dans la temporalité démocratique. Sciences de l'Homme et Société. Université Montesquieu - Bordeaux IV; Institut d'études politiques de Bordeaux, 2008. Français. NNT: . tel-00294728

HAL Id: tel-00294728

<https://theses.hal.science/tel-00294728v1>

Submitted on 10 Jul 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ MONTESQUIEU – BORDEAUX IV / INSTITUT
D'ÉTUDES POLITIQUES DE BORDEAUX (E.D. 208)

SPIRIT – Science Politique, Relations Internationales, Territoire (UMR
5116 du CNRS)

La pratique du référendum local en France et en Allemagne

Le moment référendaire dans la temporalité démocratique

Thèse pour le Doctorat en Science Politique

Sous la direction de MM. les Professeurs Pierre SADRAN et Philippe RAYNAUD

présentée et soutenue publiquement par

Christophe PREMAT

Le 9 juillet 2008

Membres du jury :

M. Oscar W. GABRIEL, Professeur, département de sciences sociales de l'Université de Stuttgart, rapporteur.

M. Vincent HOFFMANN-MARTINOT, Directeur de recherches du CNRS, directeur de l'Institut d'Études Politiques de Bordeaux.

M. Philippe RAYNAUD, Professeur, Université Paris II.

M. Pierre SADRAN, Professeur, Institut d'Études Politiques de Bordeaux.

Mme Sylvie STRUDEL, Professeur, Université de Tours, rapporteur.

Sommaire

<i>Sommaire</i>	2
<i>Remerciements</i>	5
<i>Liste des abréviations</i>	7
<i>Tableaux et figures</i>	9
<i>Introduction</i>	15
I. Les instruments démocratiques	17
II. Les systèmes de démocratie locale.....	25
III. Les enjeux de la comparaison	39
IV. Le protocole de recherche et les axes de réflexion.....	53
<i>Première partie : Les paradoxes de l'injonction référendaire</i>	70
Chapitre 1 : L'insertion du référendum dans les systèmes politiques locaux	72
I. Deux traditions référendaires : la Suisse et les Etats-Unis.....	74
II. Situation internationale des pratiques du référendum local.....	89
Chapitre 2 : La diffusion d'une norme participative en France et en Allemagne	105
I. La diffusion du référendum comme mécanisme de consultation.....	106
II. L'injonction participative et le référendum local au sein des espaces publics locaux	123
III. La mise en abyme du système représentatif.....	146
<i>Deuxième partie : Généalogie comparée de l'institution du référendum local en France et en Allemagne</i>	192
Chapitre 3 : État des lieux des pratiques et des législations en France et en Allemagne	196
I. La récente augmentation du nombre de référendums locaux.....	196
II. Accélération du tempo législatif en matière référendaire	214
III. Le référendum local entre exclusion et inclusion.....	240
Chapitre 4 : Généalogie de la demande référendaire	255
I. La gamme des référendums locaux	255
II. Amphibologie des pratiques référendaires dans les deux pays : le local et le national	272

III. Les promoteurs du référendum local.....	301
<i>Troisième partie : La contrainte référendaire comme contretemps démocratique .</i>	324
Chapitre 5: La mise sur agenda des problèmes politiques locaux.....	328
I. Analyse des séquences temporelles.....	329
II. Le référendum comme occasion participative.....	336
III. Les thèmes référendaires comme indicateurs de nouvelles valeurs.....	353
Chapitre 6 : Les conséquences réelles des situations référendaires.....	382
I. Typologie des combinaisons référendaires	383
II. Les enjeux des référendums locaux	431
<i>Quatrième partie : La dynamique participative du référendum local</i>	446
Chapitre 7 : Étude de l’espace-temps référendaire.....	448
I. Le référendum contribue à la formation d’une identité locale.....	448
II. Le profil des communes à vocation référendaire.....	466
III. Le référendum local comme outil de communication politique	493
Chapitre 8 : La mise en écho avec d’autres instruments de démocratie participative	509
I. Le référendum comme vecteur de mobilisation.....	511
II. L’isolement du référendum au sein du dispositif participatif.....	530
III. L’apprentissage des règles de la représentation : mise en évidence d’une pédagogie référendaire.....	554
<i>Conclusion.....</i>	586
I. Un effet de complexification des systèmes politiques locaux.....	587
II. Un enrichissement de la communication politique	589
III. Une dynamique plébiscitaire dissymétrique des systèmes politiques locaux	592
IV. L’émergence d’une nouvelle culture politique.....	594
<i>Bibliographie</i>	605
I. Ouvrages et articles généraux	605
II. Ouvrages et articles portant sur le système politique local	620
<i>Glossaire des termes allemands.....</i>	637
<i>Annexes</i>	640
I. Tableau récapitulatif d’entretiens et d’observations	640
A) Entretiens réalisés en France et en Allemagne.....	640

B) Autres entretiens.....	645
C) Organisation des observations participantes et simples	646
II. Liste d'enquêtes	646
A. Enquête sur la place de la démocratie locale dans les thèmes de campagne des élections régionales et cantonales de 2004.....	646
B. Récapitulatif des enquêtes statistiques consultées.....	648
C. Archives de presse consultées	650
III. Exemple de charte de la participation rédigée en vue des élections municipales de mars 2008 à Talence par la liste de gauche unie.....	650
IV. Liste des référendums locaux.....	657
A. Liste officielle des consultations locales en France de 1995 à 2004.....	657
B. Liste des initiatives populaires et des référendums locaux dans le Bade-Wurtemberg entre 1975 et 2006	681
C. Liste des référendums et des consultations dans les communes françaises de plus de 5000 habitants entre 1995 et 2006.....	690
D. Bilan des pratiques référendaires dressé par l'association Mehr Demokratie en 2007	695
V. Documents relatifs à l'organisation de référendums locaux	696
<i>Table des matières</i>	<i>701</i>

Remerciements

Nous tenons à remercier ici particulièrement les professeurs Philippe Raynaud et Pierre Sadran, les co-directeurs du présent travail, notamment pour le suivi de cette thèse et les conseils délivrés à chaque étape de sa réalisation. Cette thèse n'est pas uniquement le fruit d'un travail individuel, dans la mesure où les discussions au cours de multiples colloques, séminaires et autres lieux de la recherche scientifique ont permis d'approfondir la problématique et les méthodologies adoptées. L'école doctorale de l'Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux a ainsi soutenu une formation utile pour le développement de méthodologies diverses avec en particulier le séminaire de méthodes quantitatives qui a complété notre première expérience acquise au cours de l'école d'été de Lille en septembre 2005. Plusieurs soutiens institutionnels ont contribué à l'élaboration de cette thèse avec en particulier des échanges nombreux entre le département de sciences sociales de l'Université de Stuttgart et l'IEP qui se sont par la suite inscrit dans le cadre du collège doctoral franco-allemand de sciences sociales (CODESE) et celui du Laboratoire Européen Associé (LEA) entre les deux institutions prénommées. Nous remercions particulièrement le professeur Oscar W. Gabriel et le professeur Vincent Hoffmann-Martinot pour leurs critiques constructives au cours de ces nombreux échanges. Le professeur de l'Institut Européen Universitaire de Fiesole, Alexander Trechsel, nous a généreusement ouvert les portes du centre de droit et de démocratie directe de l'Université de Genève : ce séjour a été utile dans l'appropriation d'une littérature complète sur les questions de démocratie directe à l'échelon local en Europe.

Il est évidemment impossible de remercier tous les acteurs interrogés, nous saluons Christian Büttner, de l'association *Mehr Demokratie* de Stuttgart et Susanne Wenisch, de la même association en Bavière. Leur accueil chaleureux a permis un accès aux archives de cette association et a été le point de départ de notre observation participante. Les archivistes de certaines associations et communes (Jeannette Behringer, de la *Landeszentrale für die Politische Bildung* de Stuttgart, Anne Bailly de la commune de Mons-en-Baroeul) ont également facilité notre recherche. Les collègues et amis Fabian Reidinger et Julien Dewoghélaëre ont joué un rôle important dans l'élaboration de bases de données permettant de faire ressortir des caractéristiques générales des pratiques démocratiques à l'échelon local en France et en Allemagne. Enfin, nous ne pourrions conclure sans remercier Julien Navarro, *Christophe Premat – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne »*

Laëtitia Balz et Mathieu Chauvet pour leur relecture attentive ainsi qu'Ilse Jacob Premat pour les conseils essentiels à la réalisation de ce travail.

Liste des abréviations

- ADELS : Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale
- AILES : Association pour l'autogestion, l'initiative locale et l'économie sociale
- AMF : Association des maires de France
- AMGVF : Association des maires des moyennes et grandes villes françaises
- ARSMB : Association pour le Respect du Site du Mont-Blanc
- ATTAC : Association pour la taxation des transactions pour l'aide aux citoyens
- CDU : *Christlich-Demokratische Union*, union chrétienne-démocrate
- CFDT : Confédération Française Démocratique du Travail
- CFTC : Confédération Française des Travailleurs Chrétiens
- CGC : Confédération Générale des Cadres
- CGT : Confédération Générale du Travail (syndicat français)
- CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales
- CNDP : Commission Nationale du Débat Public
- COLINE : Comité Législatif d'Information Écologique
- CPDP : Commission Particulière du Débat Public
- C6R : Convention pour la 6^e République
- CSU : *Christlich-Soziale Union*, union chrétienne-sociale, parti frère de la CDU en Bavière
- DM : Deutsche Mark
- DSU : *Deutsche Soziale Union*, Union sociale allemande (droite ; n'existe que dans les nouveaux *Länder*)
- DVD : Divers Droite
- DVG : Divers Gauche
- DVU : *Deutsche Volkunion*, Union du peuple allemand (Mouvement d'extrême droite créé en 1971)
- EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale
- FDP : *Freie Demokratische Partei*, Parti libéral-démocrate
- FN : Front National
- FNSP : Fondation Nationale des Sciences Politiques
- GAM : Groupe d'Action Municipale
- INRA : Institut National de Recherche Agronomique

- IRI : Institut pour le Référendum et l'Initiative populaire
- JO : Journal Officiel
- MPF : Mouvement pour la France
- NPD : *Nationaldemokratische Partei Deutschlands*, Parti national-démocrate d'Allemagne (extrême droite)
- OGM : Organismes génétiquement modifiés
- ORTF : Office de la radio et de la télévision françaises
- PCF : Parti Communiste Français
- PDC : Parti Démocrate Chrétien (Suisse)
- PDS : *Partei des Demokratischen Sozialismus*, parti du socialisme démocratique (postcommuniste), parti successeur du SED.
- PS : Parti Socialiste
- PSU : Parti Socialiste Unifié
- REP : *Die Republikaner*, Les Républicains (extrême droite)
- RIP : Mouvement pour le Référendum d'Initiative Populaire
- RPR : Rassemblement pour la République
- SDS : *Sozialistischen Deutscher Studentbund*, Union des étudiants socialistes allemands
- SED : *Sozialistische Einheitspartei Deutschlands* (Parti socialiste unifié d'Allemagne)
- SPD : *Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, parti social-démocrate
- TA : Tribunal Administratif
- UMP : Union pour la Majorité Populaire
- WASG : *Wahlalternative Arbeit und Soziale Gerechtigkeit*, Alternative électorale pour l'emploi et la justice sociale (socialiste de gauche)

Tableaux et figures

Tableau 1 : Panoplie des outils de démocratie directe	32
Tableau 2 : Mise en forme du protocole méthodologique	61
Tableau 3 : Typologie des dispositifs participatifs locaux.....	65
Tableau 4 : Nombre de communes suisses, population et taille moyenne.....	79
Tableau 5 : Les types d'initiative populaire dans les États américains.....	87
Tableau 6 : Recommandations de la commission de Venise	91
Tableau 7 : L'initiative populaire et le référendum abrogatifs dans les régions italiennes	94
Tableau 8 : Typologie des initiatives et des référendums au niveau local en Europe....	99
Tableau 9 : Les discours présidentiels sur la démocratie locale entre 2000 et 2002....	126
Tableau 10 : Analyse de la dynamique discursive des discours présidentiels sur la démocratie locale.....	126
Tableau 11 : Répartition socioprofessionnelle des maires français et allemands (communes de plus de 10 000 habitants) en 2004	133
Tableau 12 : Ancienneté des maires des communes de plus de 10 000 habitants ayant connu une situation référendaire en France depuis 1995	134
Tableau 13 : La transformation de la démocratie locale allemande.....	139
Tableau 14 : Prises de position des candidats à la présidentielle de 2002 sur le référendum	160
Tableau 15 : Synopsis des propositions institutionnelles pour les élections présidentielles de 2007	165
Tableau 16 : Désirs de modifier la Loi Fondamentale	175
Tableau 17 : Enquête sur la perception de la démocratie locale dans les thèmes de campagne des élections cantonales et des élections régionales à Bordeaux en 2004	181

Tableau 18 : La perception de la place du référendum local dans la nouvelle loi Raffarin	182
Tableau 19 : Les trois stades de la démocratie représentative	188
Tableau 20 : Nombre officiel de référendums locaux décisionnels	209
Tableau 21 : État des lieux de la pratique référendaire locale dans les deux pays à partir de 1975	211
Tableau 22 : Détail des référendums et des consultations communales année par année dans les deux pays	211
Tableau 23 : Législations des Länder allemands concernant l’initiative populaire et le référendum	216
Tableau 24 : Catalogues négatifs dans les Länder allemands	219
Tableau 25 : Ouverture du catalogue suivant les législations des Länder	221
Tableau 26 : Evaluation du seuil référendaire moyen dans le Land du Bade-Wurtemberg.....	223
Tableau 27 : Influence de la contrainte institutionnelle sur la pratique du référendum communal dans le Land du Bade-Wurtemberg (1956-1987).....	228
Tableau 28 : Référendums locaux dans le Bade-Wurtemberg avec appel au boycott (1956-1958).....	228
Tableau 29 : Principales lois récentes concernant le référendum local en France et en Allemagne	232
Tableau 30 : Le classement des opinions normatives vis-à-vis de la démocratie	239
Tableau 31 : Liste des premières consultations locales en France de 1888 à 1905	244
Tableau 32 : Comparaison des modèles locaux français et allemand	256
Tableau 33 : Le regroupement des communes en France et en Allemagne.....	258
Tableau 34 : Cumul des mandats à l’Assemblée nationale et au Sénat en France en 2002	265

Tableau 35 : Régression linéaire effectuée pour les villes françaises de plus de 5 000 habitants	268
Tableau 36 : Plébiscites napoléoniens.....	274
Tableau 37 : Les référendums nationaux de la V ^e République	284
Tableau 38 : Bilan des expériences autogestionnaires en France	292
Tableau 39 : La démocratie directe et les phases d'émission des politiques publiques	328
Tableau 40 : Comparaison du statut de l'initiative et du référendum dans trois Länder	330
Tableau 41 : La participation aux actions partisanes et la participation directe en Allemagne	337
Tableau 42 : La participation politique en Allemagne fédérale (1997)	338
Tableau 43 : Socialisation et participation politique en Allemagne en 1997.....	341
Tableau 44 : Le profil d'attitudes des actifs en politique en Allemagne, 1997.....	343
Tableau 45 : L'influence de la structure partisane sur l'institutionnalisation des procédures de démocratie directe au niveau du Land	344
Tableau 46 : Les quorums constitutionnels des initiatives et des référendums au niveau des Länder	347
Tableau 47 : Pratique des initiatives populaires menées à leur terme au niveau des Länder jusqu'en 2004.....	351
Tableau 48 : Les indicateurs de valeurs de l'enquête IPOS « Einstellungen zu aktuellen Fragen der Innenpolitik »	355
Tableau 49 : Valeurs principales des répondants français et allemands	360
Tableau 50 : Thèmes des initiatives populaires en Allemagne (1975-2007).....	361
Tableau 51 : Taille des communes et thème des consultations locales en France (1995 et 2004).....	368
Tableau 52 : Classement des initiatives allemandes (1975-2007)	369
Tableau 53 : Mobilisations suivant les thèmes référendaires en France (1995-2004).	371

Tableau 54 : Les thèmes des référendums locaux dans le Bade-Wurtemberg (1975-2006).....	372
Tableau 55 : Les modalités d'action politique des citoyens allemands (2004-2005) ..	388
Tableau 56 : Les modalités d'action politique des citoyens français (2004-2005).....	391
Tableau 57 : Evaluation du succès des initiatives dans le Land du Bade-Wurtemberg (1995-2004).....	398
Tableau 58 : Initiatives populaires et référendums locaux dans les Länder allemands	401
Tableau 59 : Destin des demandes de référendum en Bavière.....	403
Tableau 60 : Intégration sociale et participation politique en Allemagne (1997).....	406
Tableau 61 : Mesure de l'influence des soutiens d'initiative populaire dans le Bade-Wurtemberg dans les années 1980.....	408
Tableau 62 : Tableau croisé entre la conformité du résultat aux attentes des initiateurs et la taille des communes en France (1995-2004).....	413
Tableau 63 : Concordance de la position du maire et des partis dominants dans le Land du Bade-Wurtemberg.....	417
Tableau 64 : La différence entre « oui » et « non » dans les référendums locaux du Bade-Wurtemberg (1975-2006).....	420
Tableau 65 : Mesure de la corrélation entre la différence oui / non et le taux de participation dans le Land du Bade-Wurtemberg.....	420
Tableau 66 : Les conditions de la révocation mayorale dans les Länder allemands....	428
Tableau 67 : Le découpage des communes allemandes (1965-1975).....	454
Tableau 68 : Taille des communes ayant connu une initiative dans le Land du Bade-Wurtemberg (1975-2006).....	467
Tableau 69 : Nombre d'initiatives populaires selon la taille des communes en Allemagne (1956-2007).....	468
Tableau 70 : Taille des communes ayant connu un référendum local en France (1995-2004).....	469

Tableau 71 : Expérience des mécanismes plébiscitaires dans les communes de Rhénanie du Nord-Westphalie selon la taille des villes et des communes et leur appartenance à un district.....	471
Tableau 72 : Taux de participation en relation avec le nombre d’habitants en Bavière (1995-2004).....	473
Tableau 73 : Consultations locales, taille des communes en France et taux moyen de participation (1995-2004).....	474
Tableau 74 : Répartition des demandes de référendum et des référendums en Bavière (1995-2007).....	477
Tableau 75 : Référendums locaux ayant réussi dans les villes autonomes (Kreisfreien Städten).....	478
Tableau 76 : Fréquence des initiatives dans les Länder allemands (1956-2005).....	479
Tableau 77 : Fréquence relative des initiatives populaires selon la taille des communes dans le Land du Bade-Wurtemberg (1996-2006).....	481
Tableau 78 : Statut de la procédure en fonction de la taille de la commune dans le Bade-Wurtemberg (1976-2006).....	482
Tableau 79 : Cas des initiatives populaires relancées sur un même sujet dans le Bade-Wurtemberg (1975-2006).....	491
Tableau 80 : Profil des communes ayant connu plusieurs référendums locaux en France et en Allemagne.....	492
Tableau 81 : La communication numérique sur les enjeux de démocratie participative dans les communes françaises de plus de 5 000 habitants	500
Tableau 82 : Relation entre les maires participatifs français et l’usage de la consultation locale dans les communes de plus de 5 000 habitants.....	502
Tableau 83 : Trois formes démocratiques	509
Tableau 84 : Nombre d’années du maire en fonction en France et en Allemagne	541
Tableau 85 : Revue des dispositifs participatifs en Allemagne	544

Tableau 86 : Degré de satisfaction vis-à-vis du personnel exécutif local en Allemagne	566
Tableau 87 : Attitudes des élites est-allemandes et ouest-allemandes vis-à-vis des institutions démocratiques (1995)	568
Tableau 88 : Attitude des exécutifs communaux vis-à-vis de l'introduction de mécanismes plébiscitaires en Rhénanie du Nord-Westphalie	570
Tableau 89 : Evaluation de l'introduction de mécanismes plébiscitaires à partir de l'expérience des élus locaux	571
Tableau 90 : Evaluation de l'introduction des éléments plébiscitaires suivant le degré de satisfaction à l'égard de la législation	571
Tableau 91 : Propositions de modification et de complément de la législation actuelle en matière de démocratie directe	572
Figure 1: Les usages mineurs de la consultation en France	111
Figure 2: La variation des estimations brutes de la pratique du référendum local en France	203
Figure 3: Évaluation de la contrainte référendaire dans le temps	382
Figure 4 : Trajet d'une initiative à succès dans le Land du Bade-Wurtemberg	400
Figure 5: Situations concrètes de révocation en Allemagne	430

Introduction

La « révolution participative »¹ décrite par certains sociologues au début des années 1980 s'est traduite par un renouveau considérable des législations et des pratiques en matière de participation dans les pays européens. La participation locale ne renvoie pas aux procédures électorales, mais désigne l'ensemble des occasions offertes aux citoyens de débattre et éventuellement de décider des politiques publiques à mettre en œuvre. Le système représentatif désigne pour sa part les autorités élues suivant un agenda régulier. Nous constatons dans plusieurs pays l'apparition d'un arsenal participatif conséquent avec la promotion d'instruments tels que les conseils de quartier, les commissions extra-municipales, les ateliers d'habitants, les jurys citoyens ainsi que le recours à des procédures de démocratie directe telles que le référendum local. Ces instruments ont été créés pour pallier l'érosion de la participation électorale et une prétendue crise de légitimité du système représentatif. La participation est devenue un lieu commun, un impératif affirmé dans les discours politiques, **sans que l'on parvienne à mesurer réellement ses effets sur le renouvellement de l'offre politique**. Elle est à saisir comme un trait structurel de l'évolution du gouvernement représentatif, car selon Bernard Manin, nous sommes entrés de plain-pied dans l'âge de la « démocratie du public »², caractérisée par le primat de l'opinion et l'individualisation du rapport à la politique. La représentation politique n'est plus la traduction de clivages socio-économiques, elle est plutôt productrice de nouvelles identités collectives³. Étudier la manière dont sont utilisés les instruments de participation revient à analyser la transformation du gouvernement représentatif et la façon dont il justifie sa légitimité démocratique. Pour sortir

¹ Max KAASE, 1982, « Partizipatorische Revolution? Ende der Parteien », in Joachim RASCHKE (dir.), *Bürger und Parteien: Ansichten und Analysen einer schwierigen Beziehung*, Opladen, Westdeutscher Verlag, pp. 173-189. Tim CAMPBELL, 2003, *The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, p. 8. Le thème de la révolution participative est fréquent au sein de la littérature scientifique du début des années 1980, il est à distinguer de l'abondante littérature concernant la démocratie participative qui s'est surtout diffusée au début des années 1990.

² Bernard MANIN, 1996, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, éditions Flammarion, p. 279.

³ Alessandro PIZZORNO, 1991, « Sur la rationalité du choix démocratique », dans Pierre BIRNBAUM, Jean LECA (dir.), *Sur l'individualisme*, Paris, Presses de la FNSP, p. 362.

des querelles normatives sur la qualification *a priori* du degré démocratique d'un régime représentatif, il convient d'élaborer une **théorie des instruments capables de rendre compte des effets de combinaison entre le gouvernement représentatif et la démocratie directe**¹. Il importe alors de déterminer la façon dont ces instruments ont été conçus dans les régimes occidentaux et les effets produits par ceux-ci sur les comportements des citoyens, afin de comprendre s'ils participent à une mutation de la démocratie dans ces pays. Ainsi, nous devons relier les faits aux normes afin de ne verser ni dans un discours normatif sur les pratiques démocratiques ni dans un discours purement empirique, ne faisant qu'évaluer les résultats des procédures. La participation est souvent vue comme un principe de régénération du gouvernement représentatif, voire comme une reformulation du principe de représentation. La participation politique vise à influencer les actions du gouvernement et en particulier le développement des politiques publiques et peut prendre plusieurs formes dont la participation civique, à savoir l'engagement au sein d'actions non partisans telles que les manifestations, les débats publics, la signature de pétitions, la participation à des référendums et à des initiatives populaires, la communication avec des responsables politiques et la participation à des activités sociales (associations, mouvements civiques). Jörgen Westerståhl a distingué **quatre types de participation** politique, la participation électorale, la participation directe aux décisions *via* les référendums, les conseils de quartier et les assemblées locales, la participation indirecte aux décisions à travers les partis politiques et les organisations et enfin la participation potentielle regroupant le degré d'activité au sein des organisations, ainsi que la connaissance et l'intérêt pour la politique². Lorsque nous évoquons les instruments de participation, nous nous référons en réalité au deuxième sens de la participation politique concernant **les occasions pour les citoyens d'intervenir dans le jeu politique en dehors des échéances électorales**³.

Il s'agit pour nous de penser l'apparition et l'usage de ces instruments au sein de l'imaginaire représentatif pour voir comment ils incarnent un besoin de relégitimation de la

¹ Lars HOLTKAMP, Jörg BOGUMIL, Leo KIßLER, 2006, *Kooperative Demokratie, Das politische Potenzial von Bürgerengagement*, Frankfurt, New-York, Campus Verlag, p. 75.

² Jörgen WESTERSTÅHL, 1981, « Participation and representation », Per TORSVIK (ed.), *Mobilization Center-Periphery Structures and Nation-Building*, Bergen, Universitetsforlaget, p. 438.

³ Gabriel S. ALMOND, Sidney VERBA, 1963, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, Princeton University Press, p. 8.

politique. De nouvelles formes de participation sont nées et elles accusent une distance entre la société civile et les institutions politiques. S'agit-il pour autant de les reléguer à des éléments de « contre-démocratie »¹ dissolvant encore plus toute appartenance à un monde commun ? Selon Pierre Rosanvallon, la contre-démocratie

« A ainsi pour trait distinctif de superposer une *activité* démocratique et des *effets* non politiques. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'elle ne s'inscrit pas dans le cadre des classifications usuelles des régimes et qu'elle constitue une forme originale échappant à la mesure des oppositions traditionnelles entre libéralisme et républicanisme aussi bien qu'entre gouvernement représentatif et démocratie directe »².

Nous pouvons nous demander à juste titre si l'institutionnalisation de ces instruments relève d'une volonté de renouveler le cadre représentatif. En d'autres termes, la diversification des instruments de participation modifie-t-elle substantiellement la nature du système représentatif ?

I. Les instruments démocratiques

Avant de détailler les instruments permettant aux électeurs d'intervenir ponctuellement dans la vie politique, il convient de définir la forme du gouvernement direct et de la distinguer de celle du gouvernement représentatif.

A) Gouvernement direct et gouvernement représentatif

Le régime démocratique se situe au carrefour d'injonctions normatives et de pratiques spécifiques. L'histoire de la démocratie peut alors s'appréhender sous le signe d'une dialectique féconde entre idéologie et expérimentations problématiques. L'idée est de saisir la démocratie au sein d'un débat inachevé de formes institutionnelles permettant l'expression d'une souveraineté populaire. De ce point de vue, la différenciation entre gouvernement direct et gouvernement représentatif ne représente que l'un des aspects de la discussion plus

¹ Pierre ROSANVALLON, 2006, *La contre-démocratie, la politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, p. 19. Pierre Rosanvallon a forgé le concept de « contre-démocratie » pour mesurer l'écart existant entre les institutions politiques et les mobilisations de la société civile en pensant le devenir des formes politiques causé par ce nouveau type d'interaction. En réalité, notre approche vise à montrer que l'élargissement du répertoire d'action des citoyens et la formalisation de procédures de participation locale contribuent à redéfinir le rôle des représentants et des représentés.

² *Ibid.*, p. 29.

générale des formes institutionnelles reposant sur la sélection des instruments adéquats à l'expression de revendications du plus grand nombre.

1) Le régime athénien

La démocratie n'est pas une évolution nécessaire des sociétés humaines, mais un fait contingent apparu en même temps que la politique au sens fort du terme au V^e siècle avant Jésus-Christ à Athènes. C'est en réfléchissant collectivement sur la légitimité de certaines normes que des discussions politiques ont émergé : ainsi, l'organisation de la Cité n'apparaissait plus comme un état de fait naturel, mais bien comme un objectif commun à construire. Chez les Grecs, la citoyenneté faisait l'objet de restrictions particulières, les femmes, les enfants, les esclaves et les métèques n'ayant pas voix au chapitre. Il n'empêche **qu'une articulation étroite était liée entre la délibération et la décision. La politique repose sur deux phases liées, celle de la délibération et celle de la décision : on ne délibère que sur ce quoi on décide, c'est-à-dire sur ce que l'on peut réaliser.** De ce point de vue, la démocratie serait la mise en relation d'une délibération collective et d'une décision de la majorité de ce collectif. Comme le remarque Cornélius Castoriadis,

« S'il y a ambiguïté [en grec ancien] dans le terme *boulèphoroi*, elle n'est pas très différente de celle que l'on trouve en français dans "délibératives" et que, finalement, il ne s'agit pas seulement de pouvoir décider, mais aussi de réfléchir, de se demander sur quoi l'on va prendre ou non une décision »¹.

La délibération n'existe en fait que si elle est liée à une décision à prendre, sous peine d'être ramenée à une simple discussion. Selon Julien Freund,

« La décision est le genre de volonté qui, par son autorité, engage la volonté des autres dans la voie de l'accomplissement d'un objectif commun »².

Le régime athénien a été caractérisé par cette proximité entre la délibération et la décision, puisque les citoyens délibéraient et décidaient au sein du même espace physique. Le tirage au sort était eu centre des institutions démocratiques de ce régime tandis que l'élection y était vue comme un mécanisme aristocratique par excellence. Dans les systèmes représentatifs, le régime athénien est perçu comme un mythe impossible à réaliser et inadapté à la complexité

¹ Cornélius CASTORIADIS, 2004, *Ce qui fait la Grèce, 1. D'Homère à Héraclite, La Création Humaine II*, Paris, Seuil, p. 153.

² Julien FREUND, 1987, *Politique et impolitique*, Paris, Sirey, p. 75.

des sociétés industrielles où les individus existent à la fois en tant qu'hommes privés et citoyens. Cette argumentation lie fondamentalement la démocratie directe à la taille des cités antiques où les hommes se connaissaient et pouvaient se rencontrer facilement et donc se mettre d'accord sur les décisions politiques à prendre en vue du bien commun.

2) La perception de la démocratie directe dans les régimes représentatifs

Le régime athénien a fait l'objet de multiples analyses soulignant la spécificité de ses institutions et l'impossibilité à les transposer aux États modernes. D'une certaine manière, l'origine du système représentatif prend acte de cette impossibilité et vise à adopter un compromis entre l'évolution des sociétés selon la division du travail et les institutions politiques : la représentation politique est avant tout une réduction du nombre d'hommes prenant les décisions politiques afin qu'elles soient plus efficaces. Albert Ramalho, sous-chef du bureau du ministère de l'Intérieur en France à la fin du XIX^e siècle, a décrit la façon dont les décisions étaient prises collectivement à Athènes. Il est intéressant d'observer comment il synthétise l'histoire de la démocratie directe, sachant qu'il a été l'artisan de l'exclusion du référendum local en France. Son argumentaire est très classique puisqu'il vise à opposer deux âges de la démocratie, d'une part la démocratie directe limitée aux cités antiques et à certaines expériences communales médiévales et d'autre part le gouvernement représentatif, invention moderne destinée à faire fonctionner le régime démocratique dans des pays plus vastes. Selon lui, le système athénien fonctionnait grâce à une forme de *referendum* généralisé qui s'appliquait à la fois aux lois, aux décrets relatifs au gouvernement et à l'administration générale et aux actes ou aux décisions des fonctionnaires placés à la tête des différents services¹. Le régime athénien reposait sur la *Boulè* composée de cinq cent membres, l'assemblée générale des citoyens et l'Aréopage, tribunal suprême qui avait pour mission de veiller au maintien de la Constitution et des mœurs.

« Le peuple s'assemblait quatre fois par mois environ. Il sanctionnait les décrets, comme il vient d'être dit, confirmait la nomination des magistrats, recevait les ambassadeurs, s'occupait des affaires du culte, de la guerre, des travaux publics, des dénonciations, enfin des confiscations ordonnées par les tribunaux »².

¹ Albert RAMALHO, septembre-décembre 1892, « Étude historique sur le referendum », *Revue Générale d'Administration*, p. 135.

² *Ibid.*, p. 134.

Il ressort de ce système que toute délibération du peuple devait être précédée d'un décret de la *Boulè* qui avait force exécutoire pendant la législature. Suivant la durée des décrets, Albert Ramalho considère qu'on peut distinguer entre une forme de *referendum* obligatoire (notamment les traités de paix ou d'alliance, les prêts à long terme consentis en faveur d'une nation amie, la collation du droit de cité, l'ostracisme, dont l'effet s'étendait à une durée de dix ans, les déclarations de guerre, la réorganisation de l'armée ou de la flotte) et une forme de *referendum* facultatif pour les autres. Dans la pratique, le référendum facultatif était appliqué, car les sénateurs qui devaient leur fonction aux suffrages de leurs concitoyens, ne pouvaient se permettre de les mécontenter. Le *referendum* en tant que mode d'approbation ou de rejet populaire des lois votées collectivement, était au centre des institutions athéniennes, même si le concept n'existait pas à l'époque. L'argumentation d'Albert Ramalho est d'expliquer la disparition de ce mécanisme pour justifier son exclusion en France, au moment où certaines communes y ont recours à la fin du XIX^e siècle. Ainsi, le *referendum* est au centre des institutions de gouvernement direct, il est exclu des monarchies et existe de manière accidentelle dans les oligarchies. On l'a trouvé à Sparte, à Rome, dans quelques républiques italiennes¹, avant qu'il ne soit tombé en désuétude.

Dans l'étymologie du mot *referendum*, qui provient du langage diplomatique, on trouve l'idée de référence que l'on peut travailler en deux sens : le référendum est à l'origine un procédé par lequel un gouvernement est instruit par ses ambassadeurs d'une décision à prendre (l'ambassadeur a des instructions à donner, il est l'expression de son gouvernement et il se réfère à celui-ci avant toute décision), il fonctionne aussi comme mise en relation entre deux contractants. Selon *La Grande Encyclopédie*,

« On se sert depuis longtemps dans le langage diplomatique de l'expression *ad referendum* pour indiquer que des plénipotentiaires ne signent une convention internationale que sous la condition "d'en référer" à leur gouvernement et sous réserve de la ratification finale de ce gouvernement. Par extension, on a donné, dans le dernier quart de ce siècle, le

¹ Albert RAMALHO, *loc. cit.*, p. 143 : « Lors de la quatrième croisade, prêchée par Foulques, curé de Neuilly-sur-Marne, Geoffroy de Villehardouin, Boniface de Montferrat, Baudouin de Flandre et trois autres seigneurs furent envoyés à Venise pour demander à la République les vaisseaux nécessaires au transport des croisés en Terre-Sainte. Le vieux doge Dandolo les accorda, sous la réserve que les croisés consentissent à terminer les guerres de la République avec la ville hongroise de Zara) Les députés acquiescèrent, mais, avant que les conditions du traité, bien qu'acceptées par le Doge, pussent être considérées comme définitives, il était nécessaire de les soumettre à la sanction des six sages (*Credenza*) de la Quarantie (Sénat composé de quarante membres) et, enfin, à la ratification du peuple ».

nom de *referendum*, employé substantivement, à une institution de droit public en vertu de laquelle le peuple est admis à rejeter, par *oui* ou par *non*, les lois ou décisions d'ordre général votées par ses mandataires »¹.

Le terme de référendum provient d'une locution latine, on le trouve écrit en latin à la fin du XVIII^e siècle², dans le champ scientifique jusque dans les années 1940³, avant que son usage ne se banalise. Il indique un déplacement du **champ diplomatique** au **champ politique**, puisqu'il s'agit de négocier sous contrainte. Le premier pacte de la Confédération Helvétique remonte à 1291, lorsque les cantons d'Uri, de Schwyz et d'Unterwald se sont associés⁴. L'Helvétie dépendait à cette époque du Saint-Empire Romain germanique qui cherchait à sécuriser la route sur le passage du Saint-Gothard. Les Habsbourg avaient tendance à intervenir dans les affaires locales, ce qui a suscité des résistances de la part de ces confédérations qui ont fomenté le pacte de Rütli, dans lequel les communautés locales se sont organisées librement selon un système de consensus. En fait, les domaines de l'empereur Rodolphe I^{er} de Habsbourg cernaient et mordaient de plus en plus sur les territoires des communautés paysannes des « pays forestiers » (*Waldstaten*) des bords du lac des Quatre-Cantons. Le substantif *referendum* n'a remplacé en France l'expression « jus ad referendum » qu'à partir de 1890, le parlementaire Paulin-Méry ayant employé le premier le mot « référendum » à l'occasion d'un amendement déposé à la Chambre des députés le 10 décembre 1890⁵. Ce changement lexical traduit la banalisation d'une pratique qui n'avait pas encore trouvé son cadre législatif.

¹ *La Grande Encyclopédie, inventaire raisonné des sciences, des lettres et des arts*, tome 28, Imprimerie Tours, article « Referendum », p. 258.

² Le Dictionnaire étymologique indique la date de 1781 pour les premières occurrences du mot qui apparaît sous la forme d'un adjectif verbal, *referendus*, signifiant ce qui doit être rapporté. Oscar BLOCH, von WARTBURG (dir.), 1950, *Dictionnaire étymologique de la langue française*, Paris, PUF, p. 504.

³ On a retrouvé la trace des hésitations sur son orthographe dans la *Revue politique et parlementaire* de 1946 au moment des référendums sur le régime de la IV^e République. Le numéro 559 de ladite revue (août-septembre 1946) l'écrit « référendum » dans le titre avant de revenir à *referendum*. Dans le numéro de juin 1946, on trouve même la faute de frappe « référendum » révélatrice de cette hésitation.

⁴ Yannis PAPADOPOULOS, 1998, *Démocratie directe*, Paris, Economica, p. 26.

⁵ Jean-Marie DENQUIN, 1976, *Référendum et plébiscite*, Paris, LGDJ, p. 102.

Le gouvernement représentatif ne saurait introduire des institutions de gouvernement direct¹, sauf à certaines conditions, il est donc légitime d'en bannir le procédé selon Albert Ramalho. Cet argumentaire nous semble emblématique de la manière dont le référendum était perçu au sein du système représentatif français à la fin du XIX^e siècle : **la démocratie directe n'est plus adaptée au fonctionnement du gouvernement républicain moderne.**

3) La réalité de la démocratie semi-directe

Si la querelle entre les partisans du gouvernement représentatif et ceux du gouvernement direct est ancienne, le gouvernement représentatif contemporain tend à inclure des formes de démocratie semi-directe pour accompagner sa transformation en profondeur. La méfiance ou le désintérêt prononcé vis-à-vis des institutions représentatives² a contraint les représentants à inclure des formes de démocratie semi-directe très contrôlées. Dans la littérature scientifique, on trouve une assimilation du référendum à la démocratie directe³ alors qu'il serait plus judicieux de distinguer la démocratie directe qui désigne l'ensemble des institutions réalisant une proximité entre la délibération et la décision populaires des instruments de démocratie directe qui ponctuellement permettent aux citoyens d'approuver ou de rejeter l'objet d'une politique. Dans ce cas, il n'est pas demandé aux citoyens d'intervenir à la source de la loi ou de la politique planifiée, mais de légitimer ou de rejeter une mesure. Nous préférons parler de **démocratie semi-directe**, d'une part parce que le référendum associe ponctuellement les citoyens à la décision politique et d'autre part parce qu'il est organisé au sein d'un cadre représentatif avec ses propres règles. La démocratie semi-directe nous permet d'évoquer les modalités de combinaison entre instruments de démocratie directe et gouvernement représentatif. La littérature scientifique, les responsables politiques et les acteurs des procédures référendaires évoquent tous la démocratie directe alors qu'il s'agit en réalité d'une combinaison des formes démocratiques. Tout se passe comme si un décalage

¹ Adhémar ESMEIN, 1894, « Deux formes de gouvernement », *Revue de droit public et de science politique*, vol. 1, pp. 15-41. Raoul DE LA GRASSERIE, 1897, « Du gouvernement direct et du gouvernement indirect », *Revue politique et parlementaire*, vol. 13, pp. 496-523.

² Jürgen MAIER, 2000, *Politikverdrossenheit in der Bundesrepublik Deutschland, Dimensionen, Determinanten, Konsequenzen*, Opladen, Leske+ Budrich, p. 25.

³ Certains auteurs, assez rares, évoquent le cas de la démocratie semi-directe à l'instar d'André Eschet-Schwarz. André ESCHET-SCHWARZ, décembre 1989, « Semi-direct democracy in Switzerland: between theory and reality, 1879-1987 », *Canadian Journal of Political Science*, 22 (4), pp. 739-764.

subsistait entre la réalité des pratiques démocratiques (**mixité des formes démocratiques**) et le discours sur le système représentatif et la démocratie directe. Aussi bien les tenants d'une démocratie radicale que les partisans d'une interprétation du système représentatif fondée sur le seul fait électif ont tendance à penser l'évolution des formes démocratiques dans des catégories figées.

Le déclin de l'affiliation partisane, de l'engagement politique et la montée de mouvements sociaux limités dans la durée expliquent l'ouverture du système représentatif, puisque les partis politiques fonctionnent de moins en moins comme vecteurs d'opinion et principes d'identification sociologique. Les formes de démocratie directe sont conviées pour transformer un **cadre représentatif** dont l'équité est parfois remise en question¹. Selon Jacques Rancière,

« Nous vivons dans des États de droit oligarchiques, c'est-à-dire dans des États où le pouvoir de l'oligarchie est limité par la double reconnaissance de la souveraineté populaire et des libertés individuelles »².

Il devient alors nécessaire de penser les instruments démocratisant ce cadre et le rendant encore plus légitime. Au-delà de l'opposition de principe entre le système représentatif et la démocratie directe, **il convient d'analyser les différentes façons dont ces deux formes se combinent ou se repoussent**. En effet, pour certains, le système représentatif est antithétique à la démocratie directe³ alors que pour d'autres il n'est qu'une simplification technique de l'art démocratique de gouverner. Les instruments sont-ils élaborés dans une perspective de confrontation entre une pluralité de groupes sociaux manifestant ce que Pierre Rosanvallon nomme une « souveraineté d'empêchement »⁴ ? Selon l'auteur,

« Le gouvernement démocratique n'est plus seulement défini par une procédure d'autorisation et de légitimation. Il devient essentiellement structuré par la confrontation permanente à différentes catégories de veto provenant de groupes sociaux, de forces politiques ou économiques »⁵.

¹ Thierry DEBARD, François ROBBE (dir.), 2004, *Le caractère équitable de la représentation politique*, Paris, L'Harmattan, p. 7.

² Jacques RANCIÈRE, 2005, *La haine de la démocratie*, Paris, La Fabrique, p. 81.

³ Henry ROUSSILLON, 1996, « Contre le référendum ! », *Pouvoirs*, n°77, p. 185. Selon Henry Roussillon, le référendum contredit et contourne le travail parlementaire.

⁴ Pierre ROSANVALLON, 2006, *La contre-démocratie, la politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, p. 126.

⁵ *Ibid.*, pp. 181-182.

L'institutionnalisation de nouveaux instruments permettrait alors de structurer des espaces de confrontation et de capter ces éléments de politisation négative pour réformer le gouvernement représentatif.

B) Instruments et outils

Les régimes démocratiques élaborent des instruments¹ capables de finaliser le rapport entre délibération collective et décision. Il y a un moment où l'on tranche, le débat ne peut aller plus loin. Une théorie des instruments nous invite à analyser la façon dont les phases de délibération et de décision sont articulées ainsi que le degré de légitimité de ces dernières. En réalité, l'instrument renvoie à une dimension de perfectibilité : il n'est pas directement disponible, il se transforme dans l'utilisation que l'on en fait, alors que l'outil est d'une certaine manière déjà configuré pour être appliqué. Comme l'écrit le philosophe Heidegger, l'outil a déjà sa place, « il est essentiellement casé et rangé, [...] il est posé, prêt à servir »². L'outil demande un terrain d'application alors que l'instrument se situe dans une perspective essentiellement expérimentale³. L'instrument nécessite une redéfinition permanente de ses contours tandis que l'outil a validé un stade d'expérimentation et a été intégré à un cadre. Il devient nécessaire d'analyser la manière dont un instrument devient outil⁴ dès lors qu'il est institutionnalisé et filtré par un dispositif en place. Les instruments⁵ ont besoin d'un cadre compréhensible et d'un temps d'adaptation nécessaire à leur bon usage : les rôles des utilisateurs (citoyens, élus) sont alors clarifiés. **Dans quelle mesure les instruments de participation ont-ils réaménagé le système représentatif ? Est-il possible d'analyser la**

¹ Pierre LASCOUMES, Patrick LE GALÈS, 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, p. 12.

² Martin HEIDEGGER, 1986, *Être et Temps*, Traduit de l'allemand par François Vezin, Paris, Gallimard, p. 142.

³ Roberto Mangabeira UNGER, 1998, *Democracy realized, the progressive alternative*, Londres, New York, Verso, 1998, pp. 263-277.

⁴ Dans la littérature sociologique et politologique, les deux termes sont confondus. Bruno LATOUR, 2006, *Changer de société – Refaire de la sociologie*, Traduit de l'anglais par Nicolas Guilhot, Paris, La Découverte, p. 115.

⁵ La plupart des chercheurs allemands évoquent les instruments de démocratie directe (*direkt-demokratischen Instrumente*) ou les procédures (*direkt-demokratischen Verfahren*). Jürgen FIJALKOWSKI, 2002, « Zum Problem direkt-demokratischer Beteiligung », in Dieter FUCHS, Edeltraud ROLLER, Bernhard WEßELS (dir.), *Bürger und Demokratie in Ost und West, Studien zur Politischen Kultur und zum Politischen Prozess*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, p. 317.

participation comme une politique publique à part entière destinée à améliorer la visibilité du cadre représentatif¹ ayant tendance à s'effacer ? Il s'agit pour nous d'étudier la façon dont ces instruments s'assemblent², se contredisent et contribuent à faire apparaître un espace public local. On pourrait reprendre la définition de Pierre Lascoumes et de Patrick Le Galès en la transposant au champ de la participation. Selon eux, « l'instrumentation est bien une question politique car le choix de l'instrument, qui peut d'ailleurs faire l'objet de conflits politiques, va structurer en partie le processus et ses résultats »³. Les instruments ne sont pas réduits à un aspect fonctionnaliste, ils désignent des dispositifs capables de matérialiser une forme de participation et de traduire des problèmes publics.

II. Les systèmes de démocratie locale

L'appréciation des instruments de participation ne peut s'effectuer sans évoquer les diverses échelles territoriales. La participation des citoyens en dehors des élections se lit avant tout à l'échelon local, vu comme un niveau concret d'expérimentation et de proximité. Dans le cas français, la démocratie locale renvoie à une ambiguïté majeure, puisqu'elle désigne tantôt l'approfondissement du système représentatif tantôt la présence d'une participation des habitants en dehors des élections⁴. À cet égard, le système de démocratie locale, en tant que légitimation de la représentation locale, orchestre l'animation de la vie locale. Les électeurs sont associés à la vie politique locale sans pour autant qu'ils remplacent et contestent la légitimité de l'élu. C'est pourquoi il devient intéressant d'étudier la manière dont chaque

¹ Marcel Gauchet a, lors d'une conférence proférée à l'espace Saint-Rémi de Bordeaux le 1^{er} janvier 2006, montré que la prétendue crise de représentation des sociétés occidentales provient du fait que le cadre politique est de plus en plus sous-entendu voire effacé. Les sphères d'occupation de la société civile conflictuelle tendent à rétrécir ce cadre. La crise de la représentation traduit une volonté d'identifier à nouveau ce cadre.

² Selon Bruno Latour, la société doit être réinterrogée comme principe d'explication. De ce point de vue, l'étude de l'assemblage est nécessaire pour comprendre la manière dont les systèmes politiques locaux fonctionnent. Bruno LATOUR, 2006, *Changer de société – Refaire de la sociologie*, Traduit de l'anglais par Nicolas Guilhot, Paris, La Découverte, p. 7.

³ Pierre LASCOUMES, Patrick LE GALÈS, 2004, « Instrument », dans Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT, Pauline RAVINET, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, p. 274.

⁴ Pierre SADRAN, 1992, « Démocratie locale et décentralisation », dans *Études offertes à Jean-Marie Auby*, Paris, éditions Dalloz, p. 289.

instrument de participation a des effets de légitimation du travail municipal et de sélection de nouveaux acteurs politiques locaux entrant de ce fait en politique.

A) La participation des citoyens à la vie locale

La participation locale comprend les dispositifs assurant un contact entre élus et électeurs et ayant un impact sur les décisions prises par les gouvernements locaux. Notre analyse se concentre spécifiquement sur le référendum local parce que sa définition et ses traductions dans des systèmes juridiques divers posent le problème du passage de l'instrument à l'outil et parce qu'il montre comment le cadre représentatif peut évoluer à partir de l'inclusion de pratiques de démocratie directe. Nous nous situons clairement dans une démarche de **sociologie politique et d'analyse des politiques publiques** pour comprendre comment ces instruments de participation éclairent ou au contraire compliquent l'action des élus locaux. La participation locale des habitants est-elle requise à un stade génétique d'élaboration des politiques publiques ou intervient-elle en second lieu pour accompagner la traduction de ces dernières ? Certes, les collectivités locales ont des compétences définies qui correspondent à un secteur particulier de politiques concrètes pouvant être mises en œuvre à l'échelon local ; il importe de définir le rapport entre les instruments de participation et la mise en œuvre de politiques locales, pour savoir s'ils interviennent à la marge et s'ils sont uniquement dirigés vers des mesures spécifiques et isolées. De cette manière, le cadre représentatif pourra être appréhendé comme un cadre opératoire de traduction d'une demande sociale localisée, un « cadre primaire » au sens d'Erving Goffmann, à savoir « un cadre qui nous permet, dans une situation donnée, d'accorder du sens à tel ou tel de ses aspects, lequel autrement serait dépourvu de signification »¹. Nous déterminerons si **le référendum local perturbe l'agenda politique local** et s'il contraint le cadre représentatif à affiner son filtrage de la demande de politiques locales spécifiques. Pour Jean-Gustave Padioleau,

« L'agenda politique, qu'il s'agisse de ceux des États-nations ou de ceux des collectivités locales, comprend l'ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public, voire l'intervention des autorités politiques légitimes »².

¹ Erving GOFFMANN, 1991, *Les cadres de l'expérience*, Traduction française d'Isaac Joseph, de Michelle Darteville et de Pascale Joseph, Paris, éditions de Minuit, p. 30.

² Jean-Gustave PADIOLEAU, 1982, *L'État au concret*, Paris, PUF, p. 25.

Le référendum met en scène une **communication différée** entre les élites locales et les citoyens d'un territoire, reste à savoir s'il accélère ou ralentit le temps de mise en œuvre des politiques publiques à exécuter.

B) La spécificité du référendum local

Le référendum local possède des particularités à la fois par rapport au référendum national et aux autres instruments de participation locale.

1) Problèmes définitionnels

Selon une définition d'une édition de 1931 du Larousse, en politique, le référendum désigne le « droit des citoyens de se prononcer directement sur les questions d'intérêt général »¹. Autrement dit, les citoyens ne font pas qu'élire leurs représentants, ils peuvent occasionnellement se déterminer sur des questions politiques. Ils transfèrent leur souveraineté aux représentants tout en contribuant de temps en temps à éclairer ou à contraindre ces derniers à réagir et à prendre en compte certains problèmes spécifiques. Les citoyens ne sont plus de simples spectateurs muets entre deux élections. L'intérêt général n'est d'ailleurs pas explicitement délimité : s'agit-il de l'intérêt national ou d'intérêts locaux qui sont d'une certaine manière déjà des intérêts particuliers ? Nous sentons très bien à travers cette ambiguïté la difficulté à envisager le référendum local, car il s'agira de définir son territoire d'application. Le référendum est un vote sur une question ou un texte en dehors des échéances électorales. On peut le considérer comme un instrument de **démocratie directe** lorsqu'il provient d'une demande citoyenne n'émanant pas du gouvernement, à savoir l'initiative populaire et comme un instrument de **démocratie semi-directe** lorsque la question est formulée par les autorités. Si nous devions décrire le fonctionnement de la démocratie directe, ce serait un régime où le peuple décide à la majorité de tous les problèmes importants qui concernent son avenir collectif, ce qui n'est pas le cas dans le référendum, puisque, d'une part le moment est occasionnel voire exceptionnel et d'autre part, le peuple ne maîtrise jamais la totalité du processus référendaire (déclenchement d'un référendum, formulation de la question et mise en place d'un calendrier jusqu'au vote).

¹ Paul AUGÉ (dir.), 1932, *Larousse du XX^e siècle*, tome 5, p. 972.

« Pour que [la démocratie] soit directe, il faut que le peuple maîtrise les questions qui lui sont posées, autrement dit se prononce sur leur principe (choisir de voter ou non), leur formulation (déterminer sur quoi l'on vote), leur moment (décider quand on vote) »¹.

Le référendum a toujours besoin d'un cadre pour fonctionner, c'est-à-dire d'un système politique visible à partir duquel il prend sens². Il s'insère soit dans un régime d'assemblée soit dans un gouvernement représentatif, il a donc incontestablement un rôle de médiation. Dans les deux cas, il a pour fonction de compléter le cadre politique établi.

2) Histoire du référendum

En France, la Constitution de 1793, qui ne fut jamais appliquée, avait fait une part belle au référendum : cette Constitution est allée le plus loin dans la définition de mécanismes référendaires donnant le moyen aux citoyens des assemblées primaires de faire remonter des vœux qui, grâce à l'approbation de tous, pourraient avoir force de loi. La Suisse connaissait depuis le Moyen-Âge des pratiques de démocratie directe plutôt que des pratiques référendaires. Le pays a été un instant sous domination politique française avant de signer l'Acte de Médiation en 1803 qui a permis au pays de redevenir une Confédération. C'est grâce à l'autonomie communale que le référendum a pu être utilisé au cours de la construction du système politique suisse, notamment au moment de la régénération des cantons en 1830³. Les Constitutions helvétiques de 1848 et de 1871 ont par la suite consacré le référendum au niveau de la Confédération, alors que les cantons en faisaient également un principe de leur souveraineté. Cet outil permet de régler les rapports entre les cantons et la Confédération, il mêle intimement un sens diplomatique et un sens politique. Comme le souligne à juste titre Francis Hamon,

« Le mot *référendum* appartient à un vocabulaire politique plus récent. Son sens actuel résulte d'une évolution sémantique qui s'est produite à la fin du XIX^e siècle. Ce n'est qu'à

¹ Jean-Marie DENQUIN, 2001, « L'impact du référendum sur la vie politique », dans Francis HAMON, Olivier PASSELECQ (dir.), *Le référendum en Europe, Bilan et perspectives*, Paris, éditions L'Harmattan, p. 164.

² C'est le sens du référendum défini par Léon Duguit. Léon DUGUIT, 1903, *Les gouvernants et les agents*, Paris, éditions Fontemoing, p. 2.

³ Andreas AUER, 1996, *Les origines de la démocratie directe en Suisse*, Bâle, Helbing&Lichtenhahn.
Christophe Premat – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne »

cette époque que l'on a commencé à l'utiliser pour désigner une consultation de l'ensemble des citoyens sur un texte de loi »¹.

Lorsque l'on consulte les dictionnaires d'administration, le terme de *referendum* qui apparaît en latin jusque dans les années 1930 avant d'être francisé, désigne un déplacement du sens diplomatique au sens politique. Dans les premières éditions du *Dictionnaire d'administration* de Maurice Block², on ne trouve aucune occurrence du terme. Il faut attendre la cinquième édition du dictionnaire en 1905³ pour le voir apparaître. C'est essentiellement à cause de la référence helvétique ainsi qu'à sa résurgence problématique au niveau communal dans les pays européens que les dictionnaires et les encyclopédies l'intègrent⁴. En Suisse, les exécutifs cantonaux prennent soin de ne pas entraver le développement de l'autonomie communale, d'où le développement du référendum communal dans toute la Confédération. Dans la mesure où il existe une forme de souveraineté locale, le référendum joue un rôle similaire à tous les échelons, alors qu'en France, le peuple local⁵ n'a pas d'existence juridique, puisqu'il contredirait l'unité de la souveraineté nationale. En Allemagne, le vocabulaire actuel distingue les demandes référendaires et les référendums à l'échelon du *Land* (*Volksbegehren, Volksentscheid*) et à l'échelon des *Kreise* et des communes (*Bürgerbegehren, Bürgerentscheid*).

Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si le référendum, en tant qu'instrument spécifique d'intervention des citoyens, est relativement moderne. En effet, mis à part quelques essais médiévaux⁶, le référendum apparaît réellement au XVIII^e siècle comme instrument moderne,

¹ Francis HAMON, 1993, « L'idée de démocratie directe de la Révolution à nos jours », dans Francis HAMON, Jacques LELIÈVRE (dir.) *L'héritage politique de la Révolution française*, Lille, Presses Universitaires de Lille, p. 73.

² Maurice BLOCK, 1885, *Supplément annuel au dictionnaire de l'administration française*, Paris, éditions Berger-Levrault et Compagnie.

³ Maurice BLOCK, 1905, *Dictionnaire de l'administration française*, Paris, éditions Berger-Levrault, cinquième édition, pp. 2267-2268.

⁴ Charles RABANY, septembre-décembre 1905, *Revue générale d'administration*, p. 160 : « de même en Norvège et surtout en Suisse le *referendum* a pris une extension et porte aussi bien sur les questions de politique générale que d'administration communale ».

⁵ La décision n°91-290 du Conseil Constitutionnel datant du 9 mai 1991 a refusé la mention de "peuple corse" dans la loi portant sur le statut de la collectivité territoriale de Corse.

⁶ Charles RABANY, septembre-décembre 1905, *Revue générale d'administration*, pp. 159-160 : « Villehardouin, le premier de nos historiens chroniqueurs, raconte que, lorsqu'il fut envoyé avec cinq autres députés pour demander aux Vénitiens des vaisseaux afin d'embarquer les soldats de la quatrième croisade, il fut reçu avec ses compagnons dans l'église Saint-Marc, où tout le peuple était
Christophe Premat – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne » 29

au moment où le système représentatif est à son tour défini. Le premier référendum constituant a lieu entre février et juin 1778 au Massachusetts et est précédé par une résolution votée le 5 mai 1777 par l'Assemblée générale de cet État conviant le peuple à élire un nouveau parlement chargé d'élaborer une constitution de gouvernement, laquelle serait présentée au peuple dans les assemblées locales (*town-meetings*) pour approbation. Si les deux tiers des hommes âgés de 21 ans et présents dans les *town-meetings* l'acceptent, le parlement serait autorisé à la ratifier¹, ce qui ne s'est pas produit en raison du résultat négatif du référendum. En mars 1780, la Constituante avait achevé ses travaux et la Constitution, dont l'auteur principal fut John Adams et qui servirait de modèle à la Constitution fédérale de 1787, fut soumise au vote des électeurs dans les villes. Selon Andreas Auer, le référendum constitutionnel est un « pur produit de l'époque révolutionnaire américaine »². Force est de constater que le référendum a été pratiqué à l'échelle d'un État à la fin du XVIII^e siècle, alors même qu'il existait dans la pratique à l'échelon local. **Le référendum local précède d'une certaine manière le référendum national, mais c'est le référendum constitutionnel qui rend paradoxalement opératoire la définition de la technique.** Les collectivités publiques inférieures (pour le cas des États-Unis, les comtés et les municipalités) avaient auparavant connu des situations référendaires et des votes locaux sur des questions particulières.

En France, le premier référendum national a lieu sous la Révolution française même si le texte du 24 juin 1793, après avoir été ratifié par le peuple, n'a jamais vu le jour. Sous la Révolution française, on peut distinguer deux traditions de démocratie directe, l'une refusant toute formalisation de la souveraineté populaire et s'attachant à une conception spontanéiste voire immédiate, l'autre unanimiste refusant toute parcellisation des procédures qui doivent être ramenées au peuple dans son ensemble³. Ces deux traditions s'affrontent régulièrement sans pour autant rendre possible l'idée de démocratie directe locale. Anne-Sophie Chambost a montré récemment comment la ville de Lyon avait instauré un système véritable de

rassemblé. Le vieux doge Dandolo monta dans la chaire et exposa aux Vénitiens les propositions des croisés. Tout le peuple cria : « nous le voulons » ».

¹ Andreas AUER, 1989, *Le référendum et l'initiative populaire aux Etats-Unis*, Berne, éditions Helbing et Lichtenhahn, p. 53.

² *Ibid.*, p. 74.

³ Francis HAMON, 1993, « L'idée de démocratie directe de la Révolution à nos jours », dans Francis HAMON, Jacques LELIÈVRE (dir.), *L'héritage politique de la Révolution française*, Lille, Presses Universitaires de Lille, p. 75.

referendum municipal aux débuts de la Révolution avant que ce type de démocratie locale ne soit qualifié de fédéraliste en 1793¹.

Le premier référendum local est organisé sur un principe de délimitation territoriale. Certes, le cas des référendums territoriaux est particulier, on doit cependant les considérer comme locaux. Ainsi, les communes d'Avignon et de Comtat furent les premières à connaître un référendum sur leur rattachement à la France en juillet 1791 ; la commune de Tende en 1947 en a connu un juste après la guerre pour être rattachée à la France. De ce point de vue, le référendum est un outil de délimitation territorial essentiel lié au principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Dans la Constitution allemande actuelle, l'article 29 rappelle qu'un référendum est obligatoire en cas de modification des frontières territoriales d'un *Land*.

Le local ne renvoie pas aux mêmes entités administratives selon les cultures politiques considérées, d'où l'ambiguïté de la notion de référendum local qui ne peut en aucun cas revêtir une définition générale. **En France, la tradition centralisatrice a considéré comme local tout ce qui ne relevait pas du gouvernement central alors qu'en Allemagne, par exemple, l'échelon local renvoie explicitement aux communes et aux *Kreise*², puisque les *Länder* ont des constitutions propres.** Ainsi si la taille d'un *Land* est comparable à celle d'une région française, une région est considérée comme étant une entité locale en France alors qu'en Allemagne, les *Länder* ont une réelle autonomie définie dans un cadre fédéral. Comme l'écrit Luigi Bobbio, « Le domaine local par excellence correspond aux villes (les villages, les pays) et les gouvernements locaux sont par excellence les gouvernements municipaux »³. Il poursuit en montrant que

¹ Anne-Sophie CHAMBOST, 2005, « Les enjeux de la consultation populaire au niveau urbain. Éléments de réflexion dans les premiers temps de la Révolution », dans Gérard MARCOU, Hellmut WOLLMANN (dir.), *La gouvernance territoriale, annuaire 2006 des collectivités locales*, Paris, éditions CNRS, p. 81.

² Il n'existe pas de traduction exacte de ce terme, il est donc préférable de maintenir le terme de *Kreis* (*Kreise* au pluriel) qui est semblable à la taille d'un canton français, mais dont les compétences et les fonctions sont quasiment celles d'un département. C'est aussi le choix effectué par Bérénice Manac'h dans sa traduction de l'introduction faite par Henrik Uterwedde du panorama communal en France et en Allemagne. Henrik UTERWEDDE, 1990, *Kommunen in Frankreich und Deutschland, Einführung in die kommunale Selbstverwaltung in Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn, Multimedia Verlag, p. 52.

³ Luigi BOBBIO, 2002, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Bari, éditions Laterza, pp. 6-7 (traduit de l'italien par nous).

« Le problème consiste dans le fait qu’existent des gouvernements sub-nationaux qui ont une dimension territoriale plus petite que celle nationale mais qui ne peuvent pas être considérés comme "locaux". C’est le cas des membres d’une fédération. Les États qui composent les États-Unis d’Amérique, les *Länder* allemands ou autrichiens, les cantons suisses ne sont pas considérés comme des gouvernements locaux »¹.

Le référendum local a plusieurs échelles d’application, mais un référendum lancé par un gouvernement sub-national² ne peut en aucun cas être appelé un référendum local. L’échelon de prédilection du local est celui de la commune, la langue allemande ayant d’ailleurs distingué le *Bürgerentscheid* (référendum communal) du *Volksentscheid* (référendum régional) à l’échelon des *Länder*. Il est en fait un vote local en dehors des circonstances électorales qui a valeur consultative ou décisionnelle. Une typologie de la valeur de ces votes locaux et de leur provenance est nécessaire pour comprendre l’amplitude des instruments de démocratie directe.

3) Types de votes locaux non électifs

Lorsque l’objet d’un référendum est issu d’une demande citoyenne, on parle alors d’**initiative populaire**. Celle-ci est définie par un certain nombre de signatures valides à atteindre. Elle est **décisionnelle** lorsqu’elle contraint les autorités locales à statuer sur son objet, c’est-à-dire soit à accepter la requête telle quelle soit à organiser un vote local. Elle est **consultative** et est ramenée à un **effet pétitionnaire** lorsque les autorités ne sont pas obligées de statuer sur son objet. Une pétition est une demande accompagnée d’un certain nombre de signatures sans qu’un taux spécifique minimal soit visé : la pétition est plus le reflet d’une demande spontanée visant à interpeller les autorités sur un problème particulier. Le tableau 1 détaille l’ensemble de ces outils de démocratie directe au niveau local définis selon les différentes cultures politiques.

Tableau 1 : Panoplie des outils de démocratie directe

Nom de l’outil	Définition	Caractéristiques	Lieu	Situation temporelle
Assemblée	Réunion de tous les citoyens à une date	Remplace le système	Communes suisses, 46	Assemblée régulière (une

¹ *Ibid.*, p. 7.

² Les *Subgovernments* ont une importance dans la production de politiques publiques locales. Volker SCHNEIDER, Frank JANNING, 2006, *Politikfeldanalyse, Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, p. 25.

communale	précise et régulière.	représentatif local	communes du Schleswig-Holstein, quelques communes du Brandebourg	fois par an)
Initiative populaire	Quorum de signatures	Elle est soit contraignante soit consultative	Initiative populaire décisionnelle en Allemagne, initiative consultative en France	Initiative réactive visant l'abrogation d'une décision locale (Länder allemands), initiative visant un futur projet de politique publique
Référendum local	Vote sur une question d'intérêt local en dehors des élections	Référendum consultatif ou décisionnel	Référendum décisionnel en Allemagne, référendum consultatif et décisionnel en France	En France, pas de référendum local avant ou après l'élection
Pétition	Interpellation des autorités sur une question particulière	Seuil minimal de signatures pour examen par l'assemblée délibérante compétente	Pétition en France et en Allemagne (<i>Einwohnerantrag</i>)	Pas de contrainte temporelle sur les pétitions

Le tableau 1 donne l'idée d'une gradation de ces outils puisque l'assemblée communale est un résidu des pratiques de démocratie directe telles qu'on les trouvait à Athènes et dans certaines communes au Moyen-Âge. En effet, ces outils s'enracinent dans l'essor du mouvement communal que l'on repère à partir du IX^e siècle en Europe¹. Les formes de gouvernement autonome qui se sont développées dans les villes italiennes notamment ont conduit à l'élaboration de mécanismes de partage du pouvoir entre les nobles et les bourgeois². Le mode de l'assemblée communale avec droit de référendum s'est développé au XV^e siècle au sein de la république Rhétique, à l'Est de la Suisse.

¹ Ce mouvement communal est notamment très présent dans les villes germaniques à l'instar d'Augsbourg, Ratisbonne, Magdebourg, Leipzig qui profitèrent des rivalités entre le pouvoir politique et religieux. Pierre GAXOTTE, 1963, *Histoire de l'Allemagne*, Paris, éditions Flammarion, tome I, p. 328.

² Samuel P. HUNTINGTON, Mai 2000, *Le Choc des civilisations*, Paris, éditions Odile Jacob pour la traduction française, p. 92. Il lie profondément la civilisation occidentale à la présence de corps intermédiaires ayant permis des formes de représentation et de pluralisme social sans précédent. De ce Christophe Premat – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne »

« Les citoyens de chaque commune se prononçaient sur les décisions à prendre au niveau d'une ligue, ou même au niveau de la république, car les représentants des communes à la Diète des Grisons devaient consulter leurs électeurs avant d'y défendre une position. Et la Confédération, composée de treize cantons à l'époque, institua aussi en 1513 une prise de décision décentralisée au niveau des communes, sur le mode référendaire »¹.

L'initiative populaire est en fait l'instrument le plus direct que l'on peut trouver dans des systèmes représentatifs puisqu'elle provient de citoyens, partis politiques et associations diverses. En France, l'initiative populaire communale est consultative alors qu'en Allemagne tous les Länder ont institutionnalisé l'initiative populaire décisionnelle avec des quorums variables de signatures². De surcroît, les Länder ont ajouté la possibilité d'une **initiative réactive** en institutionnalisant un délai de réaction des citoyens aux décisions locales pouvant être discutées. Ce délai correspond au temps accordé aux citoyens pour qu'ils rassemblent des signatures en vue de demander un référendum local sur une question. Cette initiative de type abrogatif vise à annuler une décision prise par les autorités locales. Nous nous situons alors dans un cas où le référendum local a la faculté de **suspendre une décision et de perturber le travail des représentants**. Le référendum provenant d'une initiative populaire est appelé **référendum d'initiative populaire** et relève plus de la démocratie directe, car la demande est réellement citoyenne et vise à mobiliser les autorités pour qu'elles organisent un vote sur la question.

Le référendum local, en tant que vote sur une question locale, peut procéder d'une initiative populaire ou d'une initiative des autorités locales. Ainsi évoquer le référendum local ne consiste pas uniquement à se limiter au vote lui-même, mais à considérer l'ensemble des outils de la panoplie, que ce soit des instruments de démocratie directe (initiative populaire) ou semi-directe (référendum à l'initiative des élus). Les mécanismes référendaires ne se limitent pas à l'évocation d'un instrument spécifique permettant aux citoyens d'attirer l'attention des autorités sur un problème particulier. C'est pourquoi nous préférons parler de **moment référendaire rassemblant toutes les occasions de participation des habitants à la vie locale par le biais d'un vote**. Cette conceptualisation de notre objet comme moment

point de vue, les premières traces de référendum local seraient à mettre au compte de l'affirmation d'une autonomie locale.

¹ Yannis PAPADOPOULOS, 1998, *Démocratie directe*, Paris, Economica, p. 26.

² Pierre SADRAN, décembre 2002, « Le référendum local », *Regards sur l'actualité*, La Documentation française, p. 33.

référendaire permet de mettre l'accent à la fois sur l'opportunité que les citoyens saisissent pour mettre sur l'agenda des autorités locales une question politique importante et sur les conséquences de cette intervention dans le circuit temporel de la décision locale. Il faudra veiller à trois paramètres importants permettant d'apprécier la portée de ces instruments, d'une part la **provenance de l'initiative**, puis la **contrainte sur la décision locale** et enfin le **type de décision** concerné par l'usage du référendum.

La première remarque qui s'impose est celle d'une ambiguïté de la législation française qui a ajouté en mars 2003 le référendum local décisionnel au référendum consultatif local : ainsi, le choix est laissé aux élus d'organiser une consultation locale ou de rendre contraignant le référendum. Alors que l'initiative populaire reste purement consultative en France, cette double législation a l'avantage de laisser les élus piloter étroitement la procédure et de définir eux-mêmes les modalités du vote local. En d'autres termes, la décentralisation française ne rime pas nécessairement avec démocratisation puisque les élus locaux peuvent transformer ces opérations en plébiscites servant à légitimer leur pouvoir local et leur rôle au sein des espaces publics locaux. En Allemagne, les législations témoignent d'une reconnaissance plus forte de l'initiative populaire et du référendum qui deviennent des instruments adéquats aux formes de mobilisation citoyenne.

En deuxième lieu, il faut aussi signaler la différence majeure dans l'utilisation du terme **plébiscite** dans les deux langues, dans la mesure où ce terme a une connotation péjorative en français¹, alors qu'en allemand, le terme de *Plebiszit* permet de distinguer les mécanismes référendaires et électoraux des autres instruments de participation. Selon Pieter Dienel, « sous le concept de plébiscite, on rassemble l'ensemble des procédures qui, dans une corporation de droit public, donnent la même chance de participation aux électeurs »². Il s'agit, de manière sous-jacente, de différencier d'une part la **participation par le vote** (participation électorale et participation plébiscitaire³) des autres dispositifs participatifs qui visent des publics ciblés (conférences de consensus, cellules de planification). Dans les référendums et les élections locaux, la participation concerne l'ensemble des électeurs locaux et non une partie de ceux-ci.

¹ La différenciation entre plébiscite et référendum est très difficile à établir. David BUTLER, Austin RANNEY, 1994, *Referendums around the World*, London, Macmillan Press, p. 1.

² Peter C. DIENEL, 1992, *Die Planungszelle*, Opladen, Westdeutscher Verlag, p. 45.

³ On utilisera le concept de participation plébiscitaire pour caractériser la participation des citoyens à des procédures de démocratie semi-directe telles que l'initiative populaire ou le référendum.

Selon Bärbel Martina Weixner, il existe en fait deux types de plébiscite, le *Real-Plebiszit* et le *Personal-Plebiszit*, le premier portant sur les votations populaires (*Bürgerinitiativen, Bürgerbegehren, Bürgerentscheide, Bürgerbefragungen*) et le second sur les élections (*Wahl*) et les révocations (*Abwahl*)¹. Cela signifie que le concept de *Plebiszit* est un concept commun pour toutes les formes de votation que celles-ci soient des référendums ou des élections à caractère personnel alors qu'en français, il existe une discussion très approfondie sur la distinction entre le référendum et le plébiscite². Comme le définit Georges Burdeau,

« La démocratie plébiscitaire n'utilise pas seulement les votations comme un moyen pour le chef d'accéder au Pouvoir, elle en fait un instrument de gouvernement. Loin d'être obligé de se taire, le peuple, tenu en haleine, est constamment consulté. Seulement, on ne lui demande pas *ce* qu'il veut, mais *qui* il veut »³.

Les plébiscites permettent donc au chef de l'exécutif de rallier une volonté populaire immédiate et de légitimer son pouvoir. Étudier les mécanismes plébiscitaires en Allemagne revient à étudier de manière objective les référendums locaux et les procédures révocatoires alors qu'en français le terme caractérise un détournement de la procédure référendaire à des fins de légitimation⁴.

La troisième remarque concerne la référence épisodique au cas helvétique qui aura l'avantage de mettre en perspective la comparaison franco-allemande à partir d'un pays offrant l'ensemble des possibilités réelles de démocratie semi-directe dans le monde. Dans ce cadre, le cas helvétique joue en quelque sorte le rôle de *tertium comparationis*⁵ permettant de cerner le développement des pratiques référendaires en France et en Allemagne. Avec une

¹ Bärbel Martina WEIXNER, 2002, *Direkte Demokratie in den Bundesländern*, Opladen, Leske+Budrich, p. 82.

² Cette discussion est d'ailleurs sans fin car les concepts ont été mêlés d'un point de vue terminologique. Dans un sens vieilli en français, le plébiscite est un référendum, un vote décisionnel d'un collège non constitutif d'une assemblée. Paul BACOT, 1994, *Dictionnaire du vote, élections et délibérations*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, p. 132.

³ Georges BURDEAU, 1966, *La démocratie*, Paris, Seuil, p. 56.

⁴ Lorsque certains auteurs utilisent le terme de plébiscite, c'est pour indiquer le caractère non obligatoire du référendum. En d'autres termes, si le référendum est une simple consultation à l'initiative des autorités, alors on peut considérer que c'est un plébiscite. Simon HUG, 2004, « Occurrence and policy consequences of referendums, a Theoretical Model and Empirical Evidence », *Journal of Theoretical Politics*, 16 (3), p. 324. Étant donné l'usage du terme « éléments plébiscitaires » en allemand, nous utiliserons le concept de plébiscite lorsqu'il y a clairement une optique de légitimation du pouvoir local.

⁵ Michel ESPAGNE, 1999, *Les transferts culturels franco-allemands*, Paris, PUF, p. 36.

palette de vingt-six législations et des pratiques référendaires communales diverses selon les cantons, la Suisse offre de manière concentrée l'ensemble des combinaisons possibles entre les gouvernements locaux et les pratiques référendaires. Cette mise en perspective n'a absolument rien de normatif, elle nous sert à apprécier la définition et l'utilisation du référendum local dans les deux pays choisis.

Enfin, la dernière remarque a trait au champ des référendums locaux. En effet, le concept de moment référendaire englobe toutes les formes de votes locaux en dehors des élections et excède la simple définition juridique du référendum local. En d'autres termes, les consultations sauvages organisées en dehors de toute légalité feront l'objet d'une attention particulière en ce qu'elles revêtent une signification politique pour les initiateurs.

4) Le facteur temps

Le référendum local présuppose une relative autonomie locale pour pouvoir s'exercer, car si l'intérêt général se confond avec celui de l'État, son domaine d'application est alors très limité. La différence essentielle entre les institutions antiques et modernes est la suivante : de nos jours, le référendum n'est pas un dispositif au centre des institutions politiques, **il opère à la marge. Les systèmes politiques tendent à le réintroduire pour des objets mineurs et particuliers sous sa forme locale.** C'est ce décalage que nous nous proposons d'analyser à travers l'étude de sa difficile insertion au sein des régimes représentatifs.

Son apparition présuppose l'installation et l'approfondissement du système représentatif local. **En tant qu'instrument de participation locale, sa codification révèle la façon dont le système représentatif aménage et contrôle l'espace public local.** Les élus locaux ne conçoivent pas l'idée qu'un espace public puisse se constituer en dehors de leur influence. Cette crainte explique aisément le fait que dans des systèmes représentatifs classiques, le référendum local soit minutieusement contrôlé voire conjuré de façon à ne pas laisser l'arène occupée par d'autres acteurs. Il ne s'agit pas d'étudier un instrument pour lui-même, mais plutôt de déceler la façon dont le système représentatif l'encadre et le définit.

Le référendum local crée un effet de mise en abyme du système représentatif et permet de comprendre comment certains mécanismes de démocratie directe peuvent lui être combinés. **Il n'est pas un outil classique de démocratie directe, mais un instrument moderne se comprenant à partir de la création du système représentatif.** Il fonctionne

comme un correctif voire comme une ouverture de ce dernier. Ses dysfonctionnements et ses effets démagogiques révèlent d'une certaine façon l'instabilité du système représentatif. Le référendum local perturbe sans aucun doute l'agenda politique local défini par les élus. En tant qu'instrument occasionnel, il souligne l'importance d'un problème sur un territoire donné et offre l'opportunité aux citoyens d'exprimer leur avis, voire de décider.

Notre thèse vise à montrer comment le référendum perturbe et complique le temps représentatif local tout en redessinant l'architecture des systèmes représentatifs et leur ancrage territorial. Comme l'écrit Jean Chesneaux,

« La temporalité qu'organise le système représentatif est à la fois *intermittente, courte et introvertie*. Les citoyens n'interviennent qu'à des intervalles donnés, sauf dans des circonstances exceptionnelles (référendums, décès, élections anticipées...) et dans le cadre de pratiques restées marginales (enquêtes publiques, action des associations en justice) »¹.

Dans le cas des systèmes représentatifs, le cycle des élections désigne une première régularité instituée, puisque la désignation des personnes en charge des affaires publiques et de la définition des politiques publiques à exécuter est le geste fondateur de ces systèmes. Chaque système représentatif a des spécificités liées à l'institution de ce calendrier et aux diverses élections possibles suivant le maillage du territoire. Le temps a une fonction de coordination et d'intégration des individus à partir de possibilités régulières d'intervention². Dans cette perspective, le référendum est un **instrument occasionnel** qui n'est pas aussi régulier qu'une élection. Il intervient comme moment opportun contribuant à formuler un problème et à interpeller les autorités locales afin qu'elles définissent la meilleure politique publique susceptible de répondre à ce problème. En fait, le temps institutionnel cyclique diffère profondément des temporalités vécues par les acteurs du système politique pour lesquels le référendum introduit une rupture.

« Apparaît comme éminente la responsabilité de l'économie du temps court dans la brisure du déroulement circulaire du temps institutionnel. Si bien qu'effectivement, la temporalité courte corrompt celle institutionnelle de moyenne durée, s'inscrivant dans une rationalité de négociation explicite »³.

¹ Jean CHESNEAUX, 1996, *Habiter le temps*, Paris, éditions Bayard, p. 257.

² Norbert ELIAS, 1999, *Du temps*, Traduit de l'allemand par Michèle HULIN, Paris, éditions Fayard, p. 27.

³ Olivier ROUQUAN, 2005, *Régulations et stratégies présidentialisées sous la V^e République*, Paris, éditions Connaissances et Savoirs, p. 41.

On peut se demander **dans quelle perspective temporelle le référendum est institué** et si son exceptionnalité n'indique pas plutôt une projection dans le temps long, marquant ainsi la solennité de la décision pour le collectif concerné. Est-il un moment réellement participatif où la société civile intervient au sein de l'agenda local, soit pour demander soit pour valider un projet de politique publique ? Ou n'est-il qu'un instrument au service de la légitimité des élus dans le court terme ? Il convient alors d'étudier le libellé des questions référendaires et la façon dont un problème devient une question de politique publique. Ainsi, nous nous appuyerons sur plusieurs temps politiques permettant de saisir **comment le référendum local agit comme principe de perturbation de l'agenda public**. Nous analyserons d'abord la manière dont le référendum local a été institué comme instrument de rencontre problématique entre le gouvernement direct et le gouvernement représentatif avant d'envisager le temps de la procédure référendaire et les diverses étapes internes séparant l'initiative du référendum de l'organisation du vote pour ensuite comprendre si le référendum a la capacité d'achever un débat antérieur. L'émergence du problème précède-t-elle la demande de référendum ou le référendum n'est-il que le catalyseur instantané d'un projet de politique publique ? Si le moment référendaire est un moment de participation, quelle est sa spécificité par rapport aux autres instruments et aux autres outils de démocratie participative ? Est-il institué dans une perspective expérimentale¹ en écho à d'autres instruments de participation ? Seul un travail comparatif est à même d'approfondir la manière dont le moment référendaire est spécifié au sein du registre de la participation.

III. Les enjeux de la comparaison

La comparaison porte sur la manière dont le référendum local a été institué dans les deux pays choisis et ses conséquences sur les systèmes politiques locaux. Elle ne porte pas sur un groupe social particulier mais sur l'apparition et les effets de l'institutionnalisation d'une procédure dans le champ politique local².

¹ William M. LAFFERTY, 2002, « Varieties of Democratic Experience : Normative Criteria for Cross-national Assessments of Citizenship », in Dieter FUCHS, Edeltraud ROLLER, Bernhard WEßELS, *Bürger und Demokratie in Ost und West, Studien zur politischen Kultur und zum politischen Prozess*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, pp. 50-72.

² Mattei DOGAN, Dominique PÉLASSY, 1982, « De la nécessité de segmenter avant de comparer », dans Mattei DOGAN, Dominique PÉLASSY, *Sociologie politique comparative, problèmes et perspectives*, Paris, Economica pp. 114-120.

A) L'institution du référendum local

L'institution référendaire doit être saisie d'une manière comparative pour comprendre comment sa singularité qualifie l'ensemble représentatif auquel il appartient. Notre démarche s'inscrit clairement dans le cadre d'une sociologie politique comparée déterminant la façon dont les acteurs ont lutté pour l'inclusion de ce mécanisme et les conséquences que son institutionnalisation a produites. Comme le rappelle Durkheim, « la sociologie comparée n'est pas une branche particulière de la sociologie ; c'est la sociologie même, en tant qu'elle cesse d'être purement descriptive et aspire à rendre compte des faits »¹. Dans le cas de notre étude, il s'agit d'effectuer **une sociologie comparée de la participation politique locale à partir de l'inscription du référendum comme possibilité des citoyens de participer à la vie locale voire de décider de certaines politiques publiques**. La comparaison binaire sera envisagée à l'aune des pratiques référendaires en Suisse puisque ce pays est le seul au monde à l'avoir banalisée à tous les échelons territoriaux.

1) Le statut de la comparaison

Aux débuts de la sociologie, la comparaison permettait de relever la régularité de phénomènes sociaux dans des contextes différents². John Stuart Mill fut l'un des premiers à définir les différents types de démarche comparative, en distinguant notamment la **méthode de concordance** (le même phénomène a lieu dans plusieurs cas), la **méthode de différence** (on compare le phénomène avec des cas où il n'apparaît pas), la **méthode unie de concordance et de différence** (phénomène aux multiples causes dont il est difficile d'isoler les effets), la **méthode des résidus** (explication d'un cas en retranchant toutes les causes sauf une) et enfin la **méthode des variations concomitantes**³. La comparaison objective une

¹ Émile DURKHEIM, 1992, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF, collection Quadrige, 6^e édition, p. 137.

² La comparaison a été d'abord le fruit de tâtonnements empiriques consistant à recueillir les variations culturelles de phénomènes sociaux avant de céder place à des considérations méthodologiques sur son statut. Mattei DOGAN, 2004, « Y a-t-il des paradigmes en science sociale comparative ? », dans Céline THIRIOT, Marianne MARTY, Emmanuel NADAL (dir.), *Penser la politique comparée*, Paris, Karthala, pp. 19-32.

³ John Stuart MILL, 1880, *Système de logique*, Paris, Librairie Germer Baillière et Cie, traduction de la 6^e édition anglaise, pp. 425-449. Volker SCHNEIDER, Frank JANNING, 2006, *Politikfeldanalyse, Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, p. 46.

différence établie pour tenter de comprendre les raisons expliquant l'émergence d'un phénomène dans deux ensembles distincts.

« Comparer deux objets signifie les opposer pour énumérer leurs ressemblances et leurs différences et, par un glissement qui n'est guère évitable, pétrifier les oppositions. On ne peut comparer en effet ce qui n'est pas confondu. Lorsqu'on compare un groupe social en France et en Allemagne, on s'interdit par exemple d'aboutir à la conclusion selon laquelle l'appartenance nationale ne serait nullement un trait pertinent. La comparaison conforte le clivage national et rend problématique sa remise en question »¹.

L'enjeu consiste à dépasser le prolongement d'une position subjective nationale qui tendrait à plaquer une définition du référendum et de la démocratie locale sur une autre aire culturelle.

En réalité, nous avons choisi de comparer l'insertion du référendum local dans deux systèmes représentatifs où le phénomène a pris de l'ampleur récemment avec un cas faible, celui de la France où le référendum local est étroitement contrôlé et ramené la plupart du temps à une simple consultation, et un cas où le référendum local a été institué de manière rigoureuse avec des conditions spécifiques définies par les gouvernements des *Länder*. Depuis le début des années 1990, le référendum local a subi une reformulation de ses caractéristiques au sein des systèmes représentatifs locaux européens.

D'une part, l'Europe a vu la chute des régimes communistes et l'apparition de régimes représentatifs nouveaux et d'autre part la problématique participative a acquis une visibilité rendant actuelle la discussion sur l'introduction de mécanismes de démocratie directe. C'est également l'époque où les systèmes ont accentué leur décentralisation territoriale, valorisant le rôle des communes et des provinces². L'Allemagne, depuis la Réunification, a vu progressivement les législations des *Länder* inclure le référendum local avec des conditions juridiques très diverses³. En fait, l'introduction des éléments de démocratie directe était destinée à accompagner le processus de transition démocratique dans les nouveaux *Länder* et à approfondir la transformation opérée de l'État-Nation allemand⁴. Cette inclusion s'explique

¹ Michel ESPAGNE, 1999, *Les transferts culturels franco-allemands*, Paris, PUF, p. 36.

² Luigi BOBBIO, 2002, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Bari, éditions Laterza, pp. 50-55.

³ Jürgen FIJALKOWSKI, 2002, « Zum Problem direkt-demokratischer Beteiligung », in Dieter FUCHS, Edeltraud ROLLER, Bernhard WEßELS (Dir.), *Bürger und Demokratie in Ost und West, Studien zur Politischen Kultur und zum Politischen Prozess*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, p. 304.

⁴ Stephan MARTENS, 2002, *Allemagne. La nouvelle puissance européenne*, Paris, IRIS, PUF, p. 46.

en partie par le mécontentement des électeurs vis-à-vis des partis traditionnels, bien que cette affirmation soit à nuancer. En effet, selon Jürgen Maier, entre 1978 et 1996, le changement des facteurs idéologiques et politiques n'a qu'une influence limitée sur le changement de l'attitude par rapport aux partis politiques¹. En revanche, l'abstention et les suffrages confiés à des partis non établis accusent l'érosion des partis politiques traditionnels. La corrélation entre l'évaluation des partis politiques et le degré de satisfaction à l'égard du système démocratique est plus forte dans les *Länder* de l'Ouest entre 1991 et 1992 qu'entre 1990 et 1991. Moins les électeurs sont satisfaits du fonctionnement des institutions représentatives, plus ils ont un jugement négatif sur les partis politiques. La méfiance s'est également reportée sur les institutions politiques locales. Dans les nouveaux *Länder*, les attitudes à l'égard des institutions et des partis sont beaucoup plus stables pour la même période². C'est à la lumière de ce changement qu'il faut interpréter le renouveau des législations locales en Allemagne³, sachant que pour les nouveaux *Länder*, le changement de cadre institutionnel avec l'adoption d'une libre administration des communes explique que la méfiance fût moins prononcée au début des années 1990. La France, dans le même temps, a réintroduit le référendum local sous la forme d'une consultation avant d'inclure récemment la possibilité du référendum décisionnel. L'étude plus complète et précise de la généalogie de la mise en place du référendum local sera l'objet de la deuxième partie, il s'agit ici de préciser la portée de la méthode comparative.

L'évolution des valeurs des citoyens est à prendre en compte dans l'institutionnalisation de ces procédures qui correspondent à une défiance vis-à-vis d'une autorité politique jugée trop fermée et à une volonté d'autonomie. Selon Ronald Inglehart, le changement culturel dû à la post-modernité se traduit par une érosion du respect pour l'autorité et dans le même temps un soutien croissant aux institutions démocratiques⁴. Une comparaison entre les contextes

¹ Jürgen MAIER, 2000, *Politikverdrossenheit in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, Leske + Budrich, p. 211.

² En allemand, on parle de *Parteienverdrossenheit* pour qualifier la méfiance à l'égard des partis politiques. *Ibid.*, p. 255.

³ Lars HOLTkamp, Jörg BOGUMIL, Leo KIßLER, 2006, *Kooperative Demokratie, Das politische Potenzial von Bürgerengagement*, Frankfurt, New York, Campus Verlag, pp. 126-127.

⁴ Ronald INGLEHART, 1999, « Postmodernization Erodes Respect for Authority, but Increases Support for Democracy », in Pippa NORRIS (ed.), *Critical Citizens, Global Support for Democratic Government*, Oxford University Press, p. 239.

français et allemands a le mérite de proposer une évaluation de son inclusion dans des systèmes représentatifs locaux divers. Contrairement à l'Allemagne, il existe en France une tradition référendaire à l'échelle nationale. Sur le plan local, la tendance est nettement inversée, les *Länder* ayant remodelé les systèmes de démocratie locale depuis le début des années 1990.

La comparaison implique d'identifier des éléments susceptibles d'être comparables, c'est-à-dire des éléments qui se ressemblent, pour mieux cerner les différences. En reprenant la définition du Furetière, la comparaison désigne « la conférence, le rapport de deux choses mises l'une devant l'autre, pour voir en quoi elles conviennent ou diffèrent »¹. Deux possibilités de comparaison s'offrent à nous : ou bien nous « comparons à », ou bien nous « comparons avec » : **comparer à** signifie que nous comparons l'ensemble de deux systèmes alors que **comparer avec** montre que nous comparons deux éléments pris dans des ensembles différents. En nous concentrant sur la similitude du procédé (vote des citoyens en dehors des élections sur une question), nous pouvons constater que la variation des conditions entraîne des logiques d'appropriation différentes et des mécanismes aux effets opposés. La comparaison ne vise pas l'identité de situations, mais à déterminer les raisons de leur similarité². L'apparition de nouveaux mécanismes de participation traduit-elle l'émergence d'une **nouvelle culture politique** dans les deux pays ?³

2) Les contours du référendum local en France et en Allemagne

En Allemagne, la **demande de référendum** (*Bürgerbegehren* ou *Ratsbegehren*, suivant l'origine de l'initiative) est distinguée du moment de la **décision populaire** au moment du vote (*Bürgerentscheid*)⁴. Le référendum local est construit en plusieurs phases : s'il provient d'une initiative populaire, on distingue d'abord la phase d'élaboration de la question (***Bürgerinitiative***), ensuite l'initiative populaire proprement dite (collecte de signatures et

¹ *Dictionnaire universel d'Antoine Furetière*, 1984, tome I, Paris, Le Robert, article « comparaison ».

² Abraham A. MOLES, 1990, *Les sciences de l'imprécis*, Paris, Seuil, p. 177.

³ Vincent HOFFMANN-MARTINOT, 2003, « Rôle et transformation des partis politiques urbains », dans Terry Nichols CLARK, Vincent HOFFMANN-MARTINOT (dir.), *La nouvelle culture politique*, Paris, L'Harmattan, p. 264.

⁴ *Bürgerbegehren* signifie littéralement demande de référendum, *Bürgerentscheid* veut dire décision populaire, c'est-à-dire référendum local. *Ratsbegehren* signifie que la demande de référendum provient des autorités municipales et non des citoyens.

demande d'un référendum soit *Bürgerbegehren*), ensuite vient le moment du vote populaire (*Bürgerentscheid*) et enfin l'évaluation de la question (échec ou succès en comparant le résultat du vote à la volonté de l'initiateur). Nous sommes alors soit dans un rythme quaternaire pour le référendum d'initiative populaire, soit dans un rythme ternaire (demande de référendum par les autorités, décision populaire, évaluation du résultat). L'initiative citoyenne (*Volksinitiative* au niveau du *Land*) n'est qu'une étape préliminaire qui permet à un problème d'être formulé pour pouvoir ensuite être transformé en demande de référendum¹. Du point de vue de la terminologie, la décision populaire (*Bürgerentscheid* pour la commune ou le *Kreis*, *Volksentscheid* pour le *Land*) signifie que le référendum provient d'une demande préalable formelle de référendum déposée soit par le conseil municipal soit par les citoyens (on a alors un référendum d'initiative populaire)². Yannis Papadopoulos fait remarquer à juste titre que l'expression « **référendum d'initiative populaire** » est très inexacte en ce qu'elle confond deux procédures, l'initiative qui pointe un manque et le référendum qui permet d'inclure ces manques et de les adapter à la législation existante³. Le terme allemand désignant de manière neutre une votation populaire est *Abstimmung* (on trouve le terme *Gemeindeabstimmung* en suisse allemand). En France, lorsque l'on évoque le terme de « référendum », on parle du vote lui-même, la langue ne possède pas un terme permettant de définir la demande référendaire. Le référendum fonctionne comme élément médiateur capable de mettre en relation un collectif donné avec ses représentants à propos d'une décision importante.

Il importe de savoir qui contrôle cette procédure, quand elle a été réellement implantée au niveau local, dans quelles zones géographiques elle a été favorisée, comment elle a été intégrée au discours participatif et pourquoi elle subit un traitement législatif particulier. Le débat qui rappelle la joute profonde opposant les Fédéralistes

¹ Lors d'une conférence prononcée par une responsable du Landtag de Thuringe (Christine Lieberknecht) à l'Institut de la démocratie directe de Dresde le 31 mai 2006, cette dernière a insisté sur le processus temporel d'une initiative au niveau du *Land*. Selon elle, l'initiative est une étape préliminaire (*Vorstufe*) qui ne peut en aucun cas être assimilée à une procédure de démocratie directe, dans la mesure où elle est incomplète. En d'autres termes, c'est une pétition qui prend de la valeur lorsqu'elle est convertie en demande de référendum. Ce passage initial n'est pas à négliger dans l'élaboration de la question référendaire.

² Beate RUDOLF, 1998, « Référendum et fédéralisme allemand », dans Henry ROUSSILLON (dir.), *Référendum et démocratie*, Toulouse, Presses de l'Université de sciences sociales, pp. 167-191.

³ Yannis PAPAPOULOS, 1998, *Démocratie directe*, Paris, Economica, p. 40.

américains, partisans d'une représentation indépendante de la volonté des électeurs et les Anti-Fédéralistes soucieux de ne pas rabattre la représentation à une simple opération électorale¹, implique de saisir en quoi l'instrument référendaire participe d'une **mutation du principe représentatif**. Il existe une appréciation différente du processus référendaire qui est souvent en France la mesure de l'acceptation d'un projet alors qu'en Allemagne le référendum intervient la plupart du temps comme réaction à une décision locale, certains *Länder* ayant défini le laps de temps pendant lequel une initiative populaire contestant une décision locale pouvait être lancée. En comparant la mise en œuvre du scénario référendaire, nous comprenons comment les acteurs réagissent ou se projettent dans le temps politique local.

L'étude de la phénoménologie temporelle du référendum local devient essentielle car **dans certains cas, il est une réaction voire une demande de modification de politique publique alors que dans d'autres cas, il associe en amont des citoyens à la définition d'un projet**. La comparaison franco-allemande permet en fait de distinguer l'état des pratiques dans **dix-sept législations différentes**, l'Allemagne étant un État fédéral à tendance centralisatrice² comprenant seize *Länder* depuis la Réunification et la France un État unitaire à vocation décentralisée. En Allemagne, la Loi fondamentale garantit le droit des autorités municipales de régler les affaires locales (article 28, §2) ; les autorités municipales peuvent lever des impôts et bénéficient aussi de paiements compensatoires en percevant notamment 15% des recettes nationales au titre de l'impôt sur le revenu ; elles sont constituées en association politique à l'échelle de la nation et entretiennent surtout des relations avec les *Länder*³. En France, la Constitution de la V^e République a défini l'ensemble des échelons locaux par le terme de « collectivités territoriales » (communes, départements, régions, collectivités à statut particulier et collectivités d'outre-mer) à l'article 72 en précisant qu'elles « peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures ; la loi

¹ Bruce ACKERMANN, 1991, *We the people, I Foundations*, Harvard University Press, 1998, *We the people, II Transformations*, Harvard University Press.

² Rapport du GRALE, janvier 2003, « Les régions entre l'Etat et les collectivités locales, étude comparative de cinq Etats européens à autonomies régionales ou constitution fédérale (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni) », Ministère de l'Intérieur, Centre d'Etudes et de Prévision, p. 7.

³ Roger GIBBINS, mars 2001, « La gouvernance locale dans les systèmes politiques fédéraux », *Revue internationale des sciences sociales*, n°167, p. 181.

peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine » (article 72-2).

Il est important de mesurer l'efficacité de l'instrument référendaire au sein de ces dix-sept législations et non pas de se restreindre à une comparaison générale de l'inscription du référendum local dans deux contextes nationaux. **Les variations régionales permettent de ne pas se limiter à une comparaison des cadres nationaux, mais plutôt d'identifier la manière dont le moment référendaire est défini au sein des espaces publics locaux.**

B) La comparaison des pratiques de démocratie directe

La comparaison permettra non seulement de repérer la manière dont deux traditions représentatives ont acclimaté cet instrument, mais aussi de comprendre comment l'instrument référendaire a subi des définitions différentes. Une analyse des institutions a l'avantage de calculer les effets entraînés par les conditions juridiques des législations locales et de faire ressortir une typologie de pratiques référendaires à l'échelon local. Comme l'écrit Jean Baechler, « comparer, c'est rendre identique ce qui ne l'est pas, c'est trouver le point commun qui fonde les différences »¹. La comparaison des législations et des effets induits sur la fréquence des référendums permettrait d'identifier un seuil à partir duquel la pratique référendaire locale refléterait un intérêt local non minoritaire. Ce seuil pourrait indiquer dans une certaine mesure le moment où le référendum contraint la décision locale.

1) La nécessité d'une approche institutionnaliste

Le rôle des institutions est perçu comme une **variable empirique** permettant de comprendre le développement des pratiques référendaires et de voir dans quelle mesure les citoyens peuvent influencer la formation des politiques publiques qui leur sont destinées. David E. Apter repère ce qui est commun aux paradigmes institutionnalistes dans l'articulation rigoureuse des principes et des pratiques de la démocratie². À la lisière de ces paradigmes, on trouve en théorie politique à l'instar des positions de Benjamin Barber l'idée

¹ Jean BAECHLER, 1986, « Les présupposés de la comparaison dans les sciences sociales », dans *Revue européenne des sciences sociales*, tome XXIV, n°72, p. 2.

² David E. APTER, août 1991, « Un regard neuf sur l'institutionnalisme », *Revue internationale des sciences sociales*, n°129, pp. 493-513.

d'une réforme des institutions politiques pour accroître l'efficacité du régime¹. **La perspective institutionnaliste que nous adoptons vise à montrer en quoi ces procédures de démocratie semi-directe interviennent à des stades différents d'élaboration des politiques publiques.** Elles peuvent directement influencer sur la genèse d'une politique publique, c'est-à-dire sur sa phase de consolidation, sa structuration dans le temps (mise sur agenda) et sa validation par les publics concernés (approbation ou rejet, évaluation de ses effets). En fait, la démocratie semi-directe suppose une relative autonomie d'action des acteurs engagés dans le système politique. L'émergence de la démocratie semi-directe est à penser selon le contexte institutionnel, les règles adoptées ainsi que la constellation des acteurs susceptibles de se mobiliser². La pratique a des effets rétroactifs sur la définition des règles qui façonnent un cadre contraignant. La comparaison des procédures de démocratie semi-directe a l'avantage de montrer les différents effets des règles adoptées et de leurs marges de modification. Il ne s'agit pas seulement d'interroger les effets de l'institution, mais la façon dont elle a été générée, la perspective néoinstitutionnaliste permettant d'évaluer les règles et les régimes institutionnels comme des forces contraignantes de la vie politique³. La ligne institutionnaliste a pour objectif de se fonder sur les institutions comme « la variable la plus explicative de la vie politique, les institutions étant les facteurs qui exigent l'explication. L'argument fondamental consiste à dire que les institutions importent [...] pour expliquer les décisions politiques »⁴. La démocratie directe rend paradoxalement plus complexe le système politique en ce qu'elle définit des règles de participation permettant des exercices ponctuels de légitimation des décisions politiques. La perspective institutionnaliste centrée sur les actions des acteurs permet à la fois de comprendre le processus de démocratisation locale et la manière dont certaines politiques publiques sont générées⁵. Le croisement entre l'analyse des

¹ Benjamin BARBER, 1984, *Strong Democracy, Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 320 pages.

² Volker SCHNEIDER, Frank JANNING, 2006, *Politikfeldanalyse, Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, p. 93.

³ Robert E. GOODIN, Hans-Dieter KLINGEMANN, 1996, « Political Science: The Discipline », in Robert E. GOODIN, Hans-Dieter KLINGEMANN (dir.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press, p. 17.

⁴ Guy B. PETERS, 1999, *Institutional Theory in Political Science: The « New Institutionalism »*, London, Pinter, p. 150. La traduction de ce passage est la nôtre.

⁵ Jörg BOGUMIL, Lars HOLTKAMP, 2006, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, eine policyorientierte Einführung*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, p. 11.

politiques publiques et l'institutionnalisme rend compte de l'influence exercée par la démocratie directe, influence qui relève de l'ordre de **l'agrégation de préférences individuelles** destinées à infléchir le développement des politiques locales.

2) Les travaux sur la participation locale en France et en Allemagne

Peu de travaux ont été réellement effectués de manière systématique sur la comparaison entre les procédures de démocratie semi-directe au niveau local dans plusieurs pays¹. La comparaison des pratiques référendaires se limite la plupart du temps à l'échelon national². Cette lacune est due au fait que la démocratie semi-directe est encore suspectée d'être une forme illégitime et donc inadaptée aux régimes représentatifs modernes. Laurence Morel a souligné en 1992 la manière dont les études scientifiques ont négligé le fait référendaire³. Cette négligence commence à être corrigée à l'échelon national, mais les études portant sur la comparaison des pratiques de démocratie semi-directe au niveau local sont encore trop rares. En France, les travaux de Marion Paoletti⁴ ont montré l'appropriation exclusive de cet instrument par les maires, ceux de Carole Chevilly-Hiver⁵ et de Patrick Mozol¹ ont fait

¹ Susan E. SCARROW, August 2001, « Direct Democracy and Institutional Change, A Comparative Investigation », *Comparative Political Studies*, vol. 34, n°6, p. 656. On trouve des éléments de comparaison dans les travaux de Joachim Schild, mais ceux-ci ne concernent pas le champ de la politique locale. Joachim SCHILD, 2000, *Politische Konfliktlinien, individualistische Werte und politischer Protest. Ein deutsch-französischer Vergleich*, Opladen, Leske+Budrich.

² David BUTLER, Austin RANNEY (eds.), 1978, *Referendums, a comparative study of practice and theory*, Washington, American Enterprise Institute for Public Research. David BUTLER, Austin RANNEY (dir.), 1994, *Referendums around the World*, London, Macmillan Press. Wolfgang LUTHARDT, 1994, *Direkte Demokratie: Ein Vergleich in Westeuropa*, Baden-Baden, Nomos. Silvano MÖCKLI, 1994, *Direkte Demokratie: Ein internationaler Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irlande, Österreich, Liechtenstein und Australien*, Bern, Haupt. Francis HAMON, 1995, *Le référendum: Étude comparative*, Paris, LGDJ. Serge ZOGG, 1996, *La démocratie directe en Europe de l'Ouest*, Arles, Actes Sud. Lawrence LEDUC, 2002, « Referendums and Initiatives. The Politics of Direct Democracy », in LEDUC Lawrence, NIEMI Richard G., NORRIS Pippa (Eds.), *Comparing Democracies. New Challenges in the Study of Elections and Voting*, London, Sage, pp. 70-87.

³ Laurence MOREL, 1992, « Le référendum : état des recherches », *Revue Française de Science Politique*, volume 42, n°5, pp. 835-864.

⁴ Marion PAOLETTI, 1996, *Analyse de la démocratie locale à travers la genèse institutionnelle du référendum*, Thèse de science politique, Université de Bordeaux IV, 495 pages. Marion PAOLETTI, 1997, *La démocratie locale et le référendum : analyse de la démocratie à travers la genèse institutionnelle du référendum*, Paris, L'Harmattan, 235p.

⁵ Carole CHEVILLEY-HIVER, 1999, *La participation directe des citoyens aux décisions locales*, Thèse de droit, Université de Besançon, 637 p.

ressortir la lente codification des instruments de participation locale. Les travaux de Cécile Blatrix² sur la démocratie participative ont également porté sur la difficile émergence de cet instrument et Olivier Borraz³ a proposé une comparaison d'études de gouvernements locaux entre deux villes suisses et deux villes françaises en mettant en évidence le poids de la contrainte référendaire en Suisse.

De nombreuses études avaient été faites auparavant sur le référendum national à l'instar de celle de Laurence Morel⁴ qui a proposé une comparaison de l'inclusion de la démocratie directe au sein des régimes représentatifs de l'Europe de l'Ouest. En revanche, mis à part des articles ou des contributions à des ouvrages collectifs, nous n'avons repéré aucune étude française sur la démocratie directe en Allemagne, en particulier sur le plan local ces dernières années, ce qui est d'une certaine manière une régression dans l'étude de la démocratie directe par rapport à l'entre-deux-guerres où des thèses ont été publiées sur le référendum et l'initiative populaire dans les *Länder* allemands dans le cadre d'une analyse des mécanismes de démocratie directe du régime de Weimar⁵.

¹ Patrick MOZOL, 2002, *La participation du public à la vie municipale*, Thèse de droit, Université d'Aix-Marseille.

² Cécile BLATRIX, 2000, *La "démocratie participative", de Mai 68 aux mobilisations anti-TGV, Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, Thèse de doctorat, Université de Paris I, 612 pages.

³ Olivier BORRAZ, 1994, *Le gouvernement des villes : une analyse comparée dans deux villes suisses et deux villes françaises*, Thèse de sociologie, Institut d'études politiques de Paris, 631p. Olivier BORRAZ, 1998, *Gouverner une ville : Besançon, 1959-1989*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 227p.

⁴ Laurence MOREL, 1992, *Les référendums dans les régimes parlementaires d'Europe de l'Ouest : l'intégration de la démocratie directe à la démocratie représentative, libérale et partisane*, Thèse de science politique, Institut universitaire de Florence.

⁵ Louis FAURÉ, 1926, *Les institutions de gouvernement direct en Allemagne depuis la guerre. Étude de droit constitutionnel comparé*, Thèse de la Faculté de droit de Paris. Aimé MALVARDI, 1935, *Le referendum et le plébiscite en droit français et comparé*, Thèse de la Faculté de droit de Nancy, Toulon, Société nouvelle des imprimeries toulonnaises. Yves LE DANTEC, 1932, *L'initiative populaire, le referendum et le plébiscite dans le Reich et les pays allemands*, Thèse de la Faculté de droit de Paris. Maurice BATELLI, 1932, *Les institutions de démocratie directe*, Paris, éditions Sirey. Yuet-Yee LEE, 1935, *Les tendances vers la démocratie directe dans les constitutions européennes d'après-guerre*, Thèse de la Faculté de droit de Dijon. CONTELLI, 1920, *Die direkte Volksgesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung*, Thèse, Francfort. KÜLLMANN, 1926, *Sinn und Gestaltung der Volksabstimmung im deutschen Landesstaatsrecht*, Thèse, Heidelberg.

On remarque plusieurs vagues de travaux sur la question : en France, dans les années 1900, une série de thèses a été publiée sur l'intervention des habitants¹ au sein des affaires municipales alors qu'en Allemagne, les premiers travaux sont apparus dans les années 1920. En 1903, une exposition sur les villes est organisée à Dresde qui permet de présenter l'état de la science communale peu avant la création d'instituts spécialisés dans les études communales (en 1911, une académie pour l'administration communale est fondée à Düsseldorf)². L'entre-deux-guerres a été marqué par une recherche juridique comparée en France sur les Constitutions des *Länder* et le régime de Weimar. En revanche, comme les institutions de démocratie directe n'existaient pas à cette époque en France, il n'y a eu aucun travail scientifique sur cette question en Allemagne. En 1928, le premier institut de science communale a été fondé à Berlin, sans que des études portent sur la démocratie directe à l'échelon local. En France, Renaud Payre³ a montré que la science communale ne s'était pas constituée malgré les vœux de certains juristes dont le professeur de droit de l'Université de Strasbourg, Marcel Prélôt. En juillet 1934, l'Union internationale des villes avait organisé une conférence sur l'élaboration d'une science municipale et l'enseignement des matières municipales. L'ambition était d'instituer une science dont l'objet serait la vie municipale et en particulier la vie municipale urbaine. Renaud Payre a rappelé que le terme de « sociologie municipale » avait même été évoqué par Émile Vinck, l'un des principaux organisateurs du congrès international. La science communale recherchée en France correspondait en réalité au souhait d'une discipline proche de la *Kommunalwissenschaft* allemande née dans les années 1910⁴. Dans la mesure où la démocratie directe locale n'était pas un phénomène majeur et que

¹ Jean SIGNOREL, 1893, *Étude de la législation comparée sur le referendum législatif*, Thèse de la Faculté de droit de Toulouse. Robert DE LA SIZERANNE, 1893, *Le referendum communal*, Thèse, Paris. BENNER, 1897, *De l'intervention directe des électeurs dans la gestion des affaires municipales: le referendum communal : étude comparée*, Thèse de la Faculté de droit de Toulouse. Albert SARRAUT, 1899, *Le Gouvernement direct en France*, Thèse de la Faculté de droit de Paris. Antonin BLANC, 1904, *De quelques moyens de gouvernement direct en matière municipale, et spécialement du referendum communal*, Thèse de la Faculté de droit de Paris.

² Ralf KLEINFELD, 1996, *Kommunalpolitik, eine Problemorientierte Einführung*, Leske+Budrich, Opladen, pp. 23-24.

³ Renaud PAYRE, 2005, « Le stade de l'expérience : une incertaine science communale et la question de l'institutionnalisation disciplinaire des savoirs urbains », *Revue d'histoire des sciences humaines*, n°12, p. 97.

⁴ *Ibid.*, pp. 97-116.

la science communale n'était qu'à ses balbutiements, il n'est pas étonnant que la participation des habitants à la vie locale n'ait pas attiré l'attention de nombreux scientifiques.

À la fin des années 1950, suite à l'inclusion du référendum et de l'initiative populaire dans le *Land* du Bade-Wurtemberg, des travaux sont réapparus en Allemagne ainsi que des analyses de la place du référendum au sein de la V^e République Française¹. Ces travaux ont été par la suite renforcés par le développement du champ des études de politique publique en Allemagne dans les années 1970 autour de Fritz W. Scharpf². La démocratie semi-directe est étudiée à la marge, elle vient questionner la capacité du système politique à prendre en compte des problématiques extérieures afin de les convertir en une politique publique répondant à ces besoins³.

Depuis le début des années 1980 et suite à l'institutionnalisation progressive du référendum local dans les deux pays, des travaux de science politique ont émergé, sans pour autant que la comparaison soit traitée de manière systématique, alors même qu'elle demeure essentielle pour comprendre la fonction⁴ des référendums au sein du système politique local. En revanche, se sont ajoutés à ces travaux scientifiques quelques mémoires universitaires dans les deux pays sur le référendum local⁵, avec toujours une quasi-absence de comparatisme⁶. Les études sur le référendum local ont été intégrées en Allemagne à un

¹ Wolfgang SCHRÖDER, 1969, *De Gaulle und die direkte Demokratie*, Cologne, Wison-Verlag.

² Fritz W. SCHARPF, 1973, *Planung als politischer Prozeß. Aufsätzen zur Theorie der planenden Demokratie*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, p. 20.

³ Volker SCHNEIDER, Frank JANNING, 2006, *Politikfeldanalyse, Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, p. 29.

⁴ Hans KEMAN, 2002, « The Comparative Approach to Democracy », dans Hans KEMAN (dir.), *Comparative Democratic Politics*, London, SAGE Publications, pp. 9-11.

⁵ Georges BABAKA, 1981, *Le référendum communal*, Mémoire de DEA de Droit Public, Université de Lille 2. Florence BELOIN, 1990, *Référendum communal et pouvoir local, étude des référendums grenoblois de janvier 1990*, Mémoire de maîtrise, IEP de Grenoble. Elisabeth MELLA, 1993, *Le référendum communal*, Mémoire de DEA de Droit Public, Université de Bordeaux I. Paul-Henri JOB, 1996, *Le référendum local en France*, Mémoire de DEA de Droit Public, Université de Paris I.

⁶ Tim WEBER, 1997, *Direktedemokratische Prozesse auf der Kommunalebene in akteurstheoretischer Perspektive*, Diplomarbeit, Université de Marbourg. Susanne WENISCH, 2003, *Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern, eine Beteiligungsmöglichkeit für die gesamte Bevölkerung?* Diplomarbeit, Université de Munich. Gerhard LECHNER, 1996, *Bürgerentscheide in Deutschland, der Bürgerentscheid im System der kommunalverfassungsrechtlichen Mitwirkungsrechte. Bstanaaufnahme und Diskussion nach der Einführung in Bayern*, Examensarbeit, Université d'Erlangen-Nuremberg. Stefanie LACKNER, 1996, *Willensbildungsprozesse im Rahmen von* Christophe Premat – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne »

renouveau du champ de la politique locale en Allemagne dans les années 1990 où de nombreuses recherches ont été menées sur les mobilisations de la société civile et l'apparition de procédures de participation. Hubert Heinelt et Margit Mayer ont retracé l'évolution des débats scientifiques de la section « Recherches en politique locale » de l'Association allemande de science politique (*Deutsche Vereinigung für Politikwissenschaft*) depuis sa création en 1972. Si les travaux de cette section ont été au départ orientés vers une approche macrosociétale, ils ont par la suite été marqués par les paradigmes de l'*implementation research* avant d'évoluer vers une analyse des politiques publiques et du capital social, avec une influence de la sociologie urbaine¹. Selon Rolf-Richard Grauhan, la section de la politique locale de l'Association allemande de science politique avait eu pour mérite de décrocher l'analyse de la politique locale du système politique local², ce qui correspond aux années 1972-1976³ où l'analyse des politiques locales était reliée à des problèmes sociétaux plus vastes.

En France, les premières études menées sur la politique locale remontent au début des années 1960 avec la création du Centre d'études et de recherches sur la vie locale au sein duquel des chercheurs tels qu'Albert Mabileau ont porté leur attention sur la vie politique locale et les relations complexes entre l'État et les collectivités territoriales. Les recherches menées dans le champ des politiques locales ont inclus depuis le début des années 1980 la perspective de l'analyse des politiques publiques afin de comprendre notamment le fonctionnement de « l'État au concret »⁴. C'est dans ce champ que les études sur les procédures de participation des habitants à la vie politique locale ont été menées. Certes, l'inclusion d'un droit à la participation dans les deux pays a favorisé ce type de recherches,

Bürgerentscheiden: Forschungsansätze und –perspektiven, Diplomarbeit, Universität de Marbourg. L'un des rares travaux universitaires s'étant attaché à la comparaison des référendums locaux en France et en Allemagne est celui de Florian Fritz. Florian FRITZ, 2006, *Lokale Referenden in Deutschland und Frankreich – ein empirischer Vergleich*, Diplomarbeit, Universität de Konstanz.

¹ Hubert HEINELT, Margit MAYER, 2003, « Local Politics Research in Germany, Developments and characteristics in comparative perspective », *European Urban and Regional Studies* 10 (1), p. 41.

² Rolf-Richard GRAUHAN, 1975, « Einführung. Lokale Politikforschung », in Rolf-Richard GRAUHAN, *Lokale Politikforschung*, Frankfurt am Main, éditions Campus, vol. 2, p. 12.

³ Hubert HEINELT, 2005, « Le débat sur la gouvernance locale en Allemagne », dans Gérard MARCOU, Hellmut WOLLMANN (dir.), *La gouvernance territoriale, annuaire 2006 des collectivités locales*, Paris, éditions CNRS, p. 142.

⁴ Jean-Gustave PADIOLEAU, 1982, *L'État au concret*, Paris, PUF.

mais l'évolution du champ de la politique locale avec à la clé une sociologie des acteurs a conduit peu à peu à intégrer la manière dont les destinataires des politiques publiques se sont souciés progressivement de leur élaboration. Cette orientation s'est traduite en Allemagne par une collaboration croissante entre politologues localistes (*Lokale Politikforschung*) et sociologues du groupe de travail de la section *Sozialpolitik* de l'Association allemande de sociologie¹. Dans ce contexte d'intérêt pour les formes de participation, l'étude du référendum local gagnerait à être approfondie dans la mesure où ce dernier intervient à la genèse d'une politique locale lorsqu'il provient notamment d'une initiative populaire ou d'une autre forme de mobilisation, ou à la fin pour approuver ou refuser la politique locale en question.

L'étude de la participation des habitants serait en fin de compte un apport majeur à la sociologie municipale traitant du rôle des élus et des citoyens au sein d'espaces publics locaux configurés. **C'est en termes de conséquences sur les décisions politiques locales que le référendum local doit être appréhendé.** Sachant que la littérature scientifique sur le référendum s'est quelque peu enrichie ces dernières années², les recherches sur le référendum local et plus généralement sur la participation à la vie locale ne constituent pas un aspect prédominant de cette sociologie municipale.

IV. Le protocole de recherche et les axes de réflexion

Nous avons décidé de combiner une démarche quantitative et une démarche qualitative afin de pouvoir renforcer les conclusions comparatives. La méthode quantitative vise à construire des banques de données permettant de mesurer les variables influant sur le développement de la pratique référendaire alors que la méthode qualitative vise à comprendre la logique des acteurs ayant eu recours à ce type de procédure. Si la méthode quantitative possède un haut degré d'abstraction et de généralité, les méthodes qualitatives ont l'avantage d'aller au cœur des cas concrets avec la difficulté de leur généralisation. Nous avons en fait

¹ Hubert HEINELT, 2005, « Le débat sur la gouvernance locale en Allemagne », dans Gérard MARCOU, Hellmut WOLLMANN (dir.), *La gouvernance territoriale, annuaire 2006 des collectivités locales*, Paris, éditions CNRS, p. 144.

² L'état des lieux dressé par Laurence Morel en 1992 a permis de donner un point de départ à la constitution d'une littérature référendaire au sein de la science politique en France. Son diagnostic portant sur la faiblesse de cette littérature peut être atténué en ce qui concerne le référendum, mais reste encore plus valable pour le référendum local. Laurence MOREL, 1992, « Le référendum : état des recherches », *Revue Française de Science Politique*, volume 42, n°5, pp. 835-964.

établi un **agencement de méthodes afin de pouvoir étudier l'objet au plus près** : certains entretiens ont permis de comprendre quelles variables sélectionner en vue de la construction d'une banque de données.

A) La recherche comparative configurationnelle

La **recherche comparative configurationnelle** vise à combiner étude de cas et approche quantitative pour renforcer les conclusions de la comparaison¹. Ainsi, nous pouvons à la fois approfondir les cas eux-mêmes et les comparer entre eux pour les évaluer à partir d'une étude quantitative plus poussée. Cette méthodologie ne remplace aucunement la spécificité de la démarche quantitative et de l'analyse de cas, elle vise à améliorer le dialogue entre les deux pour accentuer la montée en généralité. Dans notre étude, la comparaison franco-allemande ne vise pas à privilégier une définition du référendum, mais à comprendre la complexité et la diversité de l'insertion du référendum local au sein des systèmes représentatifs.

L'étude de cas est une étape préalable à l'intuition de la pratique et précède la constitution d'une banque de données permettant de cerner la pratique dans sa globalité. La première vague de recherches qualitatives vise à comprendre l'usage du référendum local dans les communes françaises et allemandes. La démarche quantitative est essentielle pour la recherche sur un objet second de la vie politique, à savoir le référendum local. En effet, la pratique restant relativement peu courante, il importe d'avoir une idée précise de son volume et de ses contours afin de mesurer les perturbations engendrées au sein du système représentatif. Par ailleurs, le recensement quantitatif des pratiques a fait ressortir des cas de communes où plusieurs référendums locaux ont été organisés. Ainsi ces cas ont fait l'objet d'entretiens et de recherches d'archives pour analyser les motivations des acteurs ayant utilisé la procédure. Cette **deuxième vague de recherches qualitatives** était destinée à analyser le profil de ces communes participantes. La répétition d'un phénomène méritait ce traitement particulier. La combinaison entre une approche qualitative et quantitative fait apparaître une complémentarité méthodologique : une première démarche qualitative prépare une évaluation quantitative du processus qui révèle des cas particuliers devant faire l'objet d'un examen

¹Charles C. RAGIN, 2004, « La place de la comparaison : jalons pour la recherche comparative configurationnelle », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 11, n°1, pp. 117-128.

qualitatif approfondi. Il importe de ménager ce va-et-vient sous peine d'entretenir une fausse complémentarité faisant de l'analyse de cas un préalable permettant de tester des hypothèses en vue d'une évaluation quantitative ; or, les études de cas sont liées à des contextes spécifiques, elles contribuent néanmoins à éclairer la sélection de variables ayant une incidence sur le développement de la pratique référendaire¹.

1) Les étapes de la recherche qualitative

Les enquêtes qualitatives ont consisté en **entretiens semi-directifs** dans les communes ayant connu plusieurs référendums et consultations dans le passé (Cobourg en Bavière, Mons-en-Baroeul dans le Nord)². D'autres ont été menés à Paris et à Munich, à Arcueil, à Halstenbek (Schleswig-Holstein) et à Hambourg³. Cette série est destinée à saisir l'inscription du référendum au sein de systèmes de démocratie locale, ces entretiens étant essentiellement réalisés auprès d'un public d'agents communaux chargés d'organiser la procédure, afin de mesurer le temps du processus référendaire en lui-même⁴. L'objectif était de comprendre comment les agents administratifs et les acteurs mettaient en place la procédure⁵.

Cette série d'entretiens permettait d'analyser les cas déviants c'est-à-dire les cas particuliers de communes ayant développé une tradition référendaire avec une fréquence beaucoup plus élevée que la moyenne des communes. Ces cas déviants permettent d'approfondir le recours à la pratique du référendum local au sein du système de démocratie locale et font partie de la **méthode des ensembles flous** propres à la méthode comparative configurationnelle. Comme le remarque Catherine Moury, cette méthode a deux stratégies :

¹ Charles C. RAGIN, 2004, « La spécificité de la recherche configurationnelle », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 11, n°1, p. 138.

² Le récapitulatif des entretiens et périodes d'observation est donné dans les annexes.

³ Paris a connu quelques référendums locaux (qui sont en fait des référendums d'arrondissement), Munich est la ville allemande ayant connu le plus d'initiatives populaires ces dernières années (une vingtaine) ; Arcueil et Halstenbek ont été choisies d'une part en raison de leur situation (villes à proximité d'une grande métropole) et d'autre part en raison de la démarche participative et en particulier de l'usage du référendum local.

⁴ Cette phase méthodologique est essentielle pour la définition des variables pertinentes dans l'étude des procédés référendaires. Howard S. BECKER, 2002, *Les ficelles du métier, comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Traduit de l'anglais par Jacques MAILHOS et révisé par Henri PERETZ, Paris, La Découverte, p. 131.

⁵ PINSON Gilles, SALA PALA Valérie, octobre 2007, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue Française de Science Politique*, vol. 57, n°5, pp. 555-597.
Christophe Premat – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne »

« les recherches statistiques, en testant les (configurations de) variables identifiées comme pertinentes par l'analyse des ensembles flous, et les recherches en profondeur pour comprendre les cas identifiés comme déviants ou pour approfondir la nouvelle théorie »¹.

Ces entretiens semi-directifs ont été complétés par des entretiens auprès d'élus locaux (maires, maires-adjoints), de responsables politiques locaux et de militants associatifs. La relation entre ces deux séries tient au fait que nous souhaitions interroger à la fois des agents administratifs en charge de l'organisation matérielle de la procédure et des acteurs politiques ayant initié le référendum local. Sachant que la Suisse permettait de donner en **contrepoint** une vision de la palette des mécanismes référendaires, nous avons complété ces études par une série d'entretiens dans une commune du canton de Genève, la commune de Meyrin, qui a connu plusieurs initiatives populaires et plusieurs référendums sur le même sujet depuis de nombreuses années. D'autres entretiens complémentaires avec des responsables politiques locaux ainsi que des enquêtes historiques sur les droits populaires en Suisse ont permis de mettre en perspective la comparaison franco-allemande.

Le deuxième temps fort de notre démarche qualitative a été marqué par une série d'**observations participantes** venant approfondir le rôle des promoteurs de la démocratie directe. Nous avons procédé à plusieurs observations participantes, dont l'une fut menée en Allemagne auprès de l'association constituée spécifiquement autour de la promotion des référendums locaux, *Mehr Demokratie* (Plus de démocratie). Comme le souligne Jean Copans,

« Mot à mot l'expression d' "observation participante" est un non-sens. L'observation implique peut-être la participation, c'est-à-dire la présence, mais encore faut-il qu'elle soit techniquement et socialement permise et possible. D'autre part l'observation n'est pas que visuelle, elle est aussi "auditive" »².

Plus la participation est forte, plus l'observation se révèle riche ; en votant pour le renouvellement du bureau de l'association, en prenant part à des actions ponctuelles et à un week-end de formation annuelle, nous avons pu dégager le parcours biographique de ces acteurs. Nous avons choisi d'adhérer à cette association pour pouvoir suivre les actions, les

¹ Catherine MOURY, 2004, « Les Ensembles Flous pour y voir plus clair : décoder les caractéristiques des accords de coalition en Europe occidentale », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 11, n°1, p. 103.

² Jean COPANS, 2005, *L'enquête et ses méthodes, l'enquête ethnologique de terrain*, Paris, Armand Colin, p. 36.

réunions et les manifestations de cette association et accéder aux archives et au centre de documentation¹. Nous avons été rattaché à la section du Bade-Wurtemberg et cela nous a permis d'assister aux débats du Parlement local du Bade-Wurtemberg le 1^{er} juin 2005 au moment des discussions sur l'abaissement du taux d'approbation en cas de référendum local dans les communes de ce *Land*. L'observation participante a été effectuée avec une distanciation relative : il s'agissait de s'impliquer pour négocier l'accès aux informations et aux archives de l'association. Comme le rappelle Georges Lapassade,

« Le chercheur s'efforce de jouer un rôle et d'acquérir un statut à l'intérieur du groupe ou de l'institution qu'il étudie. Ce statut [lui permet] de participer aux activités comme un membre, tout en maintenant une certaine distance »².

L'observation participante se compose de phases d'observations simples, de recueil de données, d'entrevues semi-structurées et d'entretiens semi-directifs. Une « **entrevue semi-structurée** »³ diffère de l'entretien face-à-face et de l'intervention sociologique : il ne s'agit pas du récit d'une simple observation ni d'un entretien face-à-face mené en fonction d'objectifs, mais plutôt d'une discussion moins formelle au cours de laquelle l'acteur parle de sa pratique.

Cette observation participante a été renforcée par notre participation aux initiatives de l'Institut pour le Référendum et l'Initiative populaire (IRI)⁴, think tank centré autour de la promotion des pratiques de démocratie directe en Europe. En participant à un voyage organisé en Suisse par l'IRI et financé par *Présence Suisse* pour un public d'experts français, nous avons pu également recueillir un certain nombre de documents relatifs à cette organisation et réaliser une série d'entrevues semi-structurées retraçant les objectifs et les moyens de cette

¹ Cette adhésion ne s'est pas faite dans l'optique d'un souci normatif de positionnement par rapport à la démocratie dite directe. Elle avait essentiellement un objectif de recherche et d'études permettant de connaître à la fois la manière dont les adhérents de cette association agissaient et leur profil sociologique. Cette association revendique une neutralité partisane qui s'explique par le fait qu'elle souhaite dépasser les clivages du système représentatif.

² Georges LAPASSADE, 2006, « Qu'est-ce que l'observation participante ? » dans Remi HESS, Gabriele WEIGAND (dir.), *L'observation participante dans les situations interculturelles*, Paris, Economica, p. 19.

³ Maurice TARDIF, AHMED ZOURHAL, 2005, « Enjeux et difficultés de la diffusion de la recherche sur l'enseignement entre les milieux scolaires et universitaires » dans *Les Sciences de l'éducation, revue internationale*, vol. 38, n°4, 2005, p. 90.

⁴ Stéphane BOUCHER, Martine ROYO, 2006, *Les Think tanks, cerveaux de la guerre des idées*, Paris, éditions du Félin, p. 59.

institution. Nous avons également rendu visite à l'Institut de démocratie directe de Dresde, optant pour une compréhension des mécanismes juridiques des procédés de démocratie directe. Ces entretiens semi-structurés au sein de ces instituts ont permis de saisir la manière dont une pédagogie référendaire est développée. La complexité des conditions juridiques encadrant le référendum local implique une comparaison des administrations communales, ces instituts se faisant le relais de cette compréhension.

Afin de comprendre la façon dont le référendum local était articulé aux autres instruments de démocratie participative, nous avons effectué des observations participantes pour suivre le cheminement d'autres procédures de démocratie participative telles que le débat public en France avec en particulier le suivi d'un débat public complet sur le projet de contournement autoroutier de Bordeaux qui a eu lieu de septembre 2003 jusqu'à la fin du mois de décembre. Nous avons également été stagiaires en animation locale dans un Centre social à Bordeaux, afin d'appréhender la façon dont la participation des habitants à la vie de quartier était conçue. La mise en perspective des procédés de démocratie participative en France a pu être confrontée à une littérature existant en Allemagne sur les instruments de participation locale. Assister à des conseils de quartier, interroger des habitants sur leur conception de la vie locale nous renvoient à une dimension plus secrète et plus intime de la participation, d'autant que certaines communes françaises ont récemment attiré l'attention au moyen de référendums locaux illégaux sur le droit de vote des étrangers pour les élections locales¹. Sachant que ces consultations insistent sur l'expression d'une citoyenneté résidentielle, il nous a paru important d'écrire un « journal d'itinérance »² retraçant la façon dont la participation des habitants à la vie de quartier était formalisée et les relais établis auprès des autorités locales. Cette expérience a été reliée à une autre observation participante que nous avons effectuée dans la commune d'Arcueil lors d'une fête de quartier en décembre 2003. Cette commune ayant institué des conseils de quartier depuis 1996 et ayant eu recours par deux fois à la consultation locale (sans compter les consultations de quartier) nous a paru significative.

¹ « Vote des étrangers, qu'est-ce qu'on attend ? », *Libération*, 10 et 11 décembre 2005. En 2002, 70 communes avaient organisé un vote sur le droit de vote et d'éligibilité des étrangers aux élections locales. 40 000 personnes avaient participé à ce référendum sauvage, 91,2% des suffrages exprimés étaient en faveur de ce principe.

² René BARBIER, 1996, *La Recherche-Action*, Paris, éditions Economica, p. 94.

2) L'usage des banques de données

La constitution de **banques de données** a fait l'objet d'un travail sur l'élaboration des statistiques recensant les référendums locaux. Dans le cas de l'Allemagne, les statistiques du Ministère de l'Intérieur (*Innenministerium*) ont été consultées pour certains *Länder* et complétées par des recherches personnelles auprès de certaines bibliothèques d'administration locale (Nuremberg pour la Bavière, Dresde pour la Saxe) ainsi que l'examen des archives privées de l'association *Mehr Demokratie* en Allemagne. Les données du Centre de droit et de démocratie directe de Genève ainsi que l'unité de recherche sur la démocratie directe du département de sciences politiques de l'université de Marbourg ont permis de recourir à un examen critique des données. En Allemagne, les données se recoupent même si nous avons observé une perte de données concernant le lancement des initiatives populaires pour les petites communes. Nous avons pour cela consulté les archives du *Journal de démocratie directe* (*Die Zeitschrift für Direkte Demokratie*) au Centre de littérature non conventionnelle de la bibliothèque du *Land* de Bade-Wurtemberg¹ ainsi que les archives de certains quotidiens locaux pour affiner l'évaluation du nombre de référendums et d'initiatives populaires locales. Le fait que les statistiques fassent l'objet d'un travail officiel révèle d'une certaine façon un degré avancé d'institutionnalisation.

En revanche, pour la France, à l'exception de la liste officielle de référendums locaux recensés par la Direction Générale des Collectivités locales (DGCL) dépendant du Ministère de l'Intérieur, il n'existe pas d'archivage systématique des référendums locaux et des consultations locales. Nos entretiens téléphoniques avec les services de certaines préfectures départementales ont fait apparaître des étiquetages différents. Lors d'un entretien avec la personne chargée du suivi des procédures électorales du département de l'Aisne, celle-ci nous a rappelé sa mission (cellule communication) qui était entre autres de collecter les informations détenues par les arrondissements (sous-préfectures) concernant les référendums

¹ Sur le contenu de ces archives, nous nous référons à l'article de Michael Rost auprès de qui nous avons réalisé un entretien en face-à-face le 25 mai 2005 au centre de littérature non-conventionnelle de la bibliothèque régionale du Bade-Wurtemberg. Michael ROST, April 2004, « Die Dokumentationsstelle für unkonventionelle Literatur der Bibliothek für Zeitgeschichte (BfZ) in Stuttgart », *Museumsblatt, Mitteilungen aus dem Museumswesen Baden-Württembergs*, Heft 36, pp. 16-19.

locaux¹. En Guadeloupe, le service chargé de suivre le déroulement des élections et des référendums s'intitule le « service des libertés publiques et de la réglementation »², il ne recense que les pratiques ayant fait l'objet d'une autorisation préalable. En fait, tous les services des préfetures ne recensent que les référendums ayant fait l'objet d'une autorisation ou d'un refus, les autres cas de consultation n'étant pas enregistrés. Étant donné que les enquêtes officielles françaises sont très approximatives³, il fallait recréer une base plus fiable comparant les séries d'enquêtes officielles et les recherches menées auprès de quotidiens régionaux. Notre enquête quantitative a pu établir non seulement le nombre de référendums et les indications statistiques minimales (taux de participation, thème du référendum) mais aussi des données sur le profil de la commune (situation intercommunale), l'appartenance partisane du maire et les conséquences de la décision populaire (adoptée ou rejetée par le conseil municipal)⁴.

À partir des archives de l'association *Mehr Demokratie* à Stuttgart, nous avons recueilli un échantillon statistique comprenant plusieurs variables et mesurant le succès et l'échec des initiatives populaires et des référendums locaux ainsi que le taux de participation. Toutes les étapes menant du lancement de la procédure jusqu'à la réalisation du référendum local ont été retenues. La comparaison des pratiques référendaires dans ce *Land* avec la banque de données que nous avons élaborée sur les cas français permettra de mesurer le degré d'influence des pratiques référendaires sur la politique communale dans les deux cas. Le Bade-Wurtemberg a été le premier *Land* à introduire l'initiative populaire et le référendum local en 1956 ; la comparaison franco-allemande des pratiques référendaires locales avant 1990 se réduit à celle du Bade-Wurtemberg et de la France. Nous nous concentrerons particulièrement sur la période 1995-2004 pour laquelle nous disposons de données satisfaisantes. Cet approfondissement quantitatif devra mettre en lumière si les référendums décisionnels dans un *Land* qui encadre strictement la procédure ont des effets sur la décision politique locale

¹ Entretien téléphonique réalisé par nos soins avec Jean-Pierre Rapin, directeur de la cellule de communication de la préfeture de l'Aisne le 22 septembre 2005.

² Entretien téléphonique avec M. Ciprien, responsable du service des libertés publiques et de la réglementation de la préfeture de Guadeloupe le 8 avril 2005.

³ Marion PAOLETTI, 1996, « Le référendum local en France. Variations pratiques autour du droit », *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n°6, p. 883.

⁴ Notons que ces données sont complètes pour les communes urbaines alors que certains manques pour les communes de moins de 3 500 habitants n'ont pu être comblés.

semblables à la législation française qui s’est appuyée sur le développement de consultations locales depuis la loi du 6 février 1992 (CGTC : art. L. 2142-1 et suivants) avant de codifier très récemment le référendum décisionnel. Cependant, la césure entre référendum consultatif et référendum décisionnel n’est pas parfaitement tranchée d’un point de vue théorique¹ ; c’est pourquoi il est nécessaire d’évaluer la manière dont le référendum consultatif est pratiqué par rapport aux référendums décisionnels afin de saisir comment les acteurs à l’initiative de cette procédure se l’approprient et définissent le sens du vote local.

3) Synthèse du protocole de recherche

Le tableau 2 scande les étapes méthodologiques de ce travail dont l’objectif est à la fois d’interroger la façon dont le référendum local a été institutionnalisé et appliqué et de le mettre en perspective par rapport aux autres instruments et outils de démocratie locale.

Tableau 2 : Mise en forme du protocole méthodologique

Méthode d’enquête	France	Allemagne	Traitement des données
Entretiens semi-directifs ciblés sur l’organisation des référendums locaux	Agents et acteurs locaux	Agents et acteurs locaux	Qualitatif, compréhension des raisons justifiant le recours au référendum local
Enquête sur le volume des pratiques référendaires locales	DGCL, préfetures, acteurs associatifs, archives des quotidiens nationaux et régionaux, données rassemblées par d’autres chercheurs	Statistiques officielles du Ministère de l’Intérieur de chaque <i>Land</i> , Données de l’unité de recherche de l’Université de Marbourg, archives de quelques quotidiens régionaux et locaux, archives de l’association <i>Mehr Demokratie</i>	Quantitatif, -localisation des pratiques et explication de leur éclosion -évaluation du succès dans le temps de ces pratiques dans le Bade-Wurtemberg
Observation participante	Suivi et participation à un débat public complet sur le contournement autoroutier (septembre - décembre 2003). Stage en animation locale à Bordeaux (quartier du	Association <i>Mehr Demokratie</i> ² , think tank <i>IRI</i>	Qualitatif, analyse de la logique des acteurs de la participation locale et des promoteurs du référendum

¹ Jean-Marie DENQUIN, 1996, « Référendums consultatifs », *Pouvoirs*, n°77, p. 92.

² Nous sommes membre de cette association depuis mai 2004 et rattaché à la section du Bade-Wurtemberg.

	Grand Parc) de février à avril 2006		(généalogie comparée)
--	-------------------------------------	--	-----------------------

En associant une démarche quantitative à des recherches qualitatives, il ne s'agit pas de prétendre à une forme d'œcuménisme méthodologique¹, mais plutôt de confronter la validité du domaine d'études à un rapport de proximité avec l'objet choisi afin de ne pas en oublier des dimensions essentielles². L'analyse des cas met l'accent sur des configurations et la complexité des facteurs et relations causales alors que l'analyse centrée sur des variables a tendance à minorer l'aspect contextuel³. Alors que l'enquête quantitative vise une certaine représentativité, l'enquête qualitative permet de repérer des cas spécifiques et d'étudier leur cohérence interne⁴. Une analyse comparative ne saurait se limiter à l'une ou l'autre des démarches, sous peine de tomber dans le piège culturaliste pour les méthodes qualitatives et dans le piège de l'abstraction dans le cas des méthodes quantitatives.

B) Un nouvel âge de la représentation politique

L'objectif de notre réflexion est de montrer comment l'institution du référendum local au sein des régimes représentatifs de l'Ouest indique une nouvelle étape dans la structuration des systèmes de démocratie locale et dans la décentralisation des pouvoirs. Nous ne devons en aucun cas surdéterminer la portée des référendums locaux, dans la mesure où ils ne concernent que des décisions locales pouvant relever de la compétence de la collectivité concernée. **Ils interviennent donc à la marge, mais leur insertion perturbe quelque peu la temporalité électorale.** C'est cette perturbation que nous souhaiterions fondamentalement analyser en comparant les effets d'annonce induits par les consultations locales ainsi que la modification de décisions locales antérieures rendue possible par les

¹ Howard S. BECKER, 2004, « Épistémologie de la recherche qualitative », dans Alain BLANC et Alain PESSIN (dir.), *L'art du terrain, mélanges offerts à Howard S. Becker*, Paris, L'Harmattan, p. 61.

² Volker SCHNEIDER, Frank JANNING, 2006, *Politikfeldanalyse, Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, p. 41.

³ Cécile VIGOUR, 2005, *La comparaison dans les sciences sociales, pratiques et méthodes*, Paris, La Découverte, p. 205.

⁴ Georges GUSDORF, 1960, *Introduction aux sciences humaines*, Paris, éditions des Belles-Lettres, p. 18.

référendums locaux décisionnels. Dans quelle mesure les décisions issues du système représentatif local peuvent-elles être inversées occasionnellement ?

1) Les paradoxes de l'injonction référendaire

Notre travail abordera dans un **premier mouvement les paradoxes de l'injonction référendaire**, puisque la demande de référendum est croissante et ne se limite pas seulement à la sphère politique mais touche l'économie et le social. Il convient d'abord de repérer les pays à tradition référendaire pour comprendre comment la comparaison franco-allemande se situe au sein d'un contexte européen et international relativement favorable à l'institutionnalisation du référendum local. La comparaison franco-allemande met en évidence une situation contrastée avec des législations définissant les modalités du référendum local décisionnel (les Länder allemands) et une législation faisant coexister un référendum décisionnel local très difficile à mettre en pratique (taux de participation requis de 50% pour que le référendum soit valide) et une consultation locale dont les modalités sont définies par les élus locaux eux-mêmes. La comparaison a pour ambition d'étudier une situation contrastée et d'analyser les raisons expliquant ce décalage ainsi que les points communs dans la définition et la mise en œuvre du référendum local. Il existe une diffusion d'une **norme participative**¹ qui accompagne la revendication d'une plus grande utilisation du référendum. Il est alors opportun de repérer la valorisation du référendum au sein d'un répertoire lexical de la participation manié par les élus et les candidats aux élections. Le référendum et l'initiative populaire sont invoqués dans le discours politique portant sur la régénération des institutions représentatives, ils sont en fait assortis à la diffusion d'une norme participative.

2) La généalogie du référendum local en France et en Allemagne

Il importe dans un deuxième temps d'examiner **la généalogie du référendum local dans les deux pays choisis**. Comme António Nóvoa et Tali Yari-Mashal le constatent,

« À l'image de l'histoire, la recherche comparée ne doit pas se centrer sur les "faits" ou les "réalités", mais sur des problèmes. Les "faits" -événements, pays, systèmes, etc.- sont par définition, incomparables. On peut éclairer les "spécificités" et les "ressemblances", mais on ne peut pas aller plus loin. Seuls les "problèmes" peuvent être érigés en matière première : des

¹ Laurence BHERER, 2003, *Une lecture institutionnaliste du phénomène participatif, La politique consultative de la Ville de Québec*, Thèse de sciences politiques, IEP Bordeaux, p. 24.

problèmes ancrés dans le présent, mais qui ont une histoire qui nous permet de comprendre comment ils ont été construits et reconstruits en différents espaces et temps, comment ils ont été déplacés et replacés à travers des processus de transfert, circulation et appropriation ; des problèmes qui nous situent face à nos mémoires, mais aussi face à nos imaginations, produisant de nouvelles *zones de regard* qui se projettent dans un espace qui n'est pas délimité par des frontières physiques, mais plutôt par des frontières de sens »¹.

L'étude comparée du référendum local fera apparaître les résistances à l'inclusion de cet instrument et aux problèmes qu'il pose aux systèmes politiques locaux. La dimension généalogique implique une **démarche régressive** partant de l'état actuel de la pratique pour remonter à ses conditions d'apparition. L'avantage du travail généalogique est de briser une chronologie narrative souvent imprécise et de situer les débats autour de sa définition.

3) La mesure réelle de la perturbation induite par le référendum local

Dans un troisième moment, nous déterminerons comment la contrainte référendaire² dynamise l'agenda des autorités locales en les forçant à réagir, soit pour la minimiser soit pour l'utiliser. Le référendum local, aussi exceptionnel soit-il, introduit **un contretemps démocratique**³ **bouleversant d'une certaine manière le calendrier électoral**. L'idée de contretemps signifie que les régularités électorales sont interrompues occasionnellement par le développement de pratiques participatives. Dans notre étude, lorsque nous évoquerons la participation, nous nous référerons à la participation en dehors des circonstances électorales. La comparaison illustre une gradation des situations référendaires possibles en fonction de l'initiative populaire éventuelle et en fonction du filtrage représentatif établi. La typologie établie nous permettra d'évaluer le degré de perturbation qu'induit le recours au référendum local. Le paradoxe de cette perturbation est qu'elle accélère le temps politique dans la mesure où les autorités locales se trouvent contraintes de traiter la demande et ralentit le temps d'émission des politiques locales. En d'autres termes, le temps des citoyens ne vient pas forcément rétrécir l'horizon temporel des choix politiques, mais vient au contraire compliquer la prise

¹ António NÓVOA, Tali YARI-MASHAL, 2003 « Le comparatisme en éducation : mode de gouvernance ou enquête historique ? » dans Pierre LADERRIÈRE, Francine VANISCOTTE (dir.), *L'éducation comparée : un outil pour l'Europe*, Paris, éditions L'Harmattan, p. 79.

² « Gouverner sous la contrainte référendaire », atelier organisé lors du colloque des associations de science politique autrichiennes, suisses et allemandes les 14 et 15 novembre 2003 à Berne (« Gouvernance, participation, démocratie »).

³ Gérard NAMER, 2003, *Le contretemps démocratique : révolte morale et rationalité de la loi*, Paris, éditions L'Harmattan.

de décision. Le facteur temps est appréhendé comme une « contrainte ou une ressource qu’il s’agit de gérer ou d’allouer »¹. Dans le cas de l’Allemagne, les règles de la procédure sont clairement énoncées alors qu’en France, les conditions d’organisation du référendum local ne sont toutes pas clairement formalisées, ce qui laisse une marge d’interprétation aux acteurs qui doivent cibler encore plus leur demande. Le contretemps démocratique renvoie à la manière dont les acteurs de la procédure référendaire s’approprient le temps en termes de délais de mobilisation pour pouvoir renforcer la qualité de leur demande et s’adresser aux autorités locales. Deux phases essentielles seront détaillées, la première concernant la mise sur agenda des autorités locales d’une demande de référendum sur un thème concret, la seconde évaluant les conséquences du résultat du référendum sur la prise de décision et le comportement des élus. L’hypothèse que nous faisons est que dans le cas du référendum consultatif, la demande d’avis a des effets politiques dans la mesure où les élus ne peuvent pas ignorer le résultat quel que soit le taux de participation alors que dans le cas du référendum décisionnel, la lutte se joue autour de la validité juridique du référendum local.

4) Le référendum local et les autres procédures de participation

Enfin, dans un quatrième et dernier temps de notre analyse, nous montrerons en quoi **le référendum local s’inscrit dans une dynamique participative spécifique**. Sa conjugaison avec d’autres instruments de participation révèle qu’il tend à fonctionner comme un isolat, voire un résidu de la démocratie locale. Le tableau 3 présente l’ensemble des dispositifs participatifs que l’on peut trouver à l’échelon local dans les régimes représentatifs.

Tableau 3 : Typologie des dispositifs participatifs locaux

	Secteurs de la population	Citoyens organisés	Citoyens mobilisés	Echantillon de citoyens	Ensemble des citoyens
Assemblées		-rôle informel des associations	-ponctuels ou réguliers -le plus souvent informatifs ou consultatifs -échelle microlocale -le plus souvent <i>top down</i>		

¹ Javier SANTISO, 1997, « Théorie des choix rationnels et temporalités des transitions démocratiques », *L’Année Sociologique*, p. 135.

Référendums					<ul style="list-style-type: none"> -ponctuels -consultatifs ou décisionnels -différentes échelles -<i>top down</i> (plébiscites) et <i>bottom up</i> (d'initiative populaire)
Conseils de quartier		<ul style="list-style-type: none"> -souvent des formes mixtes avec plusieurs collèges, différents types de participation sollicités -réguliers -le plus souvent informatifs ou consultatifs -échelle microlocale -le plus souvent <i>top down</i> 			
Fonds de quartier		<ul style="list-style-type: none"> -peuvent impliquer selon les cas des associations, des citoyens mobilisés ou des citoyens tirés au sort -réguliers -décisionnels -échelle microlocale -<i>top down</i> 			
Budgets participatifs		<ul style="list-style-type: none"> -une majorité repose sur les citoyens mobilisés, mais beaucoup impliquent cependant les associations et quelques-uns des citoyens tirés au sort ou des électeurs (enfants) -réguliers -consultatifs ou décisionnels -échelle municipale (et éventuellement microlocale) -ou majorité <i>top down</i> 			
Organes de développement communautaire		<ul style="list-style-type: none"> -reposent généralement sur les citoyens mobilisés, mais impliquent parfois des secteurs de la population (indigènes) -réguliers -consultatifs ou décisionnels -échelle microlocale mais peut peser au niveau municipal -<i>bottom up</i> 			
Jurys citoyens					<ul style="list-style-type: none"> -ponctuels -consultatifs -différentes échelles -<i>top down</i>
Conseils consultatifs	<ul style="list-style-type: none"> -reposent soit sur des acteurs (étrangers, jeunes, personnes âgées...), soit sur les associations ; associent souvent les groupes d'intérêts -généralement réguliers, parfois ponctuels -le plus souvent consultatifs -différentes échelles 				

	- <i>top down</i>			
Plans stratégiques, plans communautaires, agendas 21	-le plus souvent, formes mixtes impliquant secteurs de la population, citoyens organisés et groupes d'intérêts, parfois les citoyens mobilisés -ponctuels (plans stratégiques, plans communautaires) ou réguliers (Agenda 21) -le plus souvent consultatifs -échelle microlocale et municipale - <i>top down</i> (plans stratégiques, agenda 21) ou <i>bottom up</i> (certains plans communautaires)			
Représentation des usagers		-en général basé sur les associations, parfois sur les usagers mobilisés en assemblée -réguliers -le plus souvent consultatifs, parfois décisionnels -différentes échelles - <i>top down</i> et <i>bottom up</i>		

Source : Marie-Hélène BACQUÉ, Henri REY, Yves SINTOMER (dir.), 2005, *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, éditions La Découverte, 2005, p. 23.

On pourrait ajouter à ce tableau la case « référendum local » pour l'échantillon de citoyens, car le référendum local est situé entre une utilisation plébiscitaire par les maires et une situation délibérative lorsqu'il est assorti de l'initiative populaire. On remarque un assemblage relativement hétéroclite et à l'état d'expérimentation¹, d'où il est nécessaire encore une fois de parler d'instruments² de démocratie participative plutôt que d'outils d'action publique afin d'insister sur leur dimension de perfectibilité. La démocratie participative a un caractère beaucoup plus expérimental et donc plus flou que la démocratie directe. Alors que la démocratie représentative repose sur le primat de l'élection comme condition essentielle de légitimation des actes des représentants, la démocratie directe intervient lorsque l'avis des citoyens est demandé sur un sujet politique important. Comme l'affirme Dominique Bourg,

« Si l'on entend par démocratie l'institution et l'organisation de l'influence que les citoyens exercent sur la prise de décision publique, il convient alors de distinguer les trois modalités suivantes d'exercice du pouvoir démocratique : les démocraties élective, participative et directe. La démocratie élective permet aux citoyens de choisir ceux qui exerceront en leur nom le pouvoir de décision ; la démocratie participative ne permet pas à tous de participer à la décision, mais permet à un nombre limité de citoyens d'éclairer en amont la décision des élus sur un sujet particulier, alors que le mandat qui leur a été confié et

¹ Roberto Unger MANGABEIRA, 1998, *Democracy realized, the progressive alternative*, Londres, New York, éditions Verso, 1998, pp. 263-277.

² Pierre LASCOUMES, Patrick LE GALÈS, 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, p. 12.

la responsabilité qui leur a été accordée sont généraux ; enfin, la démocratie directe permet au plus grand nombre de décider de façon ultime »¹.

La démocratie participative vise une qualité de délibération au sujet d'une politique publique spécifique alors que la démocratie directe vise l'approbation du plus grand nombre. Cependant, dans la pratique, il existe des instruments de démocratie directe pouvant favoriser la délibération collective. Le référendum local et l'initiative populaire, en tant qu'instruments de démocratie directe, peuvent susciter ces débats centrés sur une politique publique particulière alors même que le référendum national porte sur des enjeux plus généraux. C'est pourquoi on retrouve le référendum local tantôt associé à la démocratie directe tantôt à la démocratie participative. L'échelon local fait qu'il est à la fois un instrument d'expérimentation et d'influence sur la décision. C'est à partir de cette originalité que nous analysons les effets de sa pratique sur le système politique local, qu'il soit consultatif ou décisionnel. La démocratie participative se décline en une palette d'instruments allant des conseils de quartier, des ateliers d'habitants lorsqu'elle est pratiquée à l'échelle de la commune aux jurys citoyens, aux débats publics² et aux conférences de consensus³ lorsqu'elle traverse plusieurs échelons territoriaux. L'idée est d'associer, en dehors des élections, les citoyens à l'élaboration de politiques publiques. L'idée même de référendum n'est pas forcément à ranger du côté des instruments de démocratie participative, sauf lorsqu'il est assorti de l'initiative populaire ou lorsqu'il est utilisé à une échelle locale.

Notre démarche comparative ne vise pas à traiter le référendum local comme un isolat mais comme **un moment de la vie démocratique locale** et comme élément – articulé à d'autres – d'une **politique publique de participation** caractérisée par l'intervention des citoyens au sein de l'agenda des collectivités locales et leur influence voire leur contrainte sur certaines décisions locales tangibles.

¹ Dominique BOURG, Daniel BOY, 2005, *Conférences de citoyens, mode d'emploi*, Paris, éditions Charles Léopold Mayer, Paris, p. 5.

² Certains instruments ont été institutionnalisés comme le débat public créé par la loi Barnier du 2 février 1995 créant une Commission Nationale du Débat Public dépendante du Ministère des Transports. La loi du 27 février 2002 a rendu la CNDP indépendante de ce Ministère afin de garantir sa neutralité dans les débats qu'elle organise.

³ La première conférence de consensus a eu lieu en France en 1998 à propos des OGM. Daniel BOY, Dominique DONNET-KAMEL, Philippe ROQUEPLO, 2000, « Un exemple de démocratie participative : la "conférence de citoyens" sur les organismes génétiquement modifiés », *Revue Française de Science Politique*, Volume 50, n°4-5, pp. 779-810.

Première partie : Les paradoxes de l'injonction référendaire

Le thème de la participation des habitants à la vie locale est devenu de plus en plus important dans les régimes industrialisés au point que des procédures ont été institutionnalisées pour formaliser cette participation. Le référendum local est l'un des instruments qui a été récemment institutionnalisé dans de nombreux pays. La comparaison franco-allemande prend place au sein d'un contexte plus large qu'il importe de synthétiser. Ce contexte prend en compte les pays à tradition référendaire qui ont eu une influence déterminante dans la définition du mécanisme et de sa portée, puis les pays européens qui l'ont introduit pour valider le développement d'une forme d'autonomie locale et enfin d'autres pays industrialisés pour lesquels une poussée récente de la pratique a été observée. Une **mise en situation** des conditions de son institutionnalisation est nécessaire d'autant plus que la procédure dépend de celui **qui définit la question** (initiative populaire, initiative municipale voire mayorale) et de **la précision des étapes référendaires** (définition d'un seuil minimal de signatures, validité du référendum local, conséquences sur la décision). La comparaison franco-allemande permet de comparer les effets de l'institutionnalisation du référendum sur la pratique entre une législation favorisant une consultation mayorale et des législations encadrant le suivi d'une procédure référendaire.

L'institutionnalisation du référendum local s'inscrit également dans la diffusion d'une **norme participative** que nous pouvons évaluer à partir de **l'analyse du discours politique** et en particulier des élus locaux. La **norme référendaire** est l'une des composantes de cette norme participative, elle est revendiquée de manière stratégique par un certain nombre d'élus qui se positionnent dans le champ politique en se réclamant de cette norme. Deux éléments sont à distinguer nettement dans le repérage de cette norme, d'une part tout ce qui relève de l'idéologie partisane inscrite dans les programmes et les positions de responsables politiques influents, d'autre part la promotion de cette norme au moment des campagnes électorales et en particulier des prises de position des candidats aux élections locales.

Chapitre 1 : L'insertion du référendum dans les systèmes politiques locaux

La comparaison de la pratique du référendum local se comprend à partir d'une poussée de la demande référendaire dans le monde et en particulier dans les pays industrialisés où les citoyens interviennent de plus en plus pour contester ou demander le développement de politiques locales particulières. Sur le plan international, l'augmentation de la pratique du référendum coïncide avec la chute des régimes communistes, le régime représentatif libéral étant à la fois garant de la liberté individuelle, mais en même temps très inégalitaire du point de vue de la sélection des élites. Comme le remarque à juste titre Jacques Rancière, la transition entre une époque bipolarisée proposant deux modèles de société antithétiques et une époque où le régime parlementaire s'est affirmé se caractérise par une mésentente¹ non pas sur le principe du régime mais sur le fonctionnement des institutions, d'où les revendications participationnistes et la montée des mobilisations depuis cette époque. Plus le régime représentatif est fort du point de vue du principe, plus il est fragile tant ses institutions ne sont pas solidifiées.

Nous sommes en présence d'un paradoxe : l'effondrement des mythes du peuple et de la démocratie dite réelle devrait conduire à la réhabilitation de la démocratie formelle, c'est-à-dire au renforcement de l'attachement aux dispositifs institutionnels de la souveraineté du peuple et principalement au contrôle parlementaire. Le peuple peut être défini de plusieurs manières, d'une part le peuple actif (celui qui vote ou qui agit), puis le peuple comme instance globale d'imputation de la légitimité (agir « au nom du peuple ») et enfin le peuple comme destinataire des prestations de l'État à fonction civilisatrice². Selon Jacques Rancière, on constate dans les régimes représentatifs occidentaux, une dégradation continue de la représentation parlementaire. En l'occurrence, la victoire de la démocratie formelle s'accompagne d'une désaffection à l'égard de ses formes.

¹ Jacques RANCIÈRE, 1995, *La Mésentente, Politique et Philosophie*, Paris, éditions Galilée, p. 136.

² Olivier BEAUD, novembre 2000, « Repenser la démocratie constitutionnelle : le pari d'une théorie "post-positiviste" du droit », *Critique*, n°642.

« Le succès proclamé de la démocratie s'accompagne alors d'une réduction de celle-ci à un certain état des relations sociales. Le succès de la démocratie consisterait alors en ce qu'elle trouve, dans nos sociétés, une coïncidence entre sa forme politique et son être sensible »¹

En d'autres termes, la démocratie se caractérise par un jeu du politique et du social, à savoir un rapport entre un système d'institutions et une série de revendications collectives. Les **procédures** de démocratie semi-directe ont été introduites dans une perspective de relégitimation des institutions représentatives et d'une participation élargie des citoyens aux décisions politiques importantes. L'âge de la démocratie du public² est un nouveau stade dans l'évolution du régime représentatif, qui après avoir lutté pour la survie de son principe, doit être capable de lutter contre ses propres déficiences. Ce principe n'est pas remis en cause, c'est plutôt l'accessibilité des citoyens à la scène politique qui est suspectée, puisque le système représentatif tend à filtrer l'entrée en politique. Le référendum a été spécifiquement conçu comme un contre-pouvoir capable de faire ressortir l'avis du plus grand nombre sur un sujet précis. À l'échelon local, il n'a pas été introduit dans le contexte d'une réforme solitaire, il a été configuré au sein d'une volonté relative d'ouvrir le système représentatif et de créer des espaces publics locaux.

Ce chapitre préliminaire a pour objectif de dresser un panorama des législations et des pays où le référendum local a été institutionnalisé. Cette comparaison internationale nous permettra d'affiner la complexité du référendum local, étant donné qu'il existe une variation des conditions juridiques du référendum. Son insertion dans les systèmes politiques locaux fait ressortir deux types de référendum, un référendum consultatif qui est une demande d'avis sur une politique municipale et un référendum décisionnel qui exerce une pression plus forte sur le système politique. De surcroît, l'évaluation de l'insertion du référendum local révèle l'étendue des compétences des gouvernements locaux. Dans un pays où l'autonomie locale est affirmée, la situation est propice à l'institutionnalisation du référendum local. Au sein de cette cartographie des législations et des pratiques du référendum local, nous avons deux pays moteurs, la Suisse et les Etats-Unis qui ont cultivé depuis plus d'un siècle une véritable

¹ Jacques RANCIÈRE, 1995, *La Méésentente, Politique et Philosophie*, Paris, éditions Galilée, p. 138.

² Bernard MANIN, 1996, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, éditions Flammarion, p. 279.

culture du référendum local. C'est à l'aune de ces deux pays que nous pouvons mesurer l'évolution des législations des autres pays et en particulier des pays européens.

I. Deux traditions référendaires : la Suisse et les Etats-Unis

Le référendum local a d'abord été pratiqué aux États-Unis, puis en Suisse. Aujourd'hui encore, ces deux pays connaissent la fréquence référendaire la plus intense au monde à l'échelon local. Selon Arend Lijphart, deux tiers des référendums organisés dans le monde proviennent de la Suisse¹, ce qui montre à quel point cet outil est présent à tous les niveaux du système politique. Il devient d'ailleurs difficile de quantifier le référendum local en Suisse tant les communes en ont connu. Les travaux des chercheurs sont assez complets sur le référendum cantonal², mais le référendum communal reste encore peu étudié³. Aux États-Unis, si le référendum fédéral n'a jamais été évoqué, le référendum est très présent au niveau des États et des collectivités de rang inférieur.

A) La banalisation de la pratique référendaire

Le système politique suisse est un régime représentatif dans lequel on compte plus de référendums que d'élections. Le référendum y est tellement banalisé qu'il reconfigure le système électif. Plus on descend dans les échelons territoriaux, plus la démocratie directe y est enracinée. Selon Hanspeter Kriesi,

« Comparé au nombre de référendums à ces niveaux inférieurs, le nombre de référendums lancés au niveau fédéral paraît assez limité. Ainsi, plus de 90% des référendums de la période 1975-89 ont abouti aux niveaux cantonal ou communal. Cela s'explique d'abord par le fait que les institutions de la démocratie directe sont plus élaborées aux niveaux inférieurs du système politique suisse. Ensuite, il est évident que la multiplication de systèmes politiques aux niveaux cantonal (26 systèmes différents) et communal (3022 communes) implique également une multiplication de l'utilisation de ces institutions. Remarquons que l'intensité de l'utilisation du référendum a également augmenté à ces niveaux inférieurs à partir des années 70 »⁴.

¹ Arend LIJPHART, 1984, *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, New Haven, London, Yale University Press, p. 201.

² Alexander TRECHSEL, 2000, *Die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen 1970-1996*, Bâle, Helbing&Lichtenhahn, 192p.

³ Michael BÜTZER, 2007, *Direkte Demokratie in Schweizer Städten: Ursprung, Ausgestaltung und Gebrauch im Vergleich*, Baden-Baden, Nomos, 308p.

⁴ Hanspeter KRIESI, 1995, *Le système politique suisse*, Paris, éditions Economica, p. 101.

Cette remarque est fondamentale, car elle établit une relation entre le nombre de structures territoriales, la diversité des législations et la pratique référendaire. Plus on a de communes dépendantes d'une variété de législations intermédiaires, plus le nombre de référendums augmente au point d'être difficilement estimable. Ceci est également valable pour l'Allemagne, où les 15 000 communes distribuées au sein de 16 législations différentes, permettent d'avoir plus de référendums communaux alors que la France avec sa législation unitaire et ses 36 000 communes ne peut pas jouer sur cette variété. Une enquête avait été réalisée en 1981 par l'Office d'études socio-économiques et statistiques de la ville de Lausanne pour mesurer sur une vingtaine d'années (1960-1981) la fréquence et les principaux objets des référendums facultatifs et initiatives dans 123 villes suisses dont 119 avaient répondu. Il s'est avéré que 88 d'entre elles (74%) avaient connu des situations référendaires¹.

1) Les assemblées communales

Le développement des référendums communaux en Suisse n'est pas très ancien, puisque le référendum a surtout été utilisé au niveau des cantons. Le référendum communal n'est pas courant, en partie parce qu'une autre institution de démocratie directe subsiste à l'époque, à savoir l'assemblée générale des habitants connue sous le nom de *Landsgemeinde*. Cette institution demeure semblable aux institutions antiques comme le note le géographe Elisée Reclus qui décrit la façon dont elle fonctionnait au niveau cantonal:

« Les assemblées de Schwitz et de Zug ont été abolies, la première à la suite de l'invasion française, en 1798, la seconde après les affaires du Sunderbund. Quant à celles des deux cantons forestiers Uri et Unterwalden, elles se tiennent encore en grande pompe et sont fort curieuses à voir comme une apparition des siècles passés, singulièrement embellie par le paysage qui les entoure ; mais ce ne sont guère que des formes surannées, servant à déguiser le déplacement du pouvoir, passé aux mains de quelques familles influentes. C'est à Trogen, dans les Rhodes Extérieures, que la *Landsgemeinde* impose le plus par le nombre, car elle est formée quelquefois de plus de dix mille citoyens. L'assemblée de Glaris est celle qui a gardé la plus grande part des anciennes prérogatives ; elle se distingue aussi par un curieux usage. Les enfants y assistent : groupés autour de l'estrade, ils écoutent les discours des hommes faits et s'initient à la discussion des affaires publiques »².

¹ Jean MEYLAN, 1993, *Le référendum local en Suisse et en Europe*, Publications par l'Association suisse pour le conseil des communes d'Europe, p. 31.

² Elisée RECLUS, 1878, *Nouvelle Géographie Universelle*, tome III, *L'Europe centrale*, Paris, librairie Hachette, p. 126.

Cette institution subsiste encore de nos jours dans deux demi-cantons, Glaris et Appenzell Rhodes extérieures, mais elle se distingue du référendum en ce sens que la délibération et la décision sont prises dans le même espace physique, dans une relation de « face-à-face »¹. Au contraire, la « démocratie référendaire » est selon Giovanni Sartori « un système politique dans lequel le *demos* décide directement de questions particulières non plus ensemble mais séparément »². Cette séparation permet à la fois de distinguer le moment de la délibération, celui du vote et enfin celui de la décision. Le temps de réflexion est plus long lorsqu'il y a lancement d'un référendum que lorsque l'assemblée générale se réunit. Selon Stefano Rodotà,

« La procédure référendaire peut être étirée dans le temps afin d'éloigner le moment du vote de la demande référendaire. De même, les référendums peuvent être organisés uniquement à certaines périodes de l'année (à des moments spécifiques ou en les faisant correspondre aux élections politiques). De cette manière, puisqu'il serait nécessairement précédé d'une phase d'information et de réflexion relativement longue, le vote référendaire serait débarrassé de données par trop émotionnelles »³.

Le problème majeur de la *Landsgemeinde* est d'une part la concentration des moments de délibération et de décision et d'autre part les pressions sociales que pouvaient subir certains membres de ces assemblées, parce que la plupart des votes n'y étaient pas secrets. Il est par conséquent important de distinguer les procédés de démocratie directe de ceux de la démocratie semi-directe tels que le référendum qui représente

« un compromis entre les contraintes posées par la grande taille et la dispersion géographique du corps électoral – qui rendent impossible la tenue de véritables assemblées populaires de type *Landsgemeinde* ou *town-meeting* – et l'exigence d'une participation directe des citoyens à la prise de décision, non médiatisée par des représentants »⁴.

Pour les communes, il est à signaler que plus de 85% des communes suisses fonctionnent encore suivant le modèle de l'assemblée communale⁵. On a retrouvé des traces de ce type de

¹ J.S. FISHKIN, 1995, *The Voice of the People, Public Opinion and Democracy*, New Haven, Yale University Press, p. 4.

² Giovanni SARTORI, 1993, *Democrazia Cosa é*, Milan, éditions Rizzoli, p. 83.

³ Stefano RODOTÀ, 1999, *La démocratie électronique, de nouveaux concepts et expériences politiques*, Paris, éditions Apogée, p. 73.

⁴ Yannis PAPADOPOULOS, 1998, « Démocratie directe, mobilisation, intégration » dans Gérard DUPRAT (dir.), *L'ignorance du peuple, Essais sur la démocratie*, Paris, PUF, p. 79.

⁵ Jean MEYLAN, 1993, *Le référendum local en Suisse et en Europe, Modalités, pratiques, perspectives*, Lausanne, Publications de l'Association suisse pour le conseil des communes d'Europe, p. 9. Andreas LADNER, 1991, *Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik : Eine empirische Untersuchung in den Gemeinden der Schweiz*, Zürich, Seismo, p. 82.

fonctionnement en Allemagne, puisque certaines communes vivent sous le régime de la *Gemeindeversammlung*. Selon Philipp Karr, sur 14 197 communes, seules 46 en connaissent le principe (0,04% des communes) avec une population de moins de 100 habitants (il en existe 19 dans le Brandebourg et 27 dans le Schleswig-Holstein)¹. Cette institution marginale est d'ailleurs reconnue par l'article 28 de la Constitution fondamentale. Cela explique en quoi les promoteurs de la démocratie directe sont attirés par ce type d'institution qui fonctionnait dans les assemblées germaniques médiévales. On retrouve cette possibilité instituée dans d'autres pays européens à l'instar de l'Espagne où la loi de 1985 sur l'organisation des élections locales a institué pour les communes de moins de 100 habitants la possibilité du système de l'assemblée locale (soit 932 municipalités concernées)². Ces communes n'ont pas de conseil municipal à proprement parler mais un maire qui dirige les débats de ces assemblées de voisinage.

En tant que membre de l'association *Mehr Demokratie*, nous avons été invité par Gerald Häfner, l'un des responsables nationaux de l'association, pour un voyage d'études en Suisse, afin d'assister à la session de l'un des deux *Landsgemeinde* existantes, celle du canton de Glaris³. Lors de notre entretien avec Konrad Jung⁴, secrétaire de l'Institut de démocratie directe de Dresde, celui-ci nous a raconté la façon dont s'est déroulé le voyage, avec des observations et des conférences autour de ce thème. Chaque année, *Mehr Demokratie* invite ses membres, des chercheurs et des acteurs intéressés par le thème de la démocratie directe pour y effectuer une sorte de pèlerinage. Lors d'un entretien avec Bruno Kaufmann, directeur

¹ Philipp KARR, 2003, *Institutionen direkter Demokratie in den Gemeinden Deutschlands und der Schweiz, eine rechtsvergleichende Untersuchung*, Baden-Baden, Nomos, p. 119. Dieter GRUNOW, Hellmut WOLLMANN (Hrsg.), 1998, *Lokale Verwaltungsreform in Aktion : Fortschritte und Fallstricke*, Basel, Boston, Berlin, Birkhäuser Verlag, p. 413.

² José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, 2005, « Local Democracy Reforms in Spanish Cities », in Herwig REYNAERT, Kristof STEYVERS, Pascal DELWIT, Jean-Benoît PILET (Dir.), *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*, Bruges, Vanden Broele Publishers, p. 174.

³ Nous avons reçu ce courrier le 17 mars 2006 de la part d'un des responsables de l'association *Mehr Demokratie* et qui a été député Vert au Bundestag : « Nous aimerions vous inviter à assister à [la *Landsgemeinde*] d'Appenzell Rhodes-Intérieures qui se tiendra le 30 avril à midi sur la *Landsgemeindeplatz* comme depuis 1378, pour élire le Landammann (représentant du gouvernement cantonal), la commission cantonale (exécutif du canton) et les juges et pour décider des lois et des devoirs du canton ».

⁴ Entretien réalisé par nos soins avec Konrad Jung à Dresde le 31 mai 2006.

de l'Institut pour le Référendum et l'Initiative, celui-ci a clairement pris position contre ce type d'institution peu mobilisatrice.

« Les Allemands ont toujours été fascinés par ces assemblées qu'ils ont tendance à idéaliser. C'est le cas de *Mehr Demokratie* qui organise régulièrement des voyages et des rencontres autour du thème de la *Landsgemeinde*, alors même qu'elle est tombée en désuétude et qu'elle subsiste dans deux demi-cantons »¹.

Les assemblées communales subsistent comme des vestiges de participation des habitants à la vie locale, mais le cas suisse est marqué par un nombre important de référendums communaux.

2) Les référendums communaux en Suisse

Le cas suisse a pour mérite de montrer en quoi le *referendum* est un outil adapté à un régime mêlant des institutions de gouvernement direct et de gouvernement représentatif. Il est évident que cet outil y a été banalisé dans la culture politique, parce qu'il a été utilisé pour construire la Confédération. Il est difficile de faire une recension de tous les référendums au niveau communal et cantonal, tant ces pratiques sont développées. Même dans les cantons où la structure communale est un Parlement (les cantons de Genève, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel et du Tessin), ces pratiques sont très présentes. Les citoyens suisses sont très attachés aux droits populaires qui comprennent le droit d'initiative et le droit de pétition. Cependant, dans la plupart des cantons alémaniques, la démocratie locale ne se limite pas au recours référendaire, puisque des assemblées communales prennent les décisions de politique publique. Les droits populaires deviennent plus étendus, puisque outre le droit de motion ou de pétition, figure le droit de convoquer une assemblée extraordinaire. Ce droit de convoquer une assemblée en dehors du calendrier politique, est lié au droit d'initiative, puisqu'il s'agit de saisir l'assemblée sur un ordre du jour bien précis. Certains cantons, comme celui de Nidwald ne connaissent qu'un seul type d'initiative, l'initiative individuelle. Les droits populaires divergeant sensiblement d'une commune à l'autre et d'un canton à l'autre, il est d'abord préférable de rappeler la répartition des communes suivant les cantons italophones, francophones et germanophones.

¹ Entretien réalisé par nos soins à Fukuoka le 12 juillet 2006 avec Bruno Kaufmann en marge du colloque de l'association internationale de science politique sur le thème « La démocratie fonctionne-t-elle ? ».

Tableau 4 : Nombre de communes suisses, population et taille moyenne

Région (cantons)	Nombre de communes (2000)	Population globale (2000)	Taille moyenne des communes en nombre d'habitants (2000)
(19) Suisse alémanique	1675	5'117'300	3'055
(6) Suisse romande	960	1'776'100	1'850
(1) Suisse italienne	245	310'200	1'266
Total (26)	2880	7'203'600	2'500

Source : Rapport de recherche de Michael Bützer et de Sébastien Micotti, Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe de Genève, 2003.

Le recours au référendum local est inégal selon les communes. Par exemple, entre 1980 et 1990, 130 sujets ont été soumis à référendum à Berne, alors que dans le même temps à la Chaux-de-Fonds (canton de Neuchâtel), seulement 3 sujets ont été soumis. Le référendum obligatoire au niveau communal est prescrit par toutes les législations cantonales, sauf celles de Genève, Vaud, Fribourg, Schwyz et du Tessin. Là encore, il faut veiller à ne pas opposer systématiquement les cantons latins aux cantons alémaniques. Le taux de participation est en moyenne entre 35 et 45%¹ et s'explique par la fréquence de ces votations. Pour réduire cette fréquence, les Suisses connaissent le système des votations « multi-pack », c'est-à-dire qu'ils se rendent aux urnes pour voter sur un paquet de mesures : les propositions communales sont le plus souvent complétées par des votations cantonales ou fédérales.

Contrairement à l'Allemagne et à la France, des référendums financiers et administratifs ont été introduits dans un nombre considérable de cantons. Même si certains cantons comme celui de Vaud ont refusé par référendum l'introduction du référendum financier en juin 1998 (50,8% de non) ainsi que l'introduction d'un mécanisme de frein à l'endettement (à 54,6%), l'objet des référendums cantonaux concerne souvent l'imposition, comme c'est le cas avec une initiative populaire présentée en juin 2001 dans le même canton sous le nom « Oui à la baisse d'impôt pour deux tiers des Vaudois –Halte aux privilèges fiscaux- Justice et solidarité entre les communes vaudoises » et qui a été rejetée à 68,5%. Cette question fiscale est très présente à l'échelon communal, puisque quatre communes de ce

¹ Markus GLOE, 2005, « Direkte Demokratie – das Beispiel Schweiz », *Politische Bildung*, n°38, p. 50.

canton (Pully, Morges, Villeneuve et Renens) ont voté sur un projet d'augmentation des impôts pour remédier à leur surendettement. Dans le canton du Tessin, les sujets financiers ont été fréquemment soumis à votation ces dernières années. Citons l'initiative populaire du 6 février 2000 demandant une redéfinition de la politique fiscale qui a été acceptée à 36,9%. Dans les cantons alémaniques, les référendums financiers sont monnaie courante. Par exemple, dans le canton de Bâle-Ville, le 2 juin 2002, les électeurs ont été appelés à voter sur quatre sujets financiers concernant la baisse des impôts, ces mesures étant accompagnées de contre-projets). Le 28 mars 2004, les citoyens du canton de Neuchâtel ont clairement refusé une initiative libérale visant une réduction d'impôts. Les sujets fréquents sont la définition des droits politiques, les modifications de la Constitution cantonale, la construction de centres de soins, la redéfinition des axes de transport¹, l'extension ou la démolition d'infrastructures. Les thèmes sont très variés et ne se limitent pas à des objets de gestion purement locale.

Sur le plan communal, les votations sont encore plus nombreuses. De manière fréquente, les projets coûteux et ambitieux sont refusés par la population. Dans le canton de Neuchâtel, dans le district du Val-de-Travers, la commune Fenin-Vilars-Saules a refusé le 8 février 2004 un projet de salle polyvalente dont le coût s'élevait à 125.000 francs suisses. Plusieurs votations communales ont eu lieu en même temps dans ce district : signalons celle de Môtiers sur la hausse du coefficient fiscal et qui a été refusée et celle de Bôle sur la diminution du nombre de sièges au Conseil général². Selon l'article 115 de la Constitution de Neuchâtel, 15% des électeurs de la commune peuvent demander l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un règlement communal, d'une décision du Conseil général³ ou d'un projet quelconque intéressant la commune. Au Locle, près de la frontière française, un référendum portant sur la gratuité des transports a été refusé en février 2004. Les débats sont très importants autour de ces référendums et se déroulent souvent en dehors des partis politiques, bien que le référendum fiscal soit une scène d'affrontement récurrent entre le parti socialiste et les partis conservateurs. En fin de compte, les partis donnent surtout des consignes pour des votations fédérales et cantonales.

¹ Manfred G. SCHMIDT, 2000, *Demokratiethorien, eine Einführung*, Opladen, Leske+Budrich, p. 365.

² Dans ce canton, l'appellation « Conseil général » n'a rien à voir avec le Conseil général français, l'appellation désigne en fait le conseil municipal.

³ C'est le nom donné au conseil municipal dans ce canton.

La conclusion que l'on peut tirer à propos du cas suisse est que les référendums, s'ils s'enracinent dans une méfiance à l'égard des élites, ont renforcé la pratique d'une démocratie de concordance construite autour de la coopération entre groupes sociaux et groupes d'intérêt¹. L'un des premiers à avoir montré l'effet d'intégration qu'a produit l'institutionnalisation du référendum est Leonhard Neidhart, dans un livre paru en 1970². Le référendum a alors l'avantage d'intégrer ces divers groupes au processus politique de décision. Les élites politiques sont contraintes de faire des concessions et de travailler plus à fond le mode de compromis : parfois, elles sont amenées, pour éviter le lancement de référendums, à négocier avec les différents groupes impliqués dans la question afin d'améliorer la qualité du consensus. Cependant, Yannis Papadopoulos a montré les limites de cette thèse institutionnaliste en insistant notamment sur l'accroissement du nombre d'initiatives populaires au niveau fédéral et en soulignant les limites de l'adaptation du système. Les initiatives populaires rentrent alors dans un système de surenchère entre les partis politiques puisque selon l'auteur, entre 1987 et 1999, les deux tiers des votations avec un clivage droite-gauche dans les recommandations des partis étaient à l'origine des initiatives (23 sur un total de 37), ce qui représente moins d'un tiers du nombre total de référendums (37 sur 111) alors que quasiment aucun référendum obligatoire n'a été marqué par ce clivage (2 sur 34)¹. Ces remarques sont valables pour les votations fédérales, il nous manque des éléments statistiques précis sur les **votations communales** pour savoir si les initiatives populaires ont un appui des partis politiques locaux et quels sont les effets qu'elles ont sur le système politique local. Nous avons néanmoins pu mesurer, à partir d'une série d'entretiens effectués sur la commune de Meyrin, la manière dont plusieurs initiatives populaires portant sur le même objet avaient pu créer un effet de perturbation du système politique local. La localisation du bassin de rétention des eaux usées, obligatoire d'après la loi fédérale, a fait l'objet de plusieurs initiatives et référendums et a constitué une ligne dure de conflit entre les partis bourgeois (PDC et Libéraux) et les partis de gauche (Verts et Socialistes).

¹ Helge BATT, 6. mars 2006, « Direktdemokratie im internationalen Vergleich », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 10/2006, p. 16.

² Leonhard NEIDHART, 1970, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie*, Bern, Francke.

3) La fonction du référendum local

La différence entre un système politique où le référendum tient une place importante et un système représentatif classique ayant inclus à la marge des possibilités référendaires tient à la haute qualité de préparation des décisions, dans la mesure où la menace référendaire contraint les acteurs à négocier avant de soumettre une requête au Parlement. Le moment référendaire est fondamentalement un **moment de confirmation ou de rejet d'une décision** qui est transmise par la suite aux représentants. On ne peut pas envisager le référendum sans qu'il y ait un cadre capable d'opérer la décision en question ou de la bloquer, que ce cadre relève du gouvernement direct ou du gouvernement représentatif. Par conséquent, le référendum n'est qu'un moment occasionnel et non régulier de la vie politique : ou bien ses conditions d'utilisation sont explicitement définies et on peut le considérer comme un outil, ou bien son statut n'est pas clair, on le conçoit alors comme un instrument en cours d'institutionnalisation. La conclusion que tire Albert Ramalho, dans son argumentaire visant à exclure la pratique du référendum local en France, est de ce point de vue très juste :

« Le *referendum*, considéré au point de vue purement théorique, est un régime bâtard ; il n'est pas, en effet, en conformité absolue avec l'exercice direct de la souveraineté du peuple, puisqu'il consiste dans la ratification d'un acte et non dans l'accomplissement même de cet acte »².

Même au sein d'un système politique où il est banalisé, le mécanisme référendaire ne signifie pas pour autant une intervention constante et directe des électeurs dans la vie politique. Certes, l'analyse du cas suisse permet de souligner la différence de statut entre la France et l'Allemagne où le référendum est dans un cas un instrument mis en quarantaine par les élus et dans l'autre un outil jouant un rôle majeur au sein de la vie politique locale. La Suisse nous permet de spécifier la **différence de perturbation du système représentatif local** en France et en Allemagne. Le référendum est un outil réagissant à une décision locale dans la plupart des cantons : nous avons ainsi un **référendum de réaction** et un **référendum de proposition**. En Allemagne, ce référendum abrogatif existe puisqu'une initiative populaire réactive a été définie et le référendum de proposition y est également courant. En France, le référendum

¹ Yannis PAPAPOULOS, April 2001, « How Does Direct Democracy Matter? The impact of Referendum Votes on Politics and Policy-Making », *West European Politics*, Volume 24, n°2, pp. 49-50.

² Albert RAMALHO, 1892, « Étude historique sur le referendum », dans *Revue Générale d'Administration*, septembre-décembre 1892, p. 297.

abrogatif n'existe pas, le référendum local étant conçu comme une proposition de politique publique à partir de laquelle les électeurs doivent trancher. Le cas suisse offre également l'avantage de qualifier la nature du référendum local au sein du système représentatif et de ce point de vue il souligne la similarité de l'insertion du référendum local en France et en Allemagne. Alors qu'une votation souligne le caractère constitutionnellement obligatoire d'un référendum, il traduit le degré d'autonomie des communes¹. L'autonomie communale est certes plus forte en Allemagne qu'en France mais pas au point de rendre possibles des votations communales obligatoires portant sur des sujets financiers.

B) Le référendum local et le mouvement populiste aux États-Unis

Le deuxième cas fort à analyser est celui des États-Unis où le référendum local a été institutionnalisé dans une grande partie des États à la fin du XIX^e siècle. L'apparition du référendum local fut la conséquence directe d'une **déception** à l'égard du système représentatif et a abouti à une reformulation du principe représentatif. Si, à l'issue des débats entre Fédéralistes et anti-Fédéralistes, a prévalu l'affirmation du principe représentatif, les querelles ont porté sur la manière de concevoir la représentation politique et éventuellement de corriger l'effet d'éloignement que pouvait provoquer la délégation des tâches politiques. Le référendum a été utilisé à plusieurs reprises au début du XIX^e siècle avant que son institutionnalisation ne soit réclamée à plusieurs niveaux par un certain nombre de déçus du système représentatif.

1) L'origine des revendications populistes

La fin du XIX^e siècle a été marquée par l'émergence du parti populiste, souhaitant à la fois réformer le système représentatif et bouleverser le bipolarisme partisan. C'est grâce à ce mouvement populiste, que le cadre institutionnel du système politique a été modifié. Il est apparu à la fin des années 1880², rassemblant des petits agriculteurs, des chefs d'entreprise qui, appauvris par les conséquences de la guerre de Sécession, s'insurgèrent contre le monopole des compagnies de chemin de fer, des banques et des firmes qui les menèrent à la

¹ En Suisse, la citoyenneté est communale, cantonale et nationale.

² Guy HERMET, 2004, « Populisme et nationalisme », dans Pierre-André TAGUIEFF (dir.), *Le retour du populisme, un défi pour les démocraties européennes*, Paris, Universalis, pp. 111-124.

faillite. En effet, après la grande dépression de 1877, fut fondé au Texas le syndicat de paysans, le *Farmers Alliance*. En 1890, l'Alliance envoyait 38 délégués au Congrès tout en disposant d'un poste de gouverneur en Géorgie et au Texas. Le mouvement populiste s'est en fait implanté dans les parlements sudistes et comptait par ailleurs des membres du syndicat travailleur, les *Knights of Labour*. Le mouvement créa par la suite son propre parti, le *People's Party*, afin de briser la mainmise des groupes d'intérêt et particulièrement des compagnies ferroviaires sur le gouvernement et les parlements des États. La conférence de fondation du parti a eu lieu en janvier 1892 à Saint-Louis et a vu des délégations de suffragettes, des alliances de fermiers, des prohibitionnistes ainsi que des membres du *Knights of Labour*. Rapidement, le parti a acquis une visibilité sur la scène nationale.

Le mouvement populiste est véritablement né à partir d'une déception à l'égard du système représentatif¹. En réalité, l'Alliance a commencé à élaborer un programme d'éducation des masses, en mobilisant les paysans et les fermiers pour qu'ils puissent purger l'appareil étatique des pratiques corrompues. C'est dans ce contexte de crise sociale que les termes de référendum et d'initiative populaire ont été appropriés par les « populistes ». Certains publicistes se sont fait le relais à cette époque des innovations helvétiques en matière référendaire. En 1889, l'ambassadeur américain à Berne, Sir Francis O. Adams², prétendait avoir ouvert la discussion sur ce sujet aux États-Unis. De surcroît, J.W. Sullivan, militant syndical, semble avoir été le premier à avoir employé le terme de « *direct legislation* »³. L'importation des procédés référendaires n'est pas étrangère à l'imaginaire politique américain, car, selon les populistes, le référendum est susceptible de ranimer des pratiques qui selon eux, n'auraient pas été reniées par les Pères fondateurs. L'inclusion des pratiques

¹ Michael KAZIN, 1995, *The Populist Persuasion: An American History*, New York, Basic Books, pp. 28-29.

² Francis Ottiwell ADAMS, C.D. CUNNINGHAM, 1889, *The Swiss Confederation*, Londres, Macmillan.

³ Andreas AUER, 1989, *Le référendum et l'initiative populaire aux Etats-Unis*, Paris, Economica p. 85. James W. SULLIVAN, 1896, *Direct Legislation by the Citizenship through the initiative and the referendum*, Newark, Coming Nation Press. Parmi les autres ouvrages traitant de la démocratie directe à cette époque, signalons Henry S. MAINE, 1889, *Popular Government. Four Essays*, Londres. Le travail de propagande sur les institutions de démocratie directe effectué par Charles Borgeaud à Genève et Karl Bürkli à Zürich, mérite d'être souligné. Charles BORGEAUD, 1894, *The rise of modern democracy in the New England*, translated by Birkbeck, London.

référendaires aux Etats-Unis est due à un transfert culturel sur le plan institutionnel, puisque les populistes ont analysé de près l'évolution des pratiques référendaires en Suisse.

En réalité, lorsqu'on effectue un état des lieux de la question référendaire en Europe et aux États-Unis, on remarque qu'il y a eu réellement un **moment** où cette question est devenue importante dans les systèmes politiques autour de 1890. En France, les premières consultations locales sont apparues à la fin des années 1880 en pleine contestation du régime parlementaire par les boulangistes¹, en Suisse, le droit d'initiative populaire a été pleinement reconnu en 1891 et les États de l'Ouest américain ont implanté ce type de pratiques. En Belgique, le référendum communal est également apparu à cette époque, puisqu'un décret royal du 14 février 1893 annule les délibérations prises par certains conseils municipaux. Dans le courant du mois de janvier 1893, les conseils communaux d'Anderlecht, de Saint-Josse-ten-Noode, de Saint-Gilles et de Molenbeek-Saint-Jean avaient décidé d'organiser le *referendum* sur la question du droit de suffrage et d'appeler les citoyens majeurs à faire connaître leur préférence quant aux différents systèmes soumis aux délibérations des Chambres législatives². La circulaire du ministère de l'Intérieur en France, datant du 23 mars 1889, excluait le recours à de telles pratiques. Les **années 1890** sont le moment où un certain nombre de régimes représentatifs instituent leurs limites en incluant ou en excluant un tel instrument qui n'était qu'au stade expérimental.

2) L'institutionnalisation de l'initiative populaire et du référendum

Les succès du parti populiste aux États-Unis ne se sont pas fait attendre, puisqu'en 1896 il a remporté les élections dans le Dakota du Sud. La pression populiste a permis à un certain nombre d'États d'inclure les procédés de démocratie semi-directe. Par exemple, le Dakota du Sud a adopté en 1898 le référendum et l'initiative populaire constitutionnels³. Les premiers votes dus à une initiative populaire constitutionnelle⁴, ont eu lieu en Oregon en

¹ Les thèmes de campagne des candidats boulangistes aux élections législatives en Gironde (Troplong, Mitchell et Pascal) ont été centrés sur l'institution référendaire pour régénérer le régime républicain, la révision constitutionnelle et la nécessité d'établir une assemblée constituante. Hélène LACAZE, 1963, *Le Boulangisme en Gironde*, Mémoire de DES de l'université de Bordeaux, pp. 96-97.

² *Revue générale d'Administration*, janvier-avril 1893, pp. 486-487.

³ Jean-Pierre LASSALE, 1996, « Le référendum aux Etats-Unis », *Pouvoirs*, n°77, p. 153.

⁴ L'initiative populaire locale existait depuis la fin du XIX^e siècle. Par exemple, selon une loi de Virginie de 1887, un quart des électeurs ayant participé dans le *county* aux dernières élections
Christophe Premat – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne »

1904¹. Par ailleurs, certaines possibilités de consultation locale ont été intégrées dans les chartes de certaines villes : il est possible pour les électeurs de ces villes ou de ces comtés de se prononcer sur une mesure adoptée par une autorité locale. La Charte de Saint-Louis date de 1876, celle de Los Angeles de 1888 et en 1889, les électeurs de San Francisco ont accepté la leur après l'avoir rejetée trois années auparavant². La **pression populiste** a réellement contribué au développement des pratiques référendaires locales, même si le parti n'a pas réussi à s'imposer sur la scène politique pour bousculer la donne du bipartisme, sans doute du fait qu'il lui manquait une personnalité charismatique susceptible d'emballer le mouvement. En effet, le général Weaver, candidat populiste, fut attaqué à la fois par les républicains et les démocrates, il n'obtint aux présidentielles de 1896 que 8,5% des votes³. Certains souhaitaient le rapprochement avec l'aile gauche du parti démocrate afin de faciliter les arbitrages entre les républicains et les démocrates conservateurs. Devant le Comité national du Parti du peuple, en janvier 1896, les responsables politiques Bryan, Taubereck et Weaver ont plaidé pour retarder la décision d'entériner une candidature populiste. Si le parti s'est essouffé très nettement en 1896⁴, la greffe référendaire a bien pris au point de transformer non seulement les Constitutions⁵ de certains États mais également les partis politiques. En l'occurrence, c'est grâce à l'influence populiste que les élections primaires⁶ (**le système du caucus**), les

générales pouvaient demander une votation populaire dans la même circonscription pour ou contre l'interdiction de l'alcool. Au Kentucky, cent électeurs pouvaient provoquer un scrutin local sur l'obligation de clôturer les champs et en Californie, cinquante électeurs et contribuables pouvaient solliciter un référendum local sur l'opportunité de l'établissement d'une école secondaire (*high school*) dans le *county* concerné. Andreas AUER, 1989, *Le référendum et l'initiative populaire aux Etats-Unis*, Paris, Economica, p. 81.

¹ En Oregon, la révision constitutionnelle introduisant le référendum et l'initiative a été acceptée par une majorité populaire en juin 1902 et le droit d'initiative a été étendu pour la première fois aux affaires constitutionnelles.

² Andreas AUER, 1989, *Le référendum et l'initiative populaire aux Etats-Unis*, Paris, Economica, p. 80.

³ Alexandre DORNA, 1999, *Le populisme*, Paris, PUF, p. 29.

⁴ Guy HERMET, 2001, *Les populismes dans le monde, une histoire sociologique dans le monde*, Paris, Fayard, p. 197.

⁵ En Oregon, la révision constitutionnelle de 1902 introduisant le référendum et l'initiative populaire a permis une flambée de la démocratie semi-directe, puisque entre 1902 et 1910, on a dénombré 64 questions soumises au peuple, dont 48 provenant d'une initiative. Andreas AUER, 1989, *Le référendum et l'initiative populaire aux Etats-Unis*, Berne, éditions Helbing et Lichtenhahn, p. 87.

⁶ Le système a été appliqué pour la première fois à l'élection présidentielle et aux délégués de l'État. En 1912, treize États l'ont adopté et quinze en 1952. Jean-Pierre LASSALE, mai 2002, *La démocratie* Christophe Premat – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne »

initiatives populaires et le référendum local ont été introduits dans le fonctionnement des partis politiques américains¹. Le tableau suivant dresse un bilan des types d'initiative populaire que l'on trouve dans les États américains : il va sans dire que les pratiques sont encore plus complexes au niveau local où l'autonomie est telle que les villes ont édicté leur propre charte avec les modalités d'intervention des citoyens au sein de la vie politique locale. Si la démocratie directe est née dans les États de l'Ouest américain, elle s'est progressivement diffusée dans tout le reste du pays.

Tableau 5 : Les types d'initiative populaire dans les États américains²

État	Initiative constitutionnelle directe	Initiative constitutionnelle indirecte	Initiative législative directe	Initiative législative indirecte
Alaska			*	
Arizona	*		*	
Arkansas	*			
Californie	*			
Colorado	*			
Floride	*			
Idaho				
Illinois	*			*
Maine				*
Massachusetts		*		*
Michigan	*			
Mississippi		*		
Missouri	*			
Montana	*		*	
Nebraska	*		*	
Nevada	*		*	

américaine à l'épreuve, Le test de l'élection 2000, Paris, La documentation Française, p. 27. À partir d'une observation faite dans l'Etat de l'Iowa, Michael Behrent décrit les relations de face-à-face dans la première phase des primaires aux Etats-Unis. Michael BEHRENT, 2004, « Iowa 2004 : une authentique expérience démocratique », *Tissages*, volume 3, p. 23.

¹ Moisei OSTROGORSKI, 1993, *La démocratie et les partis politiques*, Paris, Fayard, 1903 pour la première édition en deux volumes, p. 243.

² L'initiative populaire indirecte signifie que le Parlement peut refuser d'organiser un référendum sur l'objet de l'initiative, quand bien même la demande serait recevable.

Nord	Dakota du	*		*	
	Ohio	*		*	
	Oklahoma	*		*	
	Oregon	*		*	
Sud	Dakota du	*		*	
	Utah			*	*
n	Washington			*	*
	Wyoming			*	*

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

De nos jours, on estime entre **10 000 et 19 000** le nombre de référendums locaux par an aux États-Unis, ce qui montre à quel point cette pratique s’y est banalisée. Depuis la proposition 13 de 1978 en Californie, les référendums ont considérablement modifié le rapport des citoyens au gouvernement et ont été alimentés par la pression anti-fiscale. La Constitution californienne de 1978 a été modifiée par un référendum d’initiative populaire. Les référendums locaux ont également été nombreux au Canada où la participation des citoyens à la vie politique a été encouragée par les réformateurs. Les **questions financières** ont été portées devant les électeurs, la loi municipale de l’Ontario prévoyant des référendums sur les emprunts municipaux. Entre 1955 et 1965, 168 municipalités canadiennes ont organisé des référendums et entre 1964 et 1968, 109 référendums locaux ont eu lieu dans la seule Colombie britannique¹.

La Suisse et les États-Unis restent les deux pays de référence en matière de référendum local. La banalisation de cette pratique permet de mettre en perspective son implantation et son développement dans d’autres régimes représentatifs. Les États-Unis ont développé une tradition de démocratie directe qui contraint les élus locaux à rendre des comptes auprès des populations. Comme l’écrit Guy Sorman,

¹ Vincent HOFFMANN-MARTINOT, 2003, « Rôle et transformation des partis politiques urbains », dans Terry Nichols CLARK, Vincent HOFFMANN-MARTINOT (dir.), *La nouvelle culture politique*, Paris, éditions L’Harmattan, p. 264. Dans la province québécoise, Laurence Bherer a décrit une augmentation du recours au référendum local entre 1994 et 1998, passant de 32 référendums en 1994 à 46 en 1998. Laurence BHERER, 2003, *Une lecture institutionnaliste du phénomène participatif, La politique consultative de la Ville de Québec*, Thèse de sciences politiques, IEP Bordeaux, p. 132.

« Aux États-Unis, l'idée que les élus puissent être en avance sur la société est inacceptable. On y exige, au contraire, que ce qu'ils portent et ce qu'ils entreprennent corresponde à la photographie instantanée de l'opinion publique. L'élu est presque superfétatoire, il n'est qu'un mal nécessaire. S'il était possible de s'en passer, ce serait encore mieux. Mais puisqu'on ne s'en passe pas, il en faut qui se dévouent »¹.

Non seulement les législations sont favorables à la pratique du référendum local engendrant parfois la perturbation du système politique local, mais les thèmes eux-mêmes des référendums sont moins restreints qu'en France et en Allemagne puisque les **finances locales** peuvent faire l'objet de procédures référendaires. En France et en Allemagne, l'institutionnalisation du référendum local n'est pas conçue comme pouvant perturber la gestion des affaires locales. Elle est envisagée comme ponctuelle : le moment référendaire est l'expression d'une **intervention circonstanciée des habitants** au sein de la vie politique locale soit pour refuser une décision locale soit pour mettre sur l'agenda des autorités locales un thème de préoccupation.

II. Situation internationale des pratiques du référendum local

La situation internationale de la pratique² permet de dégager des tendances de fond concernant l'institutionnalisation progressive du référendum local et de repérer le lien entre le **recours** au référendum local et la **stabilité** du régime représentatif. Il est préférable de parler de situation pour décrire le contexte international eu égard à cette pratique. Comme l'écrit Miguel Benasayag,

« la première chose qui nous vient à l'esprit lorsque nous pensons la situation, c'est le fait qu'il ne peut exister de "situation universelle", que la situation est toujours concrète et que les situations sont multiples, que chacune d'entre elles existe sous condition d'une certaine "incomplétude" »³.

La mise en perspective de la comparaison franco-allemande au sein d'un contexte international doit permettre d'envisager les effets produits par ces pratiques suivant le type de régime représentatif considéré. Avant d'envisager un tour des législations sur le référendum

¹ Guy SORMAN, 2005, *La France a-t-elle encore besoin d'élus? Actes du colloque 14 et 15 octobre 2004 au Palais du Luxembourg*, Paris, Institut François Mitterrand, p. 58.

² Silvano MÖCKLI, 1994, *Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien*, Berne, Stuttgart, éditions Paul Haupt.

³ Miguel BENASAYAG, 1998, *Le mythe de l'individu*, Paris, La Découverte et Syros, p. 81.

local, il faut rappeler la forte augmentation de la pratique référendaire nationale en Europe. Selon Helge Batt, de 1990 à 2000, sur les 405 référendums nationaux répertoriés dans le monde, 248 ont eu lieu en Europe dont 115 en Suisse¹. C'est au cours de cette période que nombre de pays européens ont introduit des réformes aussi bien pour le référendum national que pour le référendum local. Même si les restrictions sont fortes, on peut néanmoins parler d'un **contexte favorable** à l'utilisation de la procédure en Europe.

A) L'inclusion du référendum local

L'augmentation du recours au référendum local en France et en Allemagne se situe au sein d'un contexte beaucoup plus large qui a vu émerger récemment cette pratique dans des pays où elle n'était pas encouragée auparavant. Nous pouvons parler d'un changement institutionnel important² au sein des démocraties libérales puisque le référendum local a été institutionnalisé dans de nombreux pays ces dernières années.

1) Augmentation de la pratique au sein des régimes représentatifs

Dans le contexte européen, le recours au référendum local pour renforcer la participation locale a été incité depuis longtemps par le Conseil de l'Europe souhaitant endiguer le **désintéressement** croissant des citoyens vis-à-vis de la politique. Ces rapports suggèrent l'utilisation du référendum local sans pour autant préciser la manière dont il pourrait être inclus dans les législations locales de chaque pays. Récemment, la commission européenne pour la démocratie par le droit a rendu un avis sur la recommandation 1704 (2005) de l'assemblée parlementaire relative aux référendums afin que les campagnes référendaires se déroulent de façon impartiale. Le tableau ci-dessous dresse un bilan comparatif de l'institutionnalisation du référendum national et local dans les pays de l'Union Européenne.

¹ Helge BATT, 6. März 2006, « Direktdemokratie im internationalen Vergleich », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 10/2006, p. 10.

² Susan E. SCARROW, 2001, « Direct Democracy and Institutional Change, A Comparative Investigation », *Comparative Political Studies*, vol. 34, n°6, p. 663.

Tableau 6 : Recommandations de la commission de Venise¹

Référendums régionaux ou locaux	Référendum prévu par le droit national	Référendum prévu par le droit infra-national	Niveau auquel se tient le référendum	Intervention des autorités nationales	Référendum obligatoire	Référendum à la demande d'une autorité
Autriche	Législation ordinaire	Oui, <i>Länder</i>	États fédérés (<i>Länder</i>) communes	Non	Révision de la Constitution du <i>Land</i> : deux <i>Länder</i>	<i>Land</i> : Landtag ou un certain nombre de ses membres, un certain nombre de communes (dépend du droit de <i>Land</i>)
Belgique	Oui, Constitution	Non	Au niveau des provinces et des communes ; en voie d'introduction au niveau régional	Pas de règle	Non	Conseil communal
Chypre	Non	Non	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Non
République Tchèque	Oui, Charte des droits et libertés fondamentaux (de nature constitutionnelle, implicitement) + législation nationale	Non	Communes	Non	Séparation d'une partie de commune	Oui, Conseil municipal (par exemple fusion de communes)
Danemark	Non, sauf référendums consultatifs sur la base de lois spécifiques ou de décisions d'un conseil municipal	Non	Pas de règle	Pas de règle	Non	Quelques référendums organisés sur décision d'un conseil municipal
Estonie	Loi sur les autorités locales	Oui, chaque commune élabore ses propres règles	Communes	Seulement, recours judiciaires, notamment par gouverneur	Non	Le conseil municipal décide de la soumission d'un texte au référendum

¹ Commission de Venise, « référendums régionaux et locaux », *Conseil de l'Europe*, http://www.venice.coe.int/site/main/Elections_Referendums_F.asp, site consulté le 27 septembre 2006.

				de région		
Finlande	Loi sur les communes	Non	Commune	Pas de règle	Non	Oui, conseil municipal
France	Oui, Constitution et législation d'application, Référendum institutionnel. Intéressant un territoire particulier et portant sur son statut de collectivité. Référendum local, organisé par une collectivité dans un domaine relevant de sa compétence	Non	Référendum institutionnel : collectivités particulières (outre-mer, Corse) Référendum local : région, département, commune	Le représentant de l'État peut demander le contrôle de légalité a priori ou a posteriori	Non	Oui, assemblée délibérante de la collectivité
Grèce	Non	Non	Sans objet	Sans objet	Non	Non
Hongrie	Oui, Constitution et lois	Le droit national ne fixe que les règles, un décret local règle le reste	Districts et municipalités	Non	Fusion ou division de municipalités ; changement de district d'une municipalité ; d'autres textes si le droit local le prévoit	Oui, conseil municipal, un quart de ses membres, une de ses commissions
Irlande	Oui, loi sur les autorités locales	Non	Communes	Non	Non	Oui, conseil municipal
Italie	Oui, Constitution : le Statut de la région peut prévoir des référendums sur les actes législatifs et administratifs de la région ; référendum sur l'acte législatif spécial de la Région relatif à l'organisation du gouvernement régional ; changement des limites des	Statut de la région	Région, commune	Non	Oui, changement des limites d'une région ou création d'une nouvelle région	Non

	régions, création d'une nouvelle région					
Lettonie	Non	Non	Sans objet	Sans objet	Non	Non
Lituanie	Non, mais les communes peuvent prévoir des sondages	Sondage	Communes	Pas de règle	Non	Autorités communales
Luxembourg	Oui, Constitution et loi communale	Non	Communes	Non, sauf en matière de respect de la hiérarchie des normes	Non	Conseil communal
Malte	Oui, loi sur les conseils locaux	Non	Communes	L'Attorney General peut intervenir en cas de non-conformité à la loi	Non	Non
Pays-Bas	La loi temporaire s'est appliquée de 2002 à 2004 aux référendums provinciaux et communaux	Oui, en dehors des cas pour lesquels la loi temporaire prévoyait ou excluait le référendum	Provinces et communes	Non	Non	Oui, conseil municipal
Pologne	Oui, Constitution et loi sur le référendum local	Non	Régions, districts et communes	Rôle de la commission électorale d'État	Non	Oui, assemblée délibérante de la collectivité
Portugal	Constitution ; loi organique (concrétisation et développement)	Non	Régions autonomes des Açores et de Madère : le référendum n'est pas encore possible faute de loi organique. Communautés locales : municipalités et communes qui les constituent	Non	Non	Assemblées de chaque communauté locale
Espagne	Oui, Constitution :	Oui, dispositions	Communauté autonome		Statut d'autonomie	Référendum municipal :

	statuts d'autonomie et leur révision ; loi : référendums municipaux	d'application	(statut d'autonomie adopté selon une procédure spéciale et sa révision) Province, Commune		adopté selon procédure spéciale et sa révision	maire avec l'accord de la majorité des membres du conseil local et l'autorisation du Gouvernement national
Suède	Oui, loi ordinaire	Non	Niveaux local et régional	Non	Non	Assemblées régionales et locales, référendum consultatif

Source : Rapport de la Commission de Venise

Lorsque l'on compare l'émergence du référendum local en France et en Allemagne aux autres pays européens, on constate que les législations locales ont fait une part belle à ces instruments, même si la pratique n'est pas encore au diapason des possibilités. Le référendum national et le référendum local ne vont pas toujours de pair, puisque dans certains pays, le référendum municipal existe sans que le référendum national ait été instauré. En Europe, le référendum local consultatif a été institutionnalisé en 1977 en Suède, en 1985 en Espagne, en 1988 au Luxembourg, en 1990 en Italie et en Finlande et en 1994 aux Pays-Bas et en 1995 en Belgique. Le référendum local décisionnel existe en Autriche depuis 1984¹.

Certains pays européens, à l'instar de l'Italie, ont introduit la possibilité du référendum et de l'initiative populaire abrogatifs. Le tableau suivant indique le nombre minimum d'électeurs pouvant demander un référendum d'abrogation dans certaines régions italiennes.

Tableau 7 : L'initiative populaire et le référendum abrogatifs dans les régions italiennes

Région	Article de la législation régionale	Nombre minimum d'électeurs
Molise	43	10 000
Abruzzes	70	15 000
Lombardie	63	20 000
Emilie-Romagne	36	40 000

¹ Susan E. SCARROW, 2001, « Direct Democracy and Institutional Change, A Comparative Investigation », *Comparative Political Studies*, Vol. 34, n°6, p. 663.

Piémont	54	50 000
Ligurie	72	50 000
Campanie	56	50 000

Source : d'après Anna LAZZARO, 1998, *Il referendum negli statuti comunali*, Milano, éditions Giuffrè.

En plus du référendum abrogatif, les électeurs de certaines villes ont un droit de proposition : à Livourne, l'article 78 des statuts de la ville prévoit un référendum lorsque 4500 électeurs le demandent, à Ravenne, l'article 43 des statuts communaux en prévoit un également. Certaines villes italiennes, telles que Bologne¹, ont développé une tradition référendaire qui s'enracine dans le passé politique de la ville. D'autres pays plus réticents à son utilisation ont récemment modifié leur législation en l'incluant avec des conditions précises à l'instar de la Suède, où le parlement a adopté une loi codifiant l'initiative populaire consultative pour les communes et les districts correspondant à 5% des électeurs de la collectivité considérée. Depuis la fin des années 1970, on recense en moyenne quatre référendums communaux pour un nombre de communes s'élevant à 280². En revanche, les référendums d'initiative populaire sont très rares. Entre 1994 et 2003, 76 initiatives populaires ont été lancées en Suède, mais l'assemblée locale a décidé seulement dans 4 cas d'organiser un référendum local³. En Espagne, il existe un droit d'initiative populaire local avec un seuil de 10% de signatures en cas de dépôt d'une requête⁴. En pratique, l'initiative populaire et le référendum local sont étroitement contrôlés, ce qui a conduit les mairies à demander au gouvernement l'autorisation d'organiser une consultation populaire. Seules 90 consultations ont été organisées pour 8 108 communes en 21 ans⁵. Le service des affaires européennes du

¹ Rudi GHEDINI, septembre 2000, « Comment la gauche a perdu Bologne », *Le Monde Diplomatique*, p. 10. Le dernier référendum local à Bologne concernait la destinée des pharmacies de propriété publique et l'aménagement de la gare de chemin de fer.

² Olof PETERSSON, 2001, *Kommunalpolitik*, Novum Grafiska AB, Göteborg, p. 118.

³ Stig MONTIN, March 2004, « Democracy and Urban Governance in Sweden: two competing perspectives », Centre for Urban Research, Örebro University, working paper. Göran PERSSON, 2002, *Regeringens proposition 2001/02:80, Demokrati för det nya seklet*, publications du Riksdag, pp. 48-49.

⁴ José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, 2005, « Local Democracy Reforms in Spanish Cities », in Kristof STEYVERS, Jean-Benoît PILET, Herwig REYNAERT, Pascal DELWIT, *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*, Bruges, Vanden Broele Publishers, p. 165.

⁵ José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, 2006, « Gouvernement et gouvernance dans l'avant-projet espagnol de loi de base sur le gouvernement et l'administration locale », dans Gérard MARCOU, *Christophe Premat – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne »*

Sénat français a fait paraître en septembre 2002 un document de travail sur une comparaison de la législation du référendum communal dans plusieurs pays dont l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et la Suède, révélateur de l'intérêt suscité par ces pratiques¹. Dans le monde, la poussée du référendum local s'observe aussi bien dans des pays tels que le Japon² ou l'Australie³ où un certain nombre de référendums régionaux ont été organisés ces dernières années. Selon le professeur Akio Igarashi, de l'université de Ryoko, le Japon a connu 370 référendums locaux depuis 1996, ce qui est loin d'être un fait négligeable⁴. Ces référendums sont consultatifs selon l'article 12 de la loi sur l'autonomie locale et peuvent être organisés soit à l'initiative d'un maire ou d'un gouverneur soit à l'initiative des citoyens. En fait, dans ce cas il ne s'agit pas véritablement d'un référendum d'initiative populaire mais d'un droit de pétition semblable à celui qui a été instauré en France par la loi du 2 août 2003, c'est-à-dire que les citoyens japonais peuvent présenter des pétitions à l'assemblée régionale ou au conseil municipal⁵. Le mouvement référendaire s'est construit au Japon sur un relatif déclin du système partisan.

2) Le référendum local au service de la transition politique

En Europe, depuis le début des années 1990 et la chute des régimes communistes, les **nouveaux régimes représentatifs** ont inclus très rapidement l'utilisation du référendum local, non sans restrictions. Le référendum local est associé à l'ensemble des réformes qui affirment une libre administration des collectivités locales. Si nous prenons l'exemple de la

Hellmut WOLLMANN (dir.), *La gouvernance territoriale, annuaire 2006 des collectivités locales*, Paris, éditions CNRS, p. 208.

¹ Service des affaires européennes, Note de synthèse, « Le référendum communal », septembre 2002, <http://www.senat.fr/lc/lc111/lc111.html>, site consulté le 1^{er} décembre 2004.

² Akio IGARASHI, 2006, « Japan, Against Oppressive National Policies: Rebellion by the People », in Jau-Yuan HWANG (ed.), *Direct Democracy in Asia: A Reference Guide to the Legislations and Practices*, Taipei, Taiwan Foundation for Democracy Publication, pp. 311-322.

³ Catherine FITCH, Cheryl SAUNDERS, 2006, « Direct Democracy in Australia: Past, Present and Future », in Jau-Yuan HWANG (ed.), *Direct Democracy in Asia: A Reference Guide to the Legislations and Practices*, Taipei, Taiwan Foundation for Democracy Publication, pp. 379-389.

⁴ Akio IGARASHI, 22 juin 2007, « Local Referendums in Contemporary Japan », document d'études pour l'Institut pour le Référendum et l'Initiative d'Asie (IRI-Asia).

⁵ Shiratori HIROSHI, août 2001, « Le mouvement référendaire au Japon après la guerre froide, une analyse comparative inspirée de Rokkan », *Revue Française de Science Politique*, vol. 51, n°4, p. 644. La différence est que l'assemblée doit se prononcer par un vote sur la pétition de 2% des électeurs.

Pologne, le référendum local a été reconnu par la loi du 11 octobre 1991, soit un an et demi après la promulgation de la loi sur l'administration municipale¹ avant que la loi du 15 septembre 2000 ne vienne concrétiser et compléter tous les droits de participation reconnus aux citoyens aux différents échelons locaux. La loi du 8 mars 1990 sur l'autonomie des communes avait instauré des collectivités locales indépendantes, dotées de la personnalité juridique et autonomes par rapport à l'administration centrale². En Roumanie, la loi n°69/1991 a posé les principes de la décentralisation, l'autonomie locale ainsi que la consultation des citoyens sur des problèmes locaux importants. Deux vagues législatives (1990-1998 et 1999-2006) ont renforcé le principe de démocratie participative tout en suivant l'évolution de cette législation dans les autres pays européens. La loi n°189/1999 concernant le droit à l'initiative législative des citoyens précise qu'une initiative populaire doit être promue par un Comité d'initiative formé d'au minimum dix citoyens qui ont le droit de vote. Le président de ce comité, élu par ses membres, est le médiateur entre les autorités publiques centrales et locales et les initiateurs. C'est lui qui déposera et enregistrera l'initiative auprès du Parlement. La loi n°3/2000 réaffirme la voie référendaire comme l'une des expressions de la souveraineté nationale tout en mentionnant le référendum local comme l'une des échelles d'application du référendum³. Les pays de l'Est de l'Europe ont institutionnalisé la possibilité du référendum local, même si la pratique reste encore relativement faible. En réalité, le référendum local est l'un des instruments qui scande une décentralisation progressive et affirme les compétences propres des collectivités locales. Le **changement de modèle institutionnel** dans ce pays est similaire à celui des nouveaux *Länder*. En effet, la réforme du modèle institutionnel s'est traduite par le passage d'un modèle caractérisé par l'unité du pouvoir d'État et le centralisme à un modèle des collectivités locales marqué **par le principe**

¹ Stefan KLEB, 2002, « Direkte Demokratie auf unterstaatlicher Ebene », *Direkte Demokratie in der Republik Polen*, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer, p.42.

² Marie-Claude MAUREL, Maria HALAMSKA, 2006, *Démocratie et gouvernement local en Pologne*, Paris, éditions CNRS, p. 64.

³ Corneliu IATU, novembre 2006, « Evolution de la démocratie participative en Roumanie post-révolutionnaire, cadre législatif, échelles territoriales et impact de la liaison démocratie représentative – démocratie participative », dans *Démocratie participative en Europe*, textes réunis par Stefan BRATOSIN et Dominique BERTELLI, Actes du colloque LERASS publiés avec le concours de la revue *Sciences de la Société*, pp. 181-182.

de libre administration, l'autonomie locale, la décentralisation, la démocratie représentative et le pluralisme électoral¹.

Nous connaissons les prolégomènes d'une **démocratie inclusive**, instituant de plus en plus de procédures de démocratie directe². L'inclusion signifie qu'un élément qui n'était pas perçu auparavant comme relevant du système représentatif, a été intégré non sans quelques modifications. Le référendum local, parce qu'il pouvait indiquer une remise en cause des décisions politiques locales, a été assimilé au sein des systèmes représentatifs afin d'être mieux contrôlé et soigneusement évité. En effet, les autorités locales souhaitent le plus possible restreindre la pratique référendaire. Lors d'un voyage d'études organisé en Suisse auprès d'experts français par l'Institut pour le Référendum et l'Initiative du 23 au 25 octobre 2005, Patrick Aescheri, directeur de la commission référendaire du canton de Genève et maire d'une commune de 3000 habitants dans ce même canton, nous a tenu les propos suivants :

« On vit toujours mal un référendum dans une petite commune. Il s'agit d'une sanction d'une décision politique ; cela laisse des traces puisque cela signifie qu'au moins 20% des électeurs de votre commune sont contre la décision des autorités [...] J'essaie de rassurer des maires et des adjoints de commune face à une situation référendaire en leur disant que le référendum n'est pas uniquement une sanction, les signataires souhaitant qu'une délibération soit soumise à approbation populaire »¹.

Dans le canton de Genève, le référendum local est essentiellement un instrument de réaction à l'égard d'une décision politique déjà prise. L'initiative est lancée pour demander l'organisation d'un référendum sur telle décision politique, elle a donc des résonances particulières puisqu'elle met en difficulté les autorités locales tout en mettant en suspens la décision. Cet exemple illustre à quel point l'institution référendaire doit être comparée du point de vue de la **perturbation de l'agenda politique local** et des conséquences qu'elle a sur le **comportement des élus**. Les autorités locales ne réagissent pas de la même manière lorsque le référendum est décisionnel. La comparaison de l'insertion du référendum local au sein des systèmes politiques fait apparaître une distinction entre un référendum décisionnel contraignant et un référendum consultatif.

¹ Marie-Claude MAUREL, Maria HALAMSKA, 2006, *Démocratie et gouvernement local en Pologne*, Paris, éditions CNRS, p. 69.

² Takis FOTOPOULOS, 2002, *Vers une démocratie générale : une démocratie directe, économique, écologique et sociale*, Traduction française Paul Chemla, Paris, Seuil.

B) Le coefficient décisionnel

Le référendum local est décisionnel lorsqu'il **contraint** l'autorité locale en question à exécuter le choix dégagé par la majorité des voix après le vote et diffère en cela des **consultations** des électeurs qui sont de simples demandes d'avis ne liant pas les autorités au résultat du vote².

1) Les différentes formes du référendum local

La forme du référendum local varie en fonction de l'objectif qui lui est assigné : ainsi, le référendum local peut être de nature propositionnelle (mise sur agenda d'une nouvelle question) et de nature abrogative dans certains cas. Il peut contribuer à modifier un règlement local ou permettre d'adopter une nouvelle politique publique. Les législations en vigueur n'admettent pas simultanément toutes les modalités du référendum local. C'est pourquoi la comparaison permet de mettre en relief les définitions de la forme référendaire locale et d'étudier les effets de cette définition sur la structure du système politique local. Le tableau suivant distingue plusieurs types d'initiatives populaires et de référendums locaux dans les législations des pays européens, qui permettent de percevoir le moment où les citoyens peuvent avoir recours au référendum et à l'initiative par rapport à la décision politique locale.

Tableau 8 : Typologie des initiatives et des référendums au niveau local en Europe

Initiatives citoyennes	Référendum local
Initiative-référendum ou demande émanant d'un nombre de citoyens, visant à soumettre au vote populaire la prise en considération d'une initiative portant sur l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un règlement ou d'un arrêté communal Exemples : Suisse	Référendum d'adoption : l'autorité municipale compétente soumet au corps électoral un objet dont elle a débattu et sur lequel elle a pris une décision Exemple : Suisse
Initiative individuelle ou demande formulée par un seul ou plusieurs citoyens, immédiatement prise en compte par l'organe compétent sans votation populaire préalable (droit de motion possible) Exemple : Suisse	Référendum de modification : requête provenant de citoyens et visant au changement d'un élément de l'organisation ou de l'activité communale Exemple : certains cantons suisses

¹ Intervention de Patrick Aeschler lors du séminaire d'études organisé à Genève et à Berne du 23 au 25 octobre 2005.

² Un ancien député français socialiste, René Dosière, s'est étonné de ce flou lexical entourant la notion de référendum local en France. Compte-rendu analytique des débats de l'Assemblée Nationale, 2^e séance du 13 juin 2001.

Initiative populaire ou demande formulée par un nombre minimum de citoyens et soumise à la votation populaire Exemples : Italie, Suisse, Allemagne	Référendum d'abrogation : suppression d'une disposition locale en vigueur Exemple : Italie, Länder allemands
Droit de pétition Exemples : tous les pays européens	Référendum de proposition : suggestion soumise au vote avant la décision locale Exemple : France, Länder allemands et l'ensemble des pays européens connaissant le référendum local

Source : d'après Jean Meylan, *Le référendum local en Suisse et en Europe, modalités, pratiques, perspectives*, Association suisse pour le Conseil des communes d'Europe, Lausanne, 1993 et nos recherches personnelles

Dans certains cas comme la France, le référendum local consultatif est utilisé en amont de la décision locale, puisqu'il s'agit essentiellement de consulter les citoyens pour tester leur approbation ou leur résistance à tel projet de politique publique. Une délibération politique peut aussi être mise en cause, mais la plupart du temps le référendum intervient avant la formalisation de la décision alors qu'en Allemagne, une grande partie des initiatives populaires sont des **initiatives réactives** réclamant un vote populaire sur la décision politique locale. Des initiatives populaires et des référendums locaux sont organisés dans de nombreux pays européens. Hormis la Suisse, l'Allemagne et l'Italie sont les deux pays européens à avoir le plus recours au référendum local. Des pratiques existent également en Grande-Bretagne¹, en Norvège, aux Pays-Bas et dans certains pays nouvellement entrés dans l'Union européenne.

2) Le référendum consultatif et le référendum décisionnel

La comparaison des législations référendaires met en évidence une **définition a minima** du référendum local qui est vu comme une simple demande d'avis suggérant un projet de politique locale et une **définition plus forte** du référendum local qui peut constituer une contrainte sur la décision locale. Néanmoins, tout dépend des modalités précisant la portée de cette contrainte : un référendum décisionnel dont les modalités de contrainte sont restrictives peut s'avérer avoir moins d'effets qu'un référendum consultatif. Notre étude vise à analyser les **effets des mécanismes référendaires sur les décisions politiques locales** et

¹ Michèle BREUILLARD, 2005, "Searching for Relevant Areas: A Franco-English comparison of Local Government Reforms", in STEYVERS, Jean-Benoît PILET, Herwig REYNAERT, Pascal DELWIT, *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*, Brugge, Vanden Broele Publishers, pp. 559-583.

prétend mesurer à la fois les effets politiques des consultations locales et les contraintes des référendums décisionnels. C'est pourquoi il est nécessaire d'approfondir ce hiatus à partir d'une situation contrastée de deux pays dont l'un a inclus un référendum décisionnel et l'autre un référendum consultatif. Dans le cas de la France, l'objet d'étude est d'autant plus intéressant qu'une double législation existe en matière référendaire puisqu'en 2003, le référendum décisionnel a été institué aux côtés du référendum consultatif déjà existant.

La situation internationale de l'institutionnalisation du référendum local révèle que celui-ci est institué là où existe une autonomie locale.

C) L'autonomie locale au sein du Conseil de l'Europe

Depuis la Charte européenne de l'autonomie locale signée le 15 octobre 1985 à Strasbourg, l'homogénéisation des systèmes politiques locaux et le développement de la participation locale des citoyens sont encouragés au sein des pays membres du Conseil de l'Europe.

1) L'encouragement à la participation locale

L'article 3 de la charte définit l'autonomie locale en y faisant figurer les élections et les référendums :

« Article 3 – Concept de l'autonomie locale

1. Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.

2. Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi »¹.

Cette charte affirme pour les États membres du Conseil de l'Europe l'importance de la décentralisation et du rôle structurant des collectivités locales en matière de gestion des affaires publiques. Le droit de la participation des citoyens à la vie locale est une valeur fondamentale de cette Charte qui renvoie néanmoins aux différents régimes juridiques pour la

¹ Charte européenne de l'autonomie locale, 15 octobre 1985, article 3.

mise en application de ce principe. L'élection et le référendum ne sont pas opposés, mais sont les deux modes d'expression du suffrage universel direct. L'article 5 de la Charte fait également référence au cas particulier du référendum territorial.

« Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet »¹.

Cette charte vise à promouvoir la décentralisation territoriale et le principe de libre administration des communes conçus comme les critères d'une **bonne gouvernance locale**². Lors du vingtième anniversaire de cette charte, l'objectif de parvenir à un système territorial complètement décentralisé a été réaffirmé avec vigueur. Les procédures de démocratie directe au niveau local sont conçues comme un moyen d'approfondir la démocratisation des systèmes locaux et vont de pair avec la généralisation du principe électif. Cette charte a été élaborée par le Congrès des communes et régions d'Europe, créé par le Conseil de l'Europe et dont les origines remontent à une conférence de 1957³. La Conférence des pouvoirs locaux de 1957 est devenue par la suite la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux avant de donner naissance au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe en 1994 où plus de 200 000 collectivités européennes sont représentées.

2) Participation et autonomie locale

La première mouture de la Charte européenne remontait au 18 octobre 1953 dans le cadre des « États généraux des communes d'Europe » lorsque la « Charte européenne des libertés communales » avait été adoptée à Versailles. La Charte a été presque ratifiée par la totalité des 46 États-membres, à l'exception de l'Andorre, de Monaco et de la République de San Marin. Si la France a officiellement signé la Charte dès sa promulgation, elle ne s'est

¹ *Ibid.*, article 5.

² Heinrich HOFFSCHULTE, 2005, « Europäische Kommunalcharta im Licht der Europäischen Verfassung: Charta des Europarates weiter entwickeln », *Europa communal, Deutschlands große Kommunalzeitschrift für Rat, Verwaltung und Wirtschaft*, 29 Jahrgang, n°4, pp. 136-139.

³ Rolf DERENBACH, 2005, « Plenarsitzung des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas », *Europa communal, Deutschlands große Kommunalzeitschrift für Rat, Verwaltung und Wirtschaft*, 29 Jahrgang, n°4, p. 140.

engagée que récemment par la loi n°2006-823 du 10 juillet 2006¹ à autoriser l'approbation de la Charte européenne alors que l'Allemagne l'a signée le 15 octobre 1985 puis ratifiée le 17 mai 1988 avant qu'elle n'entre en vigueur le 1^{er} septembre 1988². Ce décalage s'explique certainement par les réticences de certains élus à un approfondissement trop rapide de la décentralisation en cours. Cependant, on peut s'interroger, au moment où l'acte II de la décentralisation a été entériné en 2003, sur les raisons de ce refus d'adopter cette Charte alors que tous les grands États européens l'ont fait depuis un certain temps. On peut penser, à l'instar des réflexions de Nicolas Tenzer, au fait que la France n'ait toujours pas défini clairement sa politique de décentralisation³ ou alors à la différence de degrés entre l'autonomie locale française et la *Selbstverwaltung* allemande. Selon Gérard Marcou, « l'autonomie communale peut être définie comme une liberté reconnue à une collectivité instituée, ayant pour objet la satisfaction de besoins collectifs et qui s'exerce dans le cadre d'un système d'action public »⁴ alors que la Loi Fondamentale rappelle que la *Selbstverwaltung* signifie « le droit de régler, sous sa propre responsabilité, toutes les affaires de la communauté locale »⁵. Le référendum local décisionnel est plus facilement institué dans des pays où l'autonomie locale est la plus forte alors que dans des pays où cette autonomie est limitée, le référendum local n'est pas encouragé, comme s'il risquait de menacer les autorités centrales. Ce point est tout à fait important dans la mesure où les demandes de citoyens auront moins d'impact si les compétences des collectivités locales sont elles-mêmes limitées.

La situation franco-allemande de l'insertion du référendum local permet de présenter une **comparaison contrastée** entre un pays où les législations locales semblent beaucoup plus favorables au développement de la pratique du référendum local (les Länder allemands) et un pays où la législation propose deux offres référendaires, la consultation locale et le référendum décisionnel. Pour mesurer la variation des modalités d'organisation du

¹ Lettre hebdomadaire du Carrefour local n°261 du 27 juillet 2006.

² Document du Conseil de l'Europe présenté dans *Europa communal, Deutschlands große Kommunalzeitschrift für Rat, Verwaltung und Wirtschaft*, 2005, 29 Jahrgang, n°4, p. 145.

³ Nicolas TENZER, 2004, *France: la réforme impossible?* Paris, éditions Flammarion, pp. 138-141.

⁴ Gérard MARCOU, 2000, « L'autonomie communale : étude comparative », *Pouvoirs*, n°95, p. 69.

⁵ Article 282 de la Loi Fondamentale.

référendum local en France et en Allemagne, les pays où la tradition référendaire est la plus forte, à savoir les Etats-Unis et la Suisse, ont permis de révéler plusieurs types de situations référendaires. La perturbation du système représentatif est la plus forte lorsque le référendum et l'initiative populaire remettent en cause une décision locale, elle est moindre lorsque le référendum est une proposition voire une suggestion de politique publique. En d'autres termes, le référendum de réaction s'apparente à un **veto** alors que le référendum de proposition est la mise sur agenda d'une demande citoyenne. Les conséquences sur le développement des politiques locales ne sont donc pas les mêmes. La comparaison des pratiques référendaires sur le plan international a révélé que l'échelle était un facteur à prendre en considération puisque le référendum local et le référendum national ne coexistaient pas forcément. Cette remarque sera amplifiée dans le cadre de la comparaison franco-allemande où **l'inversion des échelles** est déterminante : là où le référendum national existe (la France), il devient l'une des expressions de la souveraineté nationale alors que le référendum local, malgré son caractère second, est difficilement toléré ; là où le référendum national n'existe pas (l'Allemagne), le référendum local devient l'un des instruments majeurs du répertoire de participation des citoyens au sein de la vie politique locale.

L'institutionnalisation du référendum local n'est donc pas synonyme d'encouragement à la pratique, elle peut même être un frein voire un **verrou**. La comparaison franco-allemande a pour objectif de déterminer ce point pour évaluer la manière dont les acteurs de ces procédures interprètent le cadre législatif et s'approprient le référendum local. En France et en Allemagne, le référendum relève plutôt d'une **norme en extension**, c'est-à-dire que l'institutionnalisation du référendum local est à comprendre à la lumière de la diffusion d'une norme participative définie par la nécessité de consulter les membres d'un collectif, que ce collectif soit une **collectivité locale, une entreprise, une administration ou un parti politique**. Dans tous ces cas de figure, la consultation reste configurée localement, même si le terme local n'a pas un ancrage territorial mais institutionnel. L'injonction référendaire dans les deux pays est à resituer au sein de la diffusion de cette norme participative par rapport à laquelle les individus agissent et l'interprètent sans la contredire.

Chapitre 2 : La diffusion d'une norme participative en France et en Allemagne

La valorisation du référendum fait partie du répertoire de la participation décliné au sein de nombreuses organisations et en particulier dans le discours politique. Depuis quelques années, la démocratie participative est devenue une référence obligée du discours politique. La participation tend à devenir une norme sociale, c'est-à-dire qu'elle devient un objectif des politiques locales souhaitant associer les citoyens aux problèmes concrets. Selon Nicole Dubois,

« à la différence des concepts d'usages, de coutumes, d'habitudes sociales qui sont des concepts de ce que font et pensent majoritairement les gens, le concept de norme sociale, apporte *en plus* de cette information de nature descriptive, une information de nature prescriptive, *ce qu'il est bon de faire* »¹.

L'institutionnalisation du référendum local prend place au sein de la diffusion d'une norme relativement imprécise puisqu'elle dépend largement des instruments mis en œuvre. Cette norme n'est pas circonscrite à une échelle particulière, elle devient l'objet d'une injonction comme si la participation avait intrinsèquement une vertu positive. Comme le remarque Jacques Chevallier, la diffusion de cette norme participative est au cœur du fonctionnement de l'État post-moderne² caractérisé par la nécessité de consulter avant d'agir. Dans ce chapitre, nous analyserons la portée de cette norme à travers l'extension du principe de consultation avant d'étudier les injonctions référendaires dans le discours politique. Le référendum local permet de structurer des espaces publics locaux : soit il est étroitement contrôlé par les maires soit au contraire il favorise l'émergence d'un dialogue sur la scène politique locale à propos de questions communales. Plus fondamentalement, il est utilisé fréquemment dans les discours politiques puisque certains partis n'hésitent pas à l'invoquer et à en faire l'un des éléments de **régénération** du système représentatif. En réalité, l'invocation de la norme participative a été une ressource stratégique pour les élus locaux français

¹ Nicole DUBOIS, octobre 2002, « Autour de la norme sociale », *Les Cahiers de psychologie politique*, <http://a.dorna.free.fr/Archives/CahiersPsyPol2.pdf>

² Jacques CHEVALLIER, 2004, *L'État post-moderne*, Paris, LGDJ, p. 119.

s'adaptant à la réalité de la décentralisation et souhaitant contrôler l'orientation des dispositifs participatifs¹. En Allemagne, les maires se sont appropriés cette norme pour renforcer le lien avec leurs administrés en dehors du conseil municipal. La norme participative caractérise dans ce dernier cas la prise en compte de l'évolution globale du système de démocratie locale allemande.

I. La diffusion du référendum comme mécanisme de consultation

Si le référendum prend une place particulière dans l'expression de la norme participative, c'est parce qu'il est fondamentalement un outil permettant de légitimer des décisions au sein d'un collectif donné. Ce mécanisme ne se limite pas à des organisations politiques, mais est étendu au domaine économique et administratif. Comme l'écrit Julien Freund,

« La démocratie est un régime politique, et légitime comme tel. La démocratisation, par contre, cherche à étendre le principe démocratique à des sphères d'activité non politiques, par exemple la pédagogie, l'économie, la religion ou l'art, où précisément il n'a pas sa place, sous peine de politiser ces activités »².

L'extension du principe démocratique *via* les mécanismes de consultation s'appuie sur le fait que quelle que soit la nature d'un collectif donné, les membres participent aux décisions importantes. Plus fondamentalement, la consultation devient une manière d'accentuer une forme d'identité collective. Le référendum a fait irruption dans la vie partisane et syndicale. Il participe de la démocratisation des sphères de la vie sociale et devient un outil dégagant une position majoritaire sur des questions essentielles³. On le trouve également à une échelle infra-communale où le territoire délimité est celui du quartier, comme si un projet d'aménagement devait être discuté parmi les habitants d'un quartier. La norme référendaire se traduit par la particularisation toujours plus forte des collectifs existants, elle structure aussi bien les organisations politiques et administratives que les entreprises.

¹ Marion PAOLETTI, 1999, « La démocratie locale française. Spécificité et alignement », dans CURAPP/CRAPPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, p. 61.

² Julien FREUND, 1987, *Politique et impolitique*, Paris, éditions Sirey, p. 82.

³ Yannis PAPADOPOULOS, 1998, *Démocratie directe*, Paris, Economica, pp. 207-236.

A) L'extension de la norme référendaire

Le référendum en tant que mécanisme de consultation d'une population autour d'un enjeu, s'est répandu au-delà du niveau strictement politique pour s'infiltrer dans le domaine économique et administratif. Il existe par exemple des référendums d'entreprise depuis quelques années qui visent à faire accepter aux employés les orientations d'un nouveau contrat. Il permet à la fois de contourner les syndicats et de légitimer des décisions à prendre, d'où son utilisation fréquente.

1) Le référendum d'entreprise

La participation directe des salariés à la vie de l'entreprise a été invoquée comme l'un des piliers d'un management participatif qui a souvent pour résultat le renforcement d'un contrôle social¹. Dominique Martin a montré comment l'évolution des rapports de force entre syndicats et patronat a favorisé l'émergence de l'idée d'une participation autonome des salariés, sans pour autant aborder la question des référendums d'entreprise. Souvent, « la participation s'accorde alors avec une mystification, dont l'objet est de masquer les contradictions des politiques sociales et de faire oublier la dureté des temps »², or, les référendums d'entreprise s'inscrivent souvent dans cette logique³. Comme le rappellent à juste titre Jacques Donzelot et Renaud Epstein en s'inspirant de l'article de Sherry R. Arnstein⁴, il existe trois niveaux de participation, le premier étant marqué par la manipulation et la thérapie (non-participation)⁵. Il s'agit d'éduquer les participants et de traiter leurs pathologies en leur imposant un plan. Vient ensuite la phase de coopération symbolique, scandée par l'information et la consultation sans qu'il y ait de prise sur la décision puis le

¹ Dominique MARTIN, 1994, *Démocratie industrielle, la participation directe dans les entreprises*, Paris, PUF, p. 234.

² *Ibid.*, p. 287

³ Le projet de l'UMP est de pouvoir faire voter les non-grévistes au moment des grèves, c'est-à-dire d'utiliser les référendums d'entreprise pour contourner les forces syndicales et débloquer des situations de crise. *Le Monde*, 26 avril 2007.

⁴ Sherry R. ARNSTEIN, 1969, « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*.

⁵ Roger Beaunez et Francis Kohn faisaient eux une distinction entre la « participation-intégration » et la « participation-manipulation ». Roger BEAUNEZ, Francis KOHN, 1975, *La démocratie locale, un préalable, l'information dans la cité*, Paris, éditions ouvrières, p. 23.

niveau de la participation caractérisé par un contrôle effectif des citoyens, une délégation de pouvoir et un partenariat¹. Les référendums d'entreprise ont tendance à s'inscrire dans le premier niveau, parce que les salariés sont souvent mis devant le fait d'un plan à accepter ou à rejeter. Un référendum d'entreprise devait être organisé auprès des 27 000 salariés du groupe Michelin, mais la justice l'a reporté à une date ultérieure devant les actions intentées devant les tribunaux par la CGT. La fédération de la chimie-énergie de la CFDT, avec l'appui de Nicole Notat, responsable de la CFDT à l'époque, avait demandé l'organisation d'un référendum d'entreprise local à Clermont².

Le **référendum d'entreprise**³ est un moyen de légitimer des modifications du Code du travail lorsque les syndicats majoritaires ne les ont pas approuvées. En France, la loi du 19 janvier 2000 porte sur la réduction négociée du temps de travail et prévoit qu'une consultation du personnel est obligatoire lorsqu'un accord sur cette réduction n'a pas été signé par les syndicats majoritaires, c'est-à-dire les organisations syndicales ayant obtenu la majorité des voix lors des précédentes élections professionnelles⁴. Certains thèmes peuvent faire l'objet d'une procédure de référendum dans l'entreprise⁵ tels la mise en place d'un régime de protection sociale complémentaire dans l'entreprise (Article L. 511-1 du Code de Sécurité Sociale), l'institution dans l'entreprise d'un système d'intéressement ou de participation des salariés aux résultats de celle-ci (Articles L 441-1 et L-442-10 du Code du Travail), les horaires individualisés (article L-212-4-1 du Code du Travail)⁶. Les consultations du personnel se sont multipliées depuis le début des années 1990, puisqu'une trentaine de

¹ Jacques DONZELOT, Renaud EPSTEIN, Juillet 2006, « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, pp. 7-8.

² *Le Point*, 2 février 2001, pp. 86-90.

³ Le film de Laurent Cantet, *Ressources Humaines* (1999), montre la mise en place d'une consultation sur les 35 heures dans une entreprise. Laurent CANTET, 2000, *Ressources Humaines*, scénario écrit en collaboration avec Gilles MARCHAND, éditions ARTE, p. 71.

⁴ Ulrick OHLEN, 2001, *Le référendum d'entreprise*, Mémoire de DEA de Droit Social, Université Panthéon-Assas, p. 2. Selon cette loi, il existe même un droit d'initiative appartenant aux organisations syndicales minoritaires signataires de l'accord.

⁵ La loi du 4 août 1982 évoque l'idée de démocratie directe dans l'entreprise et la loi du 3 janvier 1986 fixe les modalités de la consultation. Patricia POCHE, 1986, *La politique de démocratie directe dans l'entreprise, l'expérience française*, Thèse pour le doctorat d'état en droit, Université de Lille II, p. 268.

⁶ Ulrick OHLEN, 2001, *Le référendum d'entreprise*, Mémoire de DEA de Droit Social, Université Panthéon-Assas, p. 30.

consultations ont été recensées en 1994 (Publicis Potain, Biscuiterie nantaise, Bordelaise de Crédit) et qu'elles ont toujours été favorables à la direction. Selon Olivier Ihl, « la consultation organisée par Christian Blanc auprès des 40 000 salariés d'Air France, le 11 avril 1994 (84% de la participation pour 81% de oui) montre que la « démocratie d'entreprise » constitue une technique de sortie de crise »¹. Les salariés de l'équipementier automobile Visteon ont accepté au bout du deuxième référendum interne de racheter une partie de la réduction du temps de travail afin d'éviter des licenciements après avoir dit non dix jours plus tôt. Le 22 mars 2007, 666 des 1200 salariés du site de Charleville-Mézières ont accepté le rachat sous leur valeur réelle de 10,5 jours de temps réduit sur 20,5 au total². Alain Minc effectue pour sa part un parallèle entre le référendum d'entreprise destiné à contourner les corporations syndicales et le référendum national dont l'objectif est de court-circuiter le Parlement³. C'est pourquoi le référendum, dans son essence même, a tendance à menacer **l'existence de corps intermédiaires** et à traduire une somme de préférences individuelles vis-à-vis de certaines décisions⁴. Récemment, le rapport de la commission Attali a préconisé, en cas de signature d'un accord par des syndicats non majoritaires dans l'entreprise l'organisation d'un référendum auprès des salariés⁵. Le référendum d'entreprise est évoqué dans le cadre d'une modernisation du dialogue social en France.

Il peut y avoir à l'inverse des référendums internes aux syndicats permettant de consolider une revendication collective. Par exemple, concernant le plan de réforme des retraites du gouvernement Raffarin en 2003, les agents d'EDF-GDF ont été consultés par référendum, à l'initiative de la CGT le 9 janvier 2003. Ils ont rejeté à 53,4% le protocole d'accord sur leurs retraites (question des régimes spéciaux) négocié par plusieurs syndicats et

¹ Olivier IHL, 1996, *Le vote*, Paris, éditions Montchrestien, p. 72.

² *Les Échos*, 26 mars 2007.

³ Alain MINC, 1995, *L'ivresse démocratique*, Paris, Gallimard, p. 50.

⁴ Cependant, le référendum d'entreprise peut être également utilisé dans un contexte où les relations entre partenaires sociaux sont moins tendues. Ainsi, suite à la proposition d'un congé parental effectuée par la direction de Fleury-Michon, sur 1694 salariés votants et 90% des suffrages exprimés, 791 ont dit oui, 744 ont dit non, le congé a par la suite été mis en place dans les quatre établissements vendéens du groupe Fleury-Michon. *Le Monde*, 11 mai 1994.

⁵ Jacques ATTALI (dir.), 2008, *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, Paris, Documentation française, Décision 120, p. 110. <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000041/0000.pdf> Site consulté le 31 janvier 2008.

les directions des deux entreprises, et ratifié par la CFDT, la CGC et la CFTC¹. En janvier 1993, un référendum organisé par plusieurs syndicats a été organisé dans la société Valmex (ex-Peugeot / groupe Valois) pour proposer aux 894 salariés de partager leur temps de travail afin d'éviter 98 licenciements². Les salariés de la fonderie Bouhyer à Ancenis (Loire-Atlantique) ont rejeté à 61% le projet d'aménagement du temps de travail proposé par la direction lors d'une consultation organisée dans l'entreprise le 19 avril 1994³.

En Allemagne, le syndicat de la métallurgie IG Metall a connu plusieurs référendums, notamment dans les nouveaux *Länder* sur le partage du temps de travail. Un vote pour la grève y avait été organisé au printemps 2003 dans ces *Länder*, 79,7% des adhérents participant au vote se sont exprimés en sa faveur, pour un taux de participation de 95%. Selon les statuts d'IG Metall, aucune grève ne peut être déclenchée si un référendum n'a pas recueilli au préalable 75% au moins de voix favorables⁴. On trouve ce type de **référendum syndical** dans d'autres pays européens à l'instar du grand syndicat suédois LO (Landsorganisationen) qui a organisé un référendum interne le 18 mars 2002 sur la privatisation des entreprises publiques⁵. En Allemagne, on trouve au début du XX^e siècle l'institutionnalisation d'un **référendum patronal** avant chaque vote portant sur une réforme importante⁶. Selon l'article 139 de la loi du 30 juin 1900,

« sur la demande des deux tiers au moins des exploitants, il pourra être disposé, pour une commune ou pour plusieurs autres communes limitrophes, par ordonnance de l'autorité administrative supérieure [...] que, pour toutes les branches ou certaines branches seulement d'exploitation commerciale, les magasins devront être fermés au trafic, à des périodes déterminées pendant toute l'année, à partir d'un moment à fixer entre 8 heures et 9 heures du soir et entre 5 heures et 7 heures du matin »⁷.

En l'occurrence, 743 villes, dont 40 de plus de 100 000 habitants avaient en 1910 la fermeture à 8 heures. Ce référendum patronal fonctionnait comme une consultation des professions sur

¹ *Le Monde*, 11 janvier 2003.

² Pierre AGUDO, « Offensive sur le travail », *L'Humanité*, 15 janvier 1993.

³ *Le Monde*, 19 avril 1994.

⁴ Adelheid HEGE, mars 2004, « Un accord salarial presque consensuel dans la métallurgie qui vient assouplir le temps de travail », *Chronique Internationale de l'IRES*, n°87, p. 31.

⁵ Bernard ZIMMEN, 2003, *La dictature des syndicats*, Paris, éditions Albin Michel, p. 235.

⁶ Emmanuel GOUNOT, 1913, *Les réformes professionnelles par le referendum patronal*, Paris, éditions Arthur Rousseau, pp. 56-57.

⁷ *Ibid.*, pp. 76-77.

un principe d'organisation du travail. Il a été organisé localement, afin de savoir quelles communes privilégiaient ces nouveaux horaires. Ainsi, cet exemple vient rappeler qu'il existe depuis longtemps de nombreuses variantes de consultation sur des publics ciblés. L'encadré ci-dessous rassemble des pratiques plus symboliques qui apparentent le référendum à une forme de **sondage**¹.

Figure 1: Les usages mineurs de la consultation en France

Par exemple, la Chambre économique de Morlaix a organisé à la fin 2002 un référendum local pour remplacer le bonjour par le terme breton « demat ». 49% des électeurs ont accepté ce principe². Depuis très longtemps, des revues évoquent le terme de « référendum » lorsqu'une consultation auprès des électeurs est organisée. On trouve une trace de cet usage lexical du référendum dans le *Dictionnaire du français contemporain*³. Le référendum existe dans de nombreuses organisations collectives dont le nombre d'adhérents est suffisamment important pour qu'il y ait une consultation au moment d'échéances décisives (poursuite de la grève pour un syndicat, adoption d'une position commune). Au moment des conflits du Contrat Première Embauche en France (février-mars 2006), des syndicats et des associations d'étudiants ont organisé des consultations militantes symboliques sur la reprise du mouvement de grève⁴.

¹ L'emploi du terme est tellement fréquent qu'on le trouve même pour désigner des élections pour traduire le fait que les électeurs se déterminent en fonction du programme et des idées des candidats et non seulement de leur personnalité. *L'Express*, 26 avril 2007, p. 5 : « le 6 mai, il y aura non pas un second tour, mais un référendum : non ou oui pour cinq ans de Sarkozy, oui ou non à un quinquennat Royal ».

² Chambre de commerce et d'industrie de Quimper Cornouaille, revue de presse du 2 décembre 2002, <http://www.quimper.cci.fr>, site consulté le 1^{er} avril 2005.

³ Jean DUBOIS (dir.), 1971, *Dictionnaire du Français Contemporain*, Paris, éditions Larousse, p. 978 : le deuxième sens du terme référendum indique une « consultation des membres d'un groupe ou d'une collectivité. *Revue qui organise un référendum auprès de ses lecteurs* ». Le référendum auprès des lecteurs était aussi pratiqué par les députés en campagne à l'instar des élections législatives de 1967 qui sollicitaient l'avis de leurs électeurs grâce à un bulletin-réponse à remplir. Cahiers de la fondation nationale des sciences politiques, 1971, *Les élections législatives de mars 1967*, Paris, Armand Colin, p. 163.

⁴ Les membres du syndicat SUD de l'université de Bordeaux III ont organisé un vote sur la poursuite de la grève. Lors de l'occupation des locaux de l'université de Rennes II, le directeur a décidé d'organiser un vote auprès de l'ensemble des étudiants pour décider de la fin de l'occupation des salles. François TAVERNIER, novembre 2006, « La démocratie participative à l'Université, les espaces publics universitaires », dans *Démocratie participative en Europe*, textes réunis par Stefan BRATOSIN et Dominique BERTELLI, Actes du colloque LERASS publiés avec le concours de la revue *Sciences de la Société*, pp. 93-99.

2) Le référendum administratif en France

Le référendum est également utilisé dans une moindre mesure dans l'administration, dans un remodelage des rapports entre les administrateurs et les administrés. Michel Bouissou notait déjà en 1977 qu'il y aurait là « l'amorce d'une renaissance de la pratique référendaire, débarrassée de son habillage mythologique et appelée à devenir une technique de décentralisation administrative »¹. En effet, le fait que l'on trouve en France une tendance renforcée depuis le milieu des années 1980 à la consultation, notamment au sein des administrations, prouve qu'une norme participative s'est diffusée. Cette diffusion s'est accompagnée d'une ouverture de l'information puisque la loi du 17 juillet 1978 a obligé les administrations communales à élargir la liberté d'accès des administrés aux documents administratifs les concernant. L'article 3 du décret n°79 834 du 22 septembre 1979 indique que l'obligation de publication des directives, instructions, circulaires qui émanent des autorités municipales, peut être remplie au choix des communes (soit par l'insertion dans le bulletin municipal soit par transcription dans les trois mois sur un registre tenu à la disposition du public) et la loi du 11 juillet 1979 oblige les autorités communales à motiver un certain nombre d'actes administratifs. Dans son troisième rapport d'activités (1982-1983), la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), après avoir interrogé 750 communes de plus de 10 000 habitants, avait déjà révélé des difficultés dans la maîtrise des documents communicables par le personnel communal². L'extension de la norme référendaire dans différentes sphères sociales d'activité pose les problèmes de **transfert d'une norme politique dans le monde des relations professionnelles**³. En revanche, la démocratie administrative autorise la participation des citoyens et ne se confond nullement avec la relation entre les fonctionnaires et leur hiérarchie. Les citoyens ont un droit à l'information, au recours et à la communication⁴. En France et en Allemagne, le référendum n'est pas limité

¹ Michel BOUISSOU, 1977, « Pour une réhabilitation de l'institution référendaire », *Mélanges offerts à Georges Burdeau*, Paris, LGDJ, p. 27.

² Philippe LANGENIEUX-VILLARD, 1985, *L'information municipale*, Paris, PUF, p. 91.

³ Pierre FADEUILHE, 2000, « La démocratie dans l'entreprise », dans Patrick CABANEL, Jean-Marc FÉVRIER (éd.), *Questions de démocratie*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, p. 359 : « Quel est le *démos* d'une entreprise, les salariés ou les actionnaires ? ».

⁴ Jacques VIGUIER, 2000, « Vers la démocratie administrative ? », dans Patrick CABANEL, Jean-Marc FÉVRIER (éd.), *Questions de démocratie*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, p. 389.

à la sphère politique, il est souvent utilisé dans d'autres sphères sociales à l'instar de l'administration et de l'entreprise.

B) Étude des référendums partisans

La recomposition des partis politiques en France et en Allemagne a été marquée par un usage de plus en plus fréquent du **référendum interne** permettant ainsi de légitimer la position majoritaire du parti politique. Par exemple, la refondation d'un nouveau parti à la gauche du SPD donnant lieu à une fusion entre le PDS et le WASG¹ d'Oskar Lafontaine a été la source de négociations intenses. Une partie du WASG y est très hostile, en raison de la mauvaise image du PDS, héritier du SED, parti communiste orthodoxe. Un référendum interne a été organisé au sein de la WASG et 78,3% des adhérents ont approuvé la fusion qui a été entérinée lors du congrès de ce même parti le 30 avril 2006². Le référendum interne ne fait pas forcément taire toute opposition interne puisque malgré le résultat de ce vote, les fédérations du WASG de Berlin et de Mecklembourg-Poméranie occidentale ont maintenu leur refus de fusionner avec le PDS.

1) Le référendum au service de la cohérence des attitudes des partis politiques

Le référendum partisan peut prendre l'allure d'une **position décisive à adopter** sur un problème important ou celui d'un **programme à accepter ou à rejeter**. Il peut être l'occasion de valider une transformation ou une réorganisation des structures partisans. Lorsqu'un parti fusionne des courants internes ou lorsqu'il change d'appellation, un référendum peut être organisé auprès des adhérents. Par exemple, en octobre 1997, François Léotard, alors président de l'UDF, avait donné son accord de principe au référendum interne sur la fusion des composantes de l'UDF³. Le Parti Socialiste français a eu recours au référendum interne en décembre 2004 (tout comme les Verts) à propos du référendum sur le projet de traité constitutionnel européen et a désigné sa candidate à la présidentielle lors d'une primaire le 16

¹ PDS : *Partei des Demokratischen Sozialismus*, parti du socialisme démocratique (postcommuniste), WASG : *Wahlalternative Arbeit und Soziale Gerechtigkeit*, Alternative électorale pour l'emploi et la justice sociale (socialiste de gauche).

² Adolf KIMMEL, 2006, « Les partis politiques : continuité et changement », *La Documentation française*, p. 126.

³ *Le Monde*, 7 octobre 1997.

novembre 2006. Le référendum interne en vue d'un référendum national correspond exactement à ce qu'une élection primaire représente pour une élection nationale. L'enjeu est d'assumer une cohérence à partir de débats internes devant trancher une position majoritaire.

Le référendum interne devient une manière d'insuffler de la démocratie au sein des partis politiques tout en risquant de solidifier les clivages, tels que ceux qui sont apparus au sein du PS à propos du projet de traité constitutionnel européen. Le PS a organisé un référendum interne en vue d'adopter une ligne politique pour le référendum portant sur le projet de traité constitutionnel. Malgré le résultat en faveur de l'adoption du traité, les dissonances n'ont pas cessé d'alimenter les querelles internes au parti. Certains partis politiques allemands ont intégré la possibilité du référendum interne. En effet, en 1993, il y eut une consultation (*Befragung*) au niveau fédéral au sein du SPD pour rendre possible le **référendum partisan** (*Mitgliederentscheid*) sur des questions essentielles (*Sachfragen*) ainsi qu'un système des primaires¹. La CDU, lors de son congrès de 1995, a modifié ses statuts en y incluant la possibilité de **consultations des militants** (*Mitgliederbefragungen*).

Les partis politiques allemands ont depuis le début des années 1990 été affectés par l'extension des procédés de démocratie directe² au point où l'on peut se demander si ces procédés affaiblissent les structures partisans. En fait, l'inclusion de pratiques référendaires a des effets différents selon le type de structure partisane, qu'il s'agisse d'un groupe parlementaire lié à des leaders, d'un parti d'activistes organisés sur une base territoriale ou d'un parti créé autour d'un leader³. Lorsque le parti est créé autour d'un leader, le référendum interne a des effets plébiscitaires certains tandis que pour un parti d'activistes, le référendum a tendance à mettre en lumière les divergences.

2) L'apparition de référendums militants locaux

Les écologistes ont eu recours dans les deux pays à des **référendums militants localisés**, permettant aux membres de prendre une position forte sur certains sujets tout en

¹ Klaus SEIDEL, 1998, *Direkte Demokratie in der innerparteilichen Willensbildung*, Frankfurt am Main, éditions Peter Lang, p. 228.

² Susan E. SCARROW, 1997, « Party Competition and Institutional Change: the Expansion of Direct Democracy in Germany », *Party Politics*, p. 451.

³ Matthew MENDELSON, Andrew PARKIN (eds.), 2001, *Referendum Democracy, Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Basingstoke, Palgrave, p. 79.

soignant la démocratie interne¹. Ils ont émergé progressivement au début des années 1980 en militant pour une démocratie de base (*Basisdemokratie*) qui privilégierait l'expression de la base militante du parti. Des référendums militants régionaux ont eu lieu dans les pays comme en Rhénanie du Nord en 1984 et en Ile-de-France en 1992². Les Verts ont toujours milité pour l'institutionnalisation du référendum local tout en pratiquant le référendum militant à l'intérieur de leur parti politique³, que ce soit en Allemagne ou en France. Selon Jérôme Vialatte, « le référendum local est un instrument de débat politique constamment mis en avant par les Verts, en tant que faisant partie de leur patrimoine culturel alternatif, du mythe de la démocratie directe »⁴. L'usage des consultations locales de militants indique également une territorialisation des partis politiques où des fédérations n'hésitent pas à marquer leur originalité sur certaines politiques à suivre.

De manière plus anodine, nous trouvons des exemples curieux de pratique référendaire partisane liée à des confrontations de projets personnels au sein du parti politique. Ainsi le 19 janvier 2005, le député-maire de Castelnau-le-Lez (Hérault) avait annoncé qu'il organiserait, dans la première quinzaine de mars, un référendum auprès des militants de sa circonscription pour rappeler à l'ordre Nicolas Sarkozy lorsque ce dernier était ministre de l'Intérieur et qu'il critiquait l'action du président Chirac⁵. Lors d'un entretien téléphonique que nous avons eu avec le responsable de la permanence de Monsieur Grand, celui-ci nous a indiqué que

« Monsieur Grand a fait au début de l'année une demande de référendum local militant pour s'assurer que les militants de la 3^e circonscription soutenaient l'action du président de la République [de l'époque]. Il voulait s'assurer la fidélité de ses militants. Il n'est pas allé au terme de sa démarche, des rencontres diverses l'ont apaisé »⁶.

Il s'agit d'une annonce d'un **référendum local partisan**, puisqu'un élu choisit d'organiser une consultation locale au sein de sa section pour lancer un signal politique.

¹ Noël Mamère a émis l'idée d'un référendum militant dans le cadre de la rénovation du parti et de la structuration des courants internes. *Sud-Ouest*, 25 juin 2007, p. 5. Le même appel est lancé par des responsables socialistes souhaitant accélérer le calendrier de la rénovation de leur parti.

² Jérôme VIALATTE, 1996, *Les Partis Verts en Europe Occidentale*, Paris, éditions Economica, p. 81.

³ *Ibid.*, p. 81. Les référendums d'initiative militante sont prévus dans les statuts des Verts français à la demande d'un dixième des adhérents.

⁴ *Ibid.*, p. 175.

⁵ *Le Monde*, 19 janvier 2005.

⁶ Entretien réalisé par nos soins le 21 septembre 2005 avec le responsable de la permanence parlementaire de M. Grand, député-maire de Castelnau-le-Lez.

Ainsi, les référendums sont non seulement défendus dans les programmes des partis mais aussi pratiqués lorsque le parti politique procède à des votes sur des questions importantes. Les circonstances politiques et l'idéologie moins stable des partis politiques ont tendance à favoriser le recours au référendum interne. *In fine*, le référendum interne peut contribuer à renforcer le débat idéologique au sein du parti (*input* envers les militants) et à clarifier la position majoritaire au sein du parti politique (*output* envers l'opinion publique).

C) Les consultations infra-communales

Les consultations de quartier se sont développées ces dernières années, la plupart étant sauvages en France alors qu'en Allemagne, les référendums de quartier sont relativement courants dans les grandes agglomérations.

1) Les consultations de quartier en France

Ces consultations existent en France sur des sujets spécifiques de politique publique. Comme le souligne Yves Mény,

« Le terme "local" est à la source de bien des ambiguïtés, car son emploi est multiforme. Dans la tradition administrative française, il est lié aux deux collectivités territoriales reconnues ou créées par la Révolution, le département et la commune. Dans une acception étroite, cette conception exclut comme niveau local tout ce qui est infra-communal (quartiers) ou supra-départemental (région) »¹.

Selon cette définition, nous devrions exclure le cas des référendums de quartier, mais le terme de référendum local est également appliqué pour ces consultations qui ont pour objectif de soumettre aux populations des projets d'aménagement qui leur sont destinés. Les consultations de quartier sont des consultations urbaines pertinentes pour une partie du territoire de la commune. La ville de Paris a connu quelques consultations ces dernières années, en raison de l'alternance politique. Les mairies d'arrondissement acquises à la gauche en 1995 et en 2001 soignent leur image participative et entendent se démarquer par l'usage de ce type d'instrument. Par exemple, le 9 février 2004, un référendum de quartier a eu lieu au sujet de la rénovation du Carreau du Temple.

¹ Yves MÉNY, 1985, « Les politiques des autorités locales », dans Jean LECA, Madeleine GRAWITZ, *Traité de science politique*, tome IV, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, p. 426.

« C'est un projet qui date d'un certain temps. Pierre Aidenbaum s'était engagé dans sa campagne électorale de 2001 à ce que le projet de requalification du Carreau du Temple démarre. On a lancé la démarche dès 2002, avec une première réunion publique en présence d'Anne Hidalgo »¹.

Le référendum de quartier a un fondement légal puisque le décret n°93-222 du 17 février 1993 relatif à l'organisation de la consultation des électeurs rappelle que « lorsque la consultation ne concerne que les électeurs d'une partie du territoire de la commune, l'arrêté de convocation du maire mentionne le périmètre de cette partie du territoire et détermine la liste des électeurs concernés, qui doivent remplir dans cette partie du territoire l'une des conditions pour être inscrits sur la liste électorale en vertu de l'article L. 11 du code électoral »².

« On a appelé cela un vote local, ouvert le plus largement possible à tous les habitants du 3^e arrondissement inscrits sur les listes électorales, aux jeunes de quinze ans qui habitent et fréquentent un établissement scolaire de l'arrondissement, aux étrangers non communautaires et aux gens qui travaillent dans le 3^e arrondissement sans y résider. Il y a officiellement une population de 30 000 habitants dans cet arrondissement, le vote en visait 60 000 »³.

Ces consultations sans aucune base légale visent à légitimer des décisions locales sur des projets d'aménagement tout en créant un lien quelque peu artificiel avec les habitants. Elles s'inscrivent dans une démarche de proximité, où les élus pilotent soigneusement ces dispositifs. En juillet 1993, une association « Sauvons le Bois de Belleville » avait organisé un référendum pour la population des alentours de la rue Piat pour savoir si les habitants préféraient que la ville construise, sur un terrain libre, quelques dizaines de logements, un centre de prévention et des ateliers de musiciens ou bien qu'on y aménage un jardin, prolongeant le parc de Belleville. 508 votants (97,3%) avaient voté pour le jardin, le principe même de la consultation avait été contesté par Didier Bariani, le maire Radical de l'arrondissement à cette époque⁴. La consultation de quartier revêt en France une allure de choix à la carte à l'instar du référendum proposé à Grenoble au début de l'année 1990 sur la

¹ Entretien réalisé par nos soins le 5 mars 2004 à la mairie du III^e arrondissement avec Cyril Egner, maire-adjoint écologiste du III^e arrondissement de Paris.

² Décret n°93-222 du 17 février 1993 relatif à l'organisation de la consultation des électeurs par le conseil municipal instituée par l'article L 125-1 du Code des communes. <<http://www.admi.net/jo/19930219/INTB9300040D.html>>, site consulté pour la dernière fois le 19 août 2007.

³ Entretien en face-à-face réalisé par nos soins le 5 mars 2004 avec Cyril Egner.

⁴ « Référendum à Belleville », *Le Monde*, 19 juillet 1993.

rénovation des Halles¹. Il est intéressant d'observer que la consultation locale ne se limite pas à la définition des unités locales administratives, mais qu'elle se rapproche du vécu des habitants et de l'identité d'un périmètre qui échappe quelque peu à une logique cartographique².

Lors de notre observation participante au sein du Centre Social du Grand Parc à Bordeaux entre le 21 février et le 7 avril 2006 en tant que stagiaire chargé de l'animation locale et de la participation des habitants, nous avons pu mesurer l'attachement des habitants au quartier, cet attachement prenant la forme d'un engagement associatif intense et d'une participation sociale. L'observation participante est efficace lorsque la participation est forte, sinon les observations risquent de perdre de leur force d'analyse. Nous avons par ailleurs alterné entre les phases d'entretien et de conversation liée à une sociabilité naturelle. La « phase déambulatoire, conversationnelle »³ est importante, mais elle ne saurait à elle seule définir le contenu de l'observation participante. Ayant écouté certains habitants du quartier du Grand Parc⁴, nous avons pu comprendre la genèse du Centre Social au sein de ce quartier. Le quartier du Grand Parc a été construit de 1959 à 1962. Le Centre Social a été construit en 1964, puis reconstruit de 1966 à 1968. « Je me souviens du bâtiment qui existait auparavant, nous confiait une habitante, c'était un préfabriqué tout petit, puis après ils l'ont reconstruit et agrandi »⁵. Les habitants du quartier que nous avons interrogés ont dressé un panorama associatif du quartier, pour évoquer la façon dont ils vivaient leur engagement local. Certains d'entre eux font partie d'une association « Lire et faire lire » qui consiste à favoriser les échanges intergénérationnels : des bénévoles (souvent des retraités) viennent partager le goût de la lecture avec des enfants et des adolescents. Ces rapports sont souvent difficiles, mais ils témoignent des efforts effectués en la matière. Au cours du mois de mars 2006, une

¹ Florence BELOIN, juin 1990, *Référendum communal et pouvoir local, étude des référendums grenoblois de janvier*, Mémoire de maîtrise, IEP de Grenoble.

² Les dispositions prévues pour la consultation de quartier sont les suivantes dans le CGTC (articles L 2142-1 à 2142-8 concernant la participation des habitants à la vie locale) : « il ne s'agit donc pas, à proprement parler, d'un référendum local puisque les électeurs d'une commune peuvent ne pas être tous convoqués et que le vote ne vaut pas décision ».

³ Jean COPANS, 2005, *L'enquête et ses méthodes, l'enquête ethnologique de terrain*, Paris, Armand Colin, p. 66.

⁴ Présentation du quartier du Grand Parc par des habitantes lors d'un atelier d'écriture suivi au Centre Social le 10 mars 2006.

⁵ Entretien face-à-face avec une habitante du quartier le 10 mars 2006.

animatrice a travaillé sur un projet de quartier mêlant adolescents et retraités, projet qui suscitait les craintes des retraités. Les acteurs sociaux du quartier visent à coordonner des actions en vue de créer une conscience propre du quartier reposant sur la mémoire des anciens. Ces acteurs se fédèrent dans la préparation de certains événements du quartier tels que « Le Grand Parc en fête », qui a lieu chaque année dans la première semaine de juillet.

Notre observation participante, dans ce quartier, nous a permis d'évaluer le versant proprement social de la participation. En effet, évoquer la participation des habitants à la vie locale implique également de ne pas se limiter aux procédures politiques visant à avaliser un projet local. La construction du lien social à laquelle les centres sociaux des quartiers économiquement défavorisés participent contribue à façonner l'identité locale du quartier. Nous avons pu le mesurer grâce à la tenue d'un « journal d'itinérance »¹ retraçant jour après jour notre immersion dans cette structure et dans ce quartier. Ces structures ont pour vocation de produire une animation de proximité à destination de tous les habitants. Cela n'empêche pas une collaboration entre les divers quartiers pour créer des événements culturels particuliers. Michel Falise, qui a étudié de près les dispositifs de démocratie participative, pose les problèmes fondamentaux liés à ces pratiques :

« Participer en effet, c'est prendre une part, mais une part de quoi : de l'information, de la préparation à la décision, de la décision elle-même, de son suivi, de son contrôle ? Cette part, quelle est-elle : destinée à rester symbolique, minoritaire, sans lendemain, ou au contraire réellement significative et influente ? Qui prend part, au nom de qui, avec quelle légitimité : les proches, la clientèle, ou aussi les opposants et les indifférents ? Et qu'en est-il de la voix des "sans voix" : étrangers, jeunes, populations marginalisées... ? Dès lors que l'on entend avancer concrètement en démocratie participative, de façon efficace et crédible, on ne peut esquiver ces questions »².

Lorsque l'on évoque la participation des habitants, on ne parle pas uniquement des décisions politiques, mais bien plutôt d'animation de la vie locale³, comme pour retrouver un sens à la « communauté civique »⁴. Les centres sociaux se sont développés dans des lieux où

¹ René BARBIER, 1996, *La Recherche-Action*, Paris, éditions Economica, p. 94.

² Michel FALISE, 2003, *La démocratie participative : promesses et ambiguïtés*, Paris, éditions de l'Aube, pp. 52-53.

³ Entrevue semi-structurée avec un responsable de l'accueil du Centre Social du Grand Parc à Bordeaux réalisée le 28 février 2006.

⁴ Robert D. PUTNAM, 1993, *Making Democracy Work, Civic traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, p. 87.

l'urbanisme a favorisé l'apparition des grands ensembles, il était nécessaire de créer des lieux d'éducation populaire ouverts sur le quartier. Les bénévoles engagés dans ce type de structure sont les mêmes qui fréquentent les conseils de quartier ou les assemblées de quartier à l'instar d'Arcueil. Lors d'un entretien simultané avec trois habitantes d'Arcueil, celles-ci nous ont fait part du désengagement des habitants vis-à-vis du quartier et de la diminution de la politique sociale des collectivités locales.

« Nous intervenons au sein de beaucoup d'associations du quartier, comme "Femmes solidaires" avec laquelle on organise (pause) des événements culturels ; tenez, par exemple, on fête le 8 mars, la fête internationale de la femme. On aide les gens avec leurs papiers et on a un lien privilégié avec les habitants-relais. Il y a trois réunions par an et des choses se décident comme des équipements sportifs pour le Chaperon Vert. La décision des habitants sur les politiques locales, c'est (soupirs de l'interlocutrice qui prend la parole) pas grand-chose. Les gens devraient venir aux réunions (acquiescements des deux autres habitantes), ce sont toujours les mêmes qui viennent. Les gens ne viennent pas nous dire ce qu'ils pensent et après ils critiquent »¹.

Analyser le développement des référendums de quartier implique de prendre en considération cette dimension subjective de la construction d'une identité infralocale par les habitants. Certes, il n'y a pas eu de consultation locale au sein du quartier du Grand Parc, mais les demandes de référendum local à Bordeaux ont toujours été des demandes ponctuelles et situées sur un quartier². Le référendum local portant sur l'aménagement du centre d'Arcueil organisé le 5 décembre 1999 visait pour sa part à dépasser le point de vue de chaque quartier. Les grandes agglomérations françaises utilisent de plus en plus cette technique de concertation pour des projets touchant un quartier, les consultations pour un plus grand nombre n'étant pas les plus appropriées.

Le gouvernement de Lionel Jospin a voulu d'ailleurs instituer la possibilité d'un référendum d'arrondissement à Paris, Lyon et Marseille dans le cadre de la préparation de la loi sur la démocratie de proximité. Le 15 janvier 2002, le Sénat a rejeté cette proposition adoptée par l'Assemblée Nationale en juin 2001³. À Arcueil, en 2003, ce sont les locataires d'un immeuble qui ont été consultés pour savoir s'ils accepteraient la démolition de leur

¹ Entretiens avec Fanny Delbos, Marcelle Doudemont, Raymonde Asseline, réalisés le 14 décembre 2003 lors de la fête du quartier Jolliot-Curie à Arcueil.

² Jean-Jacques Respaud, le conseiller municipal PS avait demandé un référendum local sur l'installation d'un Marché U sur le marché des Capucins. *Bordeaux actu*, 18 janvier 2006.

³ *Le Monde*, 17 janvier 2002, p. 10.

immeuble afin d'en reconstruire un neuf. Selon l'ancien maire communiste d'Arcueil, Marcel Trigon, la ville a eu recours plusieurs fois à ce type de consultations.

« C'est plutôt un appui à la politique qu'une consultation réelle. Nous avons connu un référendum dans le quartier du Plateau au sujet d'un parking souterrain. La municipalité n'a pas pris position et le projet n'a finalement pas vu le jour. Pour le référendum du quartier de la Vache Noire, les habitants se sont prononcés à une grande majorité »¹.

Ces référendums se sont multipliés ces dernières années en France dans les grandes villes et les villes de plus de 20 000 habitants. À Orléans, la mairie voulait détruire la cité Bossuet, les locataires se sont mobilisés et ont organisé un scrutin entre le 30 juin et le 15 juillet 2003. Sur les 108 titulaires d'un bail, 81 se sont exprimés et le non l'a emporté à 93,4%². Selon le maire-adjoint communiste d'Arcueil,

« La consultation sur la Vache Noire est en fait inscrite dans les démarches de réhabilitation, elle est réglementaire. Il est obligatoire que les locataires soient consultés sur la démolition et la reconstruction ; ça implique de dire ensuite que les habitants sont partie prenante des décisions. Si les habitants disent non, c'est non »³.

Il faut dire qu'en France, le quartier a été au cœur d'innombrables procédures de concertation en matière de politique de la ville et que le référendum y a toujours été tenu en suspicion, de peur de voir surgir une contestation organisée de l'action des élus. Ainsi les initiatives du programme Habitat et Vie Sociale de 1976, les Comités d'Initiative et de Consultation d'Arrondissement (CICA) à la suite de la « loi PLM » (Paris-Lyon-Marseille) de 1982, le Rapport Dubedout (1983) ont insisté sur la notion de concertation. On sait que la démocratisation de la vie de quartier a été au cœur des revendications autogestionnaires des années 1960⁴. Le thème de la décentralisation infra-communale a eu lieu dans d'autres pays tels que l'Italie où au début des années 1960, les comités de quartier de la ville de Bologne étaient élus au suffrage universel. Le parlement italien avait voté en 1976 une loi-cadre sur la décentralisation et la participation des citoyens à la gestion communale en reconnaissant les comités de quartier. Les conseillers de quartier étaient élus au suffrage universel à la proportionnelle. À Pavie par exemple, des assemblées de quartier trimestrielles adoptaient des

¹ Entretien réalisé par nos soins le 7 mars 2004 à la mairie d'Arcueil avec Marcel Trigon, ancien maire communiste d'Arcueil de 1964 à 1997.

² *Libération*, « Orléans : jamais hors de ma tour », 23 juillet 2005.

³ Entretien en face-à-face réalisé avec Max Staat le 14 décembre 2003.

⁴ *Economie et Humanisme*, « Les quartiers : quelle réalité ? », septembre / octobre 1981, p. 6.

résolutions sur lesquelles le conseil de quartier devait se prononcer et un référendum de quartier pouvait être organisé sur la demande d'un dixième de la population du quartier¹.

2) Les référendums de quartier en Allemagne

En Allemagne, les référendums de quartier existent dans les villes-*Land* et portent sur des questions particulières concernant les habitants. À Berlin, dans les quartiers Friedrichshain et Kreuzberg ont eu lieu en 2005 un référendum portant sur le fait qu'une rue porte le nom d'un gauchiste célèbre des années soixante, Rudi Dutschke. En 2006, une initiative populaire avait été lancée contre l'extension de l'exploitation d'espaces verts. Cette initiative n'a pas été validée et n'a donc pas conduit à l'organisation d'un référendum local. Dans le quartier Hellersdorf-Marzahn, une initiative a été lancée en 2006 pour le lancement d'une maison citoyenne, mais elle a échoué. Dans le quartier Hohenschönhausen-Lichtenberg, il y eut une initiative pour le maintien du lycée Hans et Hilde Coppi (orienté sur les activités musicales) au lieu de sa fusion avec le lycée Kant. Le référendum local a eu lieu la même année et a satisfait le point de vue des initiateurs. Dans les quartiers de Pankow, Prenzlauer Berg et Weißensee, deux initiatives populaires ont été lancées en 2006 contre la construction d'une mosquée à Heinersdorf sans aboutir à un référendum local². Les référendums de quartier existent dans la mesure où les villes-*Land* telles que Berlin ou Hambourg ont des périmètres définis par des districts. Dans le quartier d'Altona à Hambourg, une initiative a conduit à l'organisation d'un référendum sur le maintien de la piscine « Bismarck », le référendum ayant échoué dans des conditions non définies. Dans le quartier Bergedorf, une initiative ayant conduit à un référendum local à succès contre la construction d'un parvis de gare, a eu lieu en 2000. Dans les grandes villes, les référendums locaux portant sur une question particulière ont moins de chance de satisfaire l'ensemble de la population concernée. Nous avons mesuré pour le *Land* du Bade-Wurtemberg l'impact de la taille sur la validité des référendums locaux pour savoir si ceux-ci ont des chances d'aboutir dans les grandes villes, notamment lorsque les thèmes concernent précisément un quartier. Lorsque l'on analyse le rapport entre la taille des communes et la validité du référendum local dans le Land du Bade-

¹ *Ibid.*, p. 15.

² Site du département de sciences politiques de l'université de Marbourg. http://cgi-host.uni-Marbourg.de/~mittendv/fsbbdd/begehrensliste.php?Ort_ID=1766etErgebnisLang=etBBJahr=et, site consulté pour la dernière fois le 14 avril 2007.

Wurtemberg, on remarque que la moyenne du nombre d'habitants où le référendum n'est pas valide est de 48 682 habitants alors qu'elle est de 18 181 pour les référendums valides¹.

Si on entre dans le détail des thèmes proposés au référendum dans les grandes villes et qui ont trait à la vie de quartier, alors on se rend compte que beaucoup d'initiatives sont rejetées parce qu'elles ne correspondent pas au catalogue défini par la législation du *Land*. Par exemple, à Heidelberg, en 1980, une initiative en faveur du maintien d'un bâtiment annexe à une fabrique de gants a dépassé le délai des quatre semaines. En 1988, la première initiative portant sur la reconstruction de la *Kronenplatz* n'a pas été acceptée car son objet n'était pas conforme à l'article 21 de la législation du Bade-Wurtemberg. La deuxième initiative a été acceptée, mais le référendum local n'a pas atteint le quorum d'approbation de 30%. La difficulté pour ces initiatives est qu'elles doivent réussir à mobiliser l'ensemble des habitants sur un projet les concernant. Tout référendum concernant le développement d'un quartier particulier a beaucoup plus de risques d'échouer alors qu'en France, les consultations infra-communales visent à élaborer une concertation avec les habitants du quartier pour désamorcer toute conflictualité potentielle, quand bien même le référendum de quartier n'a pas de fondement légal. Par ailleurs, les consultations infra-communales mettent en équation le versant social de la participation (engagement associatif) et sa dimension politique (institution de procédures visant à améliorer la réponse aux besoins sociaux).

Le cas des consultations de quartier illustre à quel point la norme référendaire s'est diffusée en France et en Allemagne au point de ne pas être limitée au seul territoire communal.

II. L'injonction participative et le référendum local au sein des espaces publics locaux

Si le référendum local est l'expression d'une norme participative, il se trouve que les élus tendent à s'approprier cet instrument pour éviter l'apparition de minorités agissantes au sein de l'espace public local. Ainsi, en Allemagne, le référendum communal a accompagné une transformation profonde des systèmes de démocratie locale vers un modèle homogène où les maires ont vu leur rôle devenir de plus en plus indépendant par rapport au conseil

¹ Enquête menée avec Fabian Reidinger sur les référendums et initiatives du Land du Bade-Wurtemberg en 2006.

municipal. En France, les maires sont devenus les chefs incontestés du conseil municipal et ont tendance à contrecarrer l'apparition de mécanismes de participation par le recours à l'idéologie de proximité. Selon Guy Lorant, pour beaucoup d'élus,

« La proximité n'est plus une pratique ou un moyen de se faire entendre, mais une fin. Elle constituerait en soi une vertu substitutive à l'obligation de faire de la politique, c'est-à-dire de proposer aux citoyens des choix de solutions privilégiant l'offre sur la demande »¹.

Si l'invocation référendaire au sein des campagnes locales en Allemagne tourne autour de l'évaluation des taux d'approbation et des conditions juridiques favorisant l'émergence d'une pratique raisonnable du référendum local, en France, le référendum local et notamment le référendum d'initiative populaire² figurent parmi les promesses d'institutionnalisation d'un certain nombre de candidats.

Que le référendum local soit assorti ou non de l'initiative populaire, il est adressé avant tout aux exécutifs locaux et donne un rôle prépondérant aux maires. En effet, le référendum local vise à mettre en évidence une politique locale manquante, il contraint les systèmes politiques locaux à réagir rapidement et *de facto* à mobiliser les maires qui prennent position par rapport à l'objet du référendum.

A) La mise en scène du pouvoir mayoral

Le discours sur la participation locale en France est à relier à la transformation du pouvoir des maires dont la responsabilité s'est accrue avec la décentralisation. Ces maires ont une influence considérable sur le contrôle de la législation en matière de démocratie locale. En Allemagne, l'institutionnalisation progressive du référendum local et de l'initiative populaire depuis la Réunification s'est accompagnée d'une diffusion du modèle du Sud des *Länder* caractérisé par **l'élection directe des maires au suffrage universel**. Autrement dit, alors que les élus locaux français bloquent les instruments de démocratie directe, les élus locaux allemands sont contraints par les chartes locales de réagir aux demandes locales des citoyens lorsque celles-ci prennent la forme d'une initiative.

¹ Guy LORANT, 2005, *Les collectivités locales face aux défis de la communication*, Paris, L'Harmattan, p. 25.

² Pendant longtemps, le référendum d'initiative populaire a été perçu comme élément perturbateur susceptible de déstabiliser le système représentatif. Pour Adhémar Esmein, il constituait un « élément Christophe Premat – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne » 124

1) La valorisation du registre de la proximité en France

La participation locale est un symbole renvoyant à deux significations entrelacées, d'une part celle d'une communauté solidaire et d'autre part celle d'un *locus* propice à ce mode de fonctionnement. Il n'est donc pas étonnant qu'elle soit mobilisée dans les discours politiques. Selon Cornélius Castoriadis, la signification est

« Un faisceau indéfini de renvois interminables à *autre chose que* (ce qui paraîtrait comme immédiatement dit). [...] La signification pleine d'un mot est tout ce qui, à partir ou à propos de ce mot, peut être socialement dit, pensé, représenté, fait »¹.

La signification imaginaire renvoie à l'imaginaire social qui institue les significations des choses pour un groupe social donné. Dans la culture politique française, la participation locale renvoie à la **commune**² pour laquelle il existe un attachement profond. Les élus locaux restent les élus préférés des Français parce qu'ils sont au contact de leurs préoccupations quotidiennes, leur rôle est régulièrement valorisé dans le discours politique³. Dans le cadre de la campagne des élections présidentielles de 2007, plusieurs candidats ont manifesté leur attachement à la ruralité et aux 36 000 communes, à l'instar du candidat centriste⁴, du candidat de CPNT, du candidat soutenu par le PT et du candidat du MPF⁵. La commune définit en fait le cadre mythique de la participation en France : la proximité n'est pas un gage démocratique, mais elle est utilisée dans ce sens dans les discours politiques. Nous nous sommes appuyé sur quatre discours présidentiels entre 2000 et 2002 évoquant la réalité de la

de trouble et de désorganisation législative ». Adhémar ESMEIN, 1894, « Deux formes de gouvernement », *Revue de Droit Public*, p. 41.

¹ Cornélius CASTORIADIS, 1975, *L'institution imaginaire de la société*, Paris, Seuil, pp. 359-360.

² Luciano VANDELLI, 2000, « La cellule de base de toutes les démocraties », *Pouvoirs*, n°95, pp. 6-7.

³ Allocution de François Mitterrand le 17 novembre 1994 lors du Congrès de l'AMF. *La France a-t-elle encore besoin d'élus? Actes du colloque 14 et 15 octobre 2004 au Palais du Luxembourg*, Paris, Institut François Mitterrand, p. 11.

⁴ Allocution de François Bayrou au Congrès des Maires de France, 21 novembre 2006 : « Je suis un ardent défenseur des 36 000 communes. La plus petite commune de ma circonscription, dans les Pyrénées-Atlantiques, avait, il y a peu, 18 habitants ; la plus grande 85 000. Je n'ai jamais considéré la commune de 18 habitants comme secondaire par rapport à celle de 85 000 ». <http://www.bayrou.fr/discours/bayrou-congres-maires-211106.html>, site consulté pour la dernière fois le 3 mars 2007.

⁵ Les points 265 à 269 du programme de Philippe de Villiers insistent sur la priorité donnée aux 30 000 communes rurales. <http://www.pourlafrance.fr/projetpresidentiel.php#ruralite>, site consulté le 6 avril 2007 pour la dernière fois.

démocratie locale pour analyser la manière dont la proximité a été **mise en scène**, le tableau suivant définissant le lieu et les circonstances de ces discours.

Tableau 9 : Les discours présidentiels sur la démocratie locale entre 2000 et 2002

Lieu et date du discours présidentiel	Destinataires et Circonstances du discours présidentiel
Rouillac, 21 septembre 2000	Maires de la Charente, discours de campagne référendaire
Nîmes, 25 octobre 2001	Maire de Nîmes et aux élus locaux présents, pré-campagne électorale
Rouen, 10 avril 2002	Assises des libertés locales, discours de campagne présidentielle
Troyes, 14 octobre 2002	Maire de Troyes et élus locaux, préparation de l'acte II de la réforme de décentralisation

Source : Archives du site de l'Élysée

Il faut rappeler que le contexte des discours de 2002 sur la démocratie locale est destiné en filigrane à préparer la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République. L'étude du lexique de ces discours a été effectuée à l'aide du logiciel d'analyse sémantique Tropes afin de repérer les thèmes récurrents et la construction de ces discours sur la démocratie locale qui sont pris dans un contexte similaire. **L'approche lexicométrique** a des limites certaines, dans la mesure où les symboles ont un contenu syncrétique qui augmente l'étendue des connotations et parfois des malentendus. Étant fondée sur la notion de fréquence, elle permet de pointer les alliances thématiques et la dynamique d'un discours politique et d'établir des marqueurs lexicaux¹. Dans le cadre de ces discours sélectionnés, il s'agit de montrer en quoi le champ de la démocratie locale est invoqué pour conforter la place de ces élus et annoncer le deuxième acte de décentralisation.

Tableau 10 : Analyse de la dynamique discursive des discours présidentiels sur la démocratie locale

Discours présidentiels	Verbes ²	Champ lexical du territoire	Structure du discours (type de scénario)	Champ lexical de la démocratie locale
------------------------	---------------------	-----------------------------	--	---------------------------------------

¹ Frédéric BON, 1991, *Les discours politiques*, Paris, éditions Economica, p. 262.

² Le logiciel distingue quatre types de verbes, les verbes exprimant des actions (factifs), ceux indiquant un état ou une notion de possession (statifs), ceux exprimant une déclaration sur un être, un état, un objet (déclaratifs) et ceux qui sont des actes de langage (performatifs).

Rouillac (2649 mots)	95 verbes déclaratifs (24,4%), 171 verbes factifs (43,8%), 121 verbes statifs (31%), 3 verbes performatifs (0,8%)	6 occurrences du territoire (pris en tant qu'adjectif ou en tant que nom) Territoire associé à mission, action publique, cohésion sociale, lien entre les hommes	Discours dont les thèmes portent principalement sur des sujets de politique et de société (166 références, 43 occurrences du terme « démocratie », 13 références au citoyen, 21 au vote, 9 au référendum)	5 occurrences, association avec vitalité, proximité, participation, citoyenneté, dialogue social, référendum local, référendum d'initiative populaire
Nîmes (2135 mots)	137 verbes factifs (47,7%), 74 verbes statifs (25,8%), 72 verbes déclaratifs (25,1%), 4 verbes performatifs (1,4%)	Territoire associé à l'action des collectivités locales (fiscalité et développement)	Politique et société (129)	3 occurrences de la démocratie locale, 2 occurrences des « libertés locales » et 1 référence au « dialogue local »
Rouen (2708 mots)	189 verbes factifs (48,3%), 107 verbes statifs (27,4%), 92 verbes déclaratifs (23,5%), 3 verbes performatifs (0,8%)	7 occurrences du territoire (vie, communication, politique de la ville)	Politique et société (146)	3 occurrences de la démocratie locale, 1 du référendum local, 2 des libertés locales)
Troyes (3875 mots)	267 verbes factifs (48,6%), 154 verbes statifs (28,1%), 123 verbes déclaratifs (22,4%), 5 verbes performatifs (0,9%)	6 occurrences du territoire (action économique, vie)	Politique et société (199 références)	5 occurrences des libertés locales, 3 de la démocratie locale et de la démocratie de proximité, 1 du référendum local

Source : Recherches personnelles et analyse lexicométrique à l'aide du logiciel Tropes

Lorsque nous comparons ces discours, sachant qu'ils s'inscrivent au sein d'un contexte législatif particulier¹, nous repérons clairement le champ lexical de la démocratie locale. Cette dernière est essentiellement décrite par des verbes statifs (l'état de la démocratie

¹ Les discours de Rouen et de Troyes sont postérieurs à la loi du 27 février 2002 sur la « démocratie de proximité ». Le discours de Troyes vise la préparation du projet de décentralisation du gouvernement Raffarin.

locale) et des verbes déclaratifs (déclarations sur le fonctionnement de la démocratie locale). Le contexte politique est déterminant en ce que les discours du Président en période de cohabitation et de campagne électorale sont beaucoup plus axés sur la volonté d'approfondir l'état de la démocratie locale. À ce titre, le discours de Rouillac est plus explicite sur les instruments de la démocratie locale et sur l'insertion du référendum local¹, alors que le discours de Troyes est plus prudent et mentionne la possibilité du droit de pétition et de référendum local pour les habitants désireux de faire entendre leur voix. Le local est perçu dans sa dimension exemplaire de possibilité et d'animation par les élus locaux. Ainsi, dans le discours de Rouillac, en s'adressant aux élus locaux charentais, le président déclarait:

« La démocratie locale a valeur d'exemple. C'est grâce à vous que la démocratie signifie service, proximité, participation au lieu d'être seulement une idée, un rite, un moyen d'organiser la compétition pour le pouvoir ».

Tous les discours sont organisés en fonction de l'idée que la démocratie locale est une démocratie vivante, de participation et de solidarité entre les habitants et leurs élus. Les catégories de citoyen et d'habitant sont convoquées simultanément, la sphère locale mêlant le domaine privé et public.

Ce carrefour lexical est au centre de la dynamique discursive, à savoir « l'entrelacs » ou le « chiasme »² entre la sphère publique et la sphère privée. Castoriadis, dans *Les Carrefours du Labyrinthe VI*³, définit la différence entre trois types de sphères humaines en se référant au régime athénien, la sphère du privé/privé (l'*oïkos*, c'est-à-dire la sphère domestique), la sphère du privé/public (l'*agora*, c'est-à-dire le lieu où nous rencontrons les autres), et la sphère du public/public (l'*ecclésia*, où les décisions se prennent). Le discours sur la démocratie locale relie les sphères du privé/public et du public/public : les élus s'adressent aux habitants pour les rendre solidaires de leur action, car ils restent maîtres des décisions même si le référendum local décisionnel offre la possibilité aux habitants de faire des incursions exceptionnelles dans cette sphère publique/publique. L' élu local est celui qui agit directement pour que la sphère privée/publique soit plus harmonieuse. Autrement dit, le discours sur la démocratie locale n'énonce en aucun cas la nécessité d'une citoyenneté plus

¹ Le discours de Rouillac fut un discours de fin de campagne, trois jours avant le référendum portant sur la réforme du quinquennat.

² Maurice MERLEAU-PONTY, 1964, *Le visible et l'invisible*, Paris, Gallimard, pp. 172-204.

³ Cornélius CASTORIADIS, 1999, *Les Carrefours du Labyrinthe VI*, Paris, Seuil, p. 152.

élargie dotée d'instruments de participation directe, mais plutôt celle d'une solidarité plus forte entre les habitants et les élus locaux. L'habitat, qui renvoie au domaine de la sphère privée/privée et de la sphère privée/publique est caractéristique de la vie politique locale : les habitants peuvent se **plaindre**, éventuellement se mobiliser pour faire part de leurs revendications aux élus locaux. La symbolique de la démocratie locale se situe dans cette frontière ; on sait qu'en grec, le *symbolon* indique les deux faces d'un même objet et ce qui les fait tenir ensemble¹ : le lien entre l'habitat et le territoire local est judicieusement mis en valeur dans les discours sur la démocratie locale. Castoriadis effectue pour sa part une distinction centrale entre le symbolique et l'institution.

« Les institutions, écrit-il, ne se réduisent pas au symbolique, mais elles ne peuvent exister que dans le symbolique, elles sont impossibles en dehors d'un symbolique au second degré, elles constituent chacune son réseau symbolique »².

Les symboles (les signifiants) sont attachés à des signifiés (des représentations) : la symbolique de la démocratie locale fait surgir la poétique d'un espace intime³ au sein de la sphère publique. John Searle insiste sur l'opérativité d'un signifiant flottant dans le discours :

« il y a des mots, des symboles, ou autres dispositifs *conventionnels*, qui *signifient* quelque chose ou expriment quelque chose ou représentent ou symbolisent quelque chose qui les dépasse, *d'une manière qui est publiquement compréhensible* »⁴.

L'institution qui est une dialectique de l'instituant et de l'institué, va au-delà du symbolique. L'institution de la démocratie locale en France *via* la reconnaissance juridique et politique d'un faisceau d'instruments de participation locale transcende la symbolique de la proximité entre élus et administrés qui tend à ancrer l'équation représentative aux échelons locaux. Le registre de la proximité justifie le fait que les élus locaux incarnent à eux seuls la démocratie locale. Ce discours de proximité est relayé par les élus locaux eux-mêmes qui se vantent d'être en contact permanent avec le citoyen sans perdre pour autant le monopole de décision. L'imputation, à savoir le « discours visant à ce qu'un public attribue à un homme »⁵, n'existe plus tant du point de vue de la rhétorique du maire entrepreneur, au centre de l'action

¹ ARISTOTE, 1989, *De l'interprétation*, Paris, éditions Vrin pour la traduction française, p. 78

² Cornélius CASTORIADIS, 1975, *L'institution imaginaire de la société*, Paris, Seuil, p. 174.

³ Gaston BACHELARD, 1994, *La poétique de l'espace*, Paris, PUF.

⁴ John SEARLE, 1998, *La construction de la réalité sociale*, Traduit par Claudine Tiercelin, Paris, Gallimard, p. 85.

⁵ Christian LE BART, 1994, *La Rhétorique du maire entrepreneur*, Paris, éditions Pedone, p. 11.

économique et sociale que du point de vue de la capacité d'écoute. **L'image participative** est au service de la mutation de ce rôle au sein de l'espace public. Lors d'un entretien avec un fonctionnaire territorial de la mairie d'Arcueil, chargé de la mission citoyenneté, celui-ci nous a exposé la façon dont la démarche de participation des habitants à la vie locale était conçue :

« Il y a un attachement réel à la personnalité du maire. Le maire est l' élu le plus apprécié par la population. Il est nécessaire de rétablir le contact entre les décideurs et la population, le premier échelon étant celui de la démocratie de proximité. Cette démarche participative est une démarche d'enrichissement et non une démarche de neutralisation de la démocratie représentative »¹.

Les élus souhaitent clarifier leur politique à la population et tout ce qui concourt à cette présentation est à mettre sur le compte de la démocratie de proximité. Les conflits sont interprétés dans le sens d'une non-participation ou d'une démarche personnelle. Comme le confiait le maire-adjoint communiste d'Arcueil,

« Il y a un rapport à la participation qui est curieux en France. On a une demande de participation et de proximité mais pas au point que la proximité empêche les décisions des élus. Au nom de la proximité, on dit aux gens : occupez-vous de tout ce qui est proche, la politique relève de la nation. On a ainsi un dessaisissement du droit des citoyens à intervenir sur les choix politiques du pays, c'est un thème dangereux »².

Par conséquent, les élus organisent et pilotent la participation locale alors qu'en Allemagne, cette participation est conçue en dehors de l'influence directe des élus locaux, même si cet espace est strictement contrôlé. L'incarnation de la démocratie locale en France pose le problème d'une distanciation nécessaire à l'exercice du mandat pour les élus³. Les affaires publiques locales sont ainsi gérées dans un domaine imbriquant la sphère privée et la sphère publique. L'indépendance du mandat est exclue de ce type de conception et l'invocation du référendum local s'inscrit dans la perspective d'une légitimation de l'influence du maire sur cette scène publique / privée.

¹ Entretien réalisé par nos soins avec Farid Benadou, responsable de la mission citoyenneté de la mairie d'Arcueil, à Arcueil le 12 décembre 2003.

² Entretien réalisé avec Max Staat le 14 décembre 2003.

³ Marion PAOLETTI, 1999, « La démocratie locale française. Spécificité et alignement », dans CURAPP/CRAPPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, p. 48.

2) Un pouvoir mayoral accru en France et en Allemagne

Nous observons en Europe une tendance à la construction de *leaderships* locaux légitimés par le suffrage universel. L'espace local est redéfini à partir d'une **personnalisation** du pouvoir politique¹ et l'affirmation du maire en tant que pilier de la démocratie locale². Comme le soulignent à juste titre Elodie Guérin-Lavignotte et Eric Kerrouche, les maires se trouvent au carrefour d'exigences contradictoires :

« À l'impératif de spécialisation requis par la technicisation croissante des modes de gestion publique locale répond une revendication démocratique et citoyenne de communication qui ne remet pas en cause l'attachement des citoyens à leur territoire, le cas de la commune demeurant emblématique »³.

Il est nécessaire d'examiner la qualification et l'ancienneté des maires en France et en Allemagne pour comprendre si l'expérience locale joue en matière de référendum. Selon les résultats d'une enquête internationale menée sur les maires de communes de plus de 10 000 habitants en Europe en 2003-2004, 8,6% des maires en Allemagne ont un niveau élémentaire à l'école, 28,9% un niveau d'études secondaires, 56,2% ont fait des études supérieures (5,8% n'ont pas répondu) alors qu'en France, 1,1% des maires ont un niveau d'études élémentaires, 16% d'études secondaires, 78,7% d'études supérieures (4,3% sans réponse)⁴. La complexification des tâches, la maîtrise des rouages juridiques et la professionnalisation des fonctions électives locales expliquent cet écart entre le niveau d'études des maires⁵ et celui du reste de la population⁶.

La différence avec l'Allemagne est significative (plus de 20%) et peut s'expliquer par le statut du maire dépendant de la législation de chaque *Land*, alors qu'en France le travail

¹ Hatem M'RAD, 2006, « La démocratie d'opinion le dépassement de la démocratie représentative ? », dans Rafaâ BEN ACHOUR, Jean GICQUEL, Slobodan MILACIC (dir.), Bruxelles, éditions Bruylant, p. 120.

² Élodie GUÉRIN-LAVIGNOTTE, Éric KERROUCHE, 2006, « Les élus locaux en Europe, un statut en mutation », Paris, La documentation française, p. 21.

³ *Ibid.*, p. 8.

⁴ *Ibid.*, p. 52.

⁵ Selon les données de la DGCL rapportées par Michel Koebel, 44,5% des maires de villes de plus de 3 500 habitants proviennent de professions intellectuelles supérieures pour 0,7% d'ouvriers. Michel KOEBEL, 2006, *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Bellecombe-en-Bauges, éditions du Croquant, p. 29.

⁶ Selon les chiffres de l'INSEE en 1999, 17,6% de la population hexagonale a un niveau d'études supérieures.

municipal implique la compréhension des mécanismes de négociations de financement de politiques publiques avec l'État central et des ressources propres au développement local. En Allemagne, 34,4% des maires ont une ancienneté de moins de 11 ans, 40,3% de 11 à 20 ans, 25,3% de plus de 20 ans alors qu'en France, 33,7% des maires ont une ancienneté de moins de 11 ans, 16,9 de 11 à 20 ans et 49,4 de plus de 20 ans¹. L'ancienneté des maires est importante en France, car l'enracinement local est une condition *sine qua non* de la carrière politique et un tremplin pour une visibilité nationale. L'écart est de plus de 24% entre les deux pays pour les maires ayant une ancienneté de plus de 20 ans. Selon les données que nous avons récoltées sur les communes de plus de 5 000 habitants en France, nous avons pu détailler le profil des maires urbains. En effet, à la fin de l'année 2006, 47,6% des maires ont moins de dix années de mandat², sachant que nous avons distingué la date d'entrée en mairie et la date d'entrée en politique locale. Parmi les informations que nous avons pour 1869 communes, 37,4% des maires ont entre dix et vingt ans de mandat et 15% ont une expérience de plus de vingt ans. Par rapport aux données d'Éric Kerrouche et d'Élodie Guérin-Lavignotte, nous percevons que plus la taille de la commune augmente et plus la longévité du mandat politique est patente. En d'autres termes, le mandat de maire est peu accessible aux nouveaux entrants, la conquête d'une ville nécessitant une **expérience et une connaissance du milieu politique local**.

Lorsqu'on établit la répartition socioprofessionnelle des maires français et allemands des communes de plus de 10 000 habitants, on obtient le tableau suivant :

Tableau 11 : Répartition socioprofessionnelle des maires français et allemands (communes de plus de 10 000 habitants) en 2004

Professions	France	Allemagne
Corps législatifs / cadres supérieurs	27,1	34,7
Professions intellectuelles et scientifiques	47,3	17
Professions intermédiaires	11,7	37
Employés	10,7	7,8

¹ Élodie GUÉRIN-LAVIGNOTTE, Éric KERROUCHE, 2006, « Les élus locaux en Europe, un statut en mutation », Paris, La documentation française, p. 53.

² Recherche menée avec Julien Dewoghélaère entre mars et décembre 2006 à l'Institut d'études politiques de Bordeaux sur les 1881 communes de plus de 5 000 habitants.

Autres	3,2	3,5
--------	-----	-----

Source : Élodie GUÉRIN-LAVIGNOTTE, Éric KERROUCHE, 2006, « Les élus locaux en Europe, un statut en mutation », pp. 90-91.

En France, de manière générale, on remarque que le profil des maires urbains est beaucoup plus élitiste qu'en Allemagne. D'autres données portant sur les maires français de communes de plus de 30 000 habitants ont mis en évidence leur haut niveau d'études puisqu'en 2004, 20,5% d'entre eux ont obtenu un doctorat¹. En Allemagne, le statut du maire varie d'un *Land* à l'autre, mais la généralisation de son élection au suffrage universel direct permet de renforcer son indépendance par rapport au conseil municipal et de légitimer son pouvoir. En France, les maires sont élus par le conseil municipal au sein d'un troisième tour interne, mais lors des élections, la tête de liste est pressentie pour être le maire en cas d'élection. Là encore, le cumul des mandats est la clé d'interprétation de cet enracinement des pouvoirs locaux, puisqu'une mairie est un bon appui dans la carrière nationale d'un élu. Le mandat local est celui qui justifie une proximité de l'élu avec ses administrés et qui montre une capacité à régler des problèmes concrets. En Allemagne, les élus ne contrôlent pas l'ensemble des opérations référendaires, dans la mesure où l'initiative populaire et en particulier l'initiative réactive sont institutionnalisées. Il n'est donc pas significatif d'analyser le poids de leur ancienneté alors qu'en France, les maires maîtrisent l'ensemble des consultations locales, c'est pourquoi il devient intéressant de savoir si leur ancienneté joue en cas de référendum.

Nous avons voulu, à travers le cas français, montrer si cette ancienneté était un élément déterminant pour le cas des maires qui ont organisé des consultations locales (pour les villes de plus de 10 000 habitants) depuis 1995. Le tableau suivant présente les communes de plus de 10 000 habitants ayant organisé une consultation locale depuis 1995 ainsi que le profil de leur maire en fonction au moment de cette consultation.

¹ Éric KERROUCHE, 2005, « Les maires français, des managers professionnels ? », dans Gérard MARCOU, Hellmut WOLLMANN (dir.), *La gouvernance territoriale, annuaire 2006 des collectivités locales*, Paris, éditions CNRS, p. 89.

Tableau 12 : Ancienneté des maires des communes de plus de 10 000 habitants ayant connu une situation référendaire en France depuis 1995

Nom de la commune	Taille de la commune	Nom du maire au moment du référendum local	Âge du maire au moment du référendum	Etiquette politique	Date du référendum local (*)	Maire depuis	Nombre d'années en tant que maire avant la consultation locale	Date d'entrée en politique locale
Manosque	1	Honde Robert	54	DVG	13/10/1996	1979	27	1979
Nice	5	Peyrat Jacques	65	DVD	27/11/1996	1995	1	1964
Aubagne ¹	2	Fontaine Daniel	59	PCF	07/04/2004	2001	3	1980
Berre-l'étang	1	Andréoni Serge	61	DVG	12/02/2001	1989	12	1989
Bouc-bel-air	1	Mallié Richard	50	UMP	15/03/1998	1989	11	1983
Les pennes-mirabeau	1	Amiel Michel	47	PS	12/02/2001	2001	0	1995
Marignane	2	Simonpieri Daniel	50	FN	12/02/2001	1995	6	1995
Bressuire	1	Boutet Claude	-	DVG	19/12/1999	1975	24	1975
Besançon	4	Fousseret Jean-Louis	55	PS	27/09/2001	2001	0	1983
Briançon	1	Bayrou Alain	45	UMP	06/09/2001	1983	18	1983
Chamonix	1	Charlet Michel	56	DVD	19/08/2001	1983	18	1982
Marmande	1	Gouzes Gérard	56	PS	04/11/1999	1983	16	1977
Cholet	3	Bourdouleix Gilles	42	UMP	26/06/2006	1995	11	1995
Croix	1	Carnois Michel	66	UDF	13/06/1999	1995	4	1995
Hautmont	1	Wilmotte Joël	51	DVD	Février 1999	1989	10	1989
Hem	1	Vercamer	51	UDF	13/06/1999	1998	1	1989

¹ Dans cette commune, le référendum est d'initiative populaire, il a été organisé par « l'association pour la protection du Garlaban aubagnais ». L'objet de ce référendum est de contester le projet d'urbanisation du maire.

		Francis						
Jeumont	1	Marin Christine	45	UMP	20/06/1996	1995	1	1995
Lammersart	1	Daubresse Marc- Philippe	46	UMP	13/06/1999	1988	11	1983
Marcq-en- Baroeul	2	Lecerf Jean- René	48	UMP	13/06/1999	1994	5	-
Mons-en- Baroeul	1	Wolf Marc	50	PS	Décembre 1998	1977	21	1977
Mouvaux	1	Balay Patrick	65	UMP	13/06/1999	1996	3	1983
La Madeleine	1	Dhinin Claude	65	UMP	13/06/1999	1977	22	1976
Roncq	1	Ghesquière Benoît	-	NI	13/06/1999	1998	1	1998
Saran	1	Guérin Michel	-	PCF	Décembre 1996	1977	19	1977
Wasquehal	1	Vignoble Gérard	54	UDF	13/06/1999	1977	22	1977
Cournon- d'Auvergne	1	Pasciuto Bertrand	50	PS	15/06/2003	2001	2	1998
La Courneuve	2	Poux Gilles	46	PCF	07/12/2003	1996	7	1996
Les Pavillons- sous-Bois		Dallier Philippe	35	UMP	22/06/2003	1995	8	1995
Sevrans	2	Gatignon Stéphane	34	PCF	06/12/2003	2001	2	2001
Stains	2	Beaumale Michel	55	PCF	Septembre 2003	1996	7	1996
Gaillac	1	Pistre Charles	62	PS	16/02/2003	1995	8	1976
Castelsarrasin	1	Dagen Bernard	57	NI	02/05/1999	1989	10	1988
Moissac		Nunzi Jean- Paul	57	PS	02/05/1999	1983	16	1982
Alfortville	2	Rouquet René	51	PS	12/10/1997	1988	9	1971
Arcueil	1	Breuiller Daniel	46	DVG	05/12/1999	1997	2	1989
Gentilly	1	Joubert Yann	51	PCF	23/11/1997	1997	0	1997
La Queue-en- Brie	1	Aubry Jacques	53	PCF	15/11/1997	1995	2	1995

Achères	1	Pierre Soulat	-	PCF	13/10/1996	1995	1	-
Rognac	1	Guillaume Jean-Pierre	55	NI	12/02/2001	2001	0	2001
Saint-Rémy-de-Provence	1	Palix Lucien	-	UMP	25/04/2004	2001	3	-
Sète	2	Liberti François	49	PCF	18/11/1996	1996	0	1971
Villefranche-de-Rouergue	1	Roques Serge	54	UMP	16/12/2001	2001	0	1989
Vitrolles	2	Mégret Catherine	47	FN	12/02/2001	1997	4	1997

(*) Seule l'ancienneté des maires en place au moment du référendum local est prise en compte

Légende :

Taille des communes

- 1= entre 10 000 et 30 000 habitants
- 2= entre 30 000 et 50 000 habitants
- 3= entre 50 000 et 100 000 habitants
- 4= entre 100 000 et 200 000 habitants
- 5= au-delà de 200 000

Source : Recherches personnelles

L'âge moyen des maires de communes de plus de 5 000 habitants est d'environ 60 ans et leur entrée en mairie date en moyenne d'au moins 13 ans, leur entrée en politique locale remonte en moyenne à 17 ans¹. Les maires n'organisant pas de consultations locales sont entrés en politique depuis longtemps et ne sont pas très favorables à un usage de ces instruments de participation, sauf lorsque les circonstances sont particulières. Selon les données que nous avons recueillies, entre 1995 et 2004, 101 communes de plus de 5 000 habitants ont connu une situation référendaire. Parmi les maires de ces communes, 15 sont sans étiquette, 35 de droite et 51 de gauche. Parmi les maires ayant organisé une consultation locale, 43 sont entrés en mairie après 2001, ce qui montre que la socialisation de l'élu peut avoir une légère influence sur l'usage de cet instrument. Il est cependant difficile d'en tirer des facteurs explicatifs stables dans la mesure où les cas sont trop peu nombreux et liés parfois à des circonstances exceptionnelles justifiant le recours au référendum local.

¹ Enquête quantitative réalisée par Julien Dewoghélaère et Christophe Premat entre mars 2006 et décembre 2006 à l'IEP de Bordeaux sur 1881 communes.

Depuis les premières lois de décentralisation, les maires ont vu leur pouvoir accru et contrôlent de ce fait l'espace public local, refusant de voir émerger un référendum local décisionnel jugé dangereux pour le système représentatif local alors qu'en Allemagne, l'initiative populaire sert de contrainte au système politique local. Les élus du conseil municipal ont intérêt à adopter des politiques satisfaisant une demande localisée pour éviter le lancement d'une initiative ou pour contrer une initiative émergente. En France, le pouvoir du maire reste fortement centralisé, cette réalité est consolidée par le type de relation spécifique entre l'élu et le fonctionnaire au sein du dispositif local. Le système actuel, basé sur un pouvoir exécutif et législatif centralisé autour de la personne du maire, influe sur l'organisation des collectivités territoriales¹. Selon Michel Charzat, maire du XX^e arrondissement de Paris,

« Aujourd'hui il est autant de monarques locaux que de collectivités auxquels le suffrage universel transmet démocratiquement le pouvoir. Le maire, particulièrement depuis les grandes lois de décentralisation de 1981 et de 1992, s'apparente à un roitelet local dont l'absolutisme est borné par la législation, à condition qu'il ne s'en émancipe pas, et limité par l'obligation à laquelle il ne peut déroger de remettre périodiquement en jeu son mandat »².

D'autres témoignages mettent en avant le décalage entre la perception du rôle du maire et sa fonction réelle.

« On a cependant tendance à attribuer aux maires plus de pouvoirs qu'ils n'en ont. Surtout, on leur attribue trop le bénéfice de ce qui se fait dans la ville. C'est oublier que ce travail est collectif, qu'y contribuent pour une large part les adjoints et les conseillers. Le personnel communal aussi. Il est vrai que cela dépend de la façon dont le maire travaille et s'il délègue plus ou moins réellement ses pouvoirs aux adjoints [...] On prête aussi très souvent aux maires des pouvoirs qu'ils n'ont pas : celui de la police, de délivrer n'importe quel permis de construire, d'expulser, de nommer les instituteurs, quand ce n'est pas de régler les querelles de voisinage. Pour beaucoup de citoyens, le maire, c'est souvent Saint-Louis sous son chêne »³.

Ce témoignage d'un ancien maire communiste vient tempérer la vision d'un maire omnipotent et insiste sur le style donné à l'action politique locale. Si les maires ont vu leurs responsabilités accrues, certains n'hésitent pas à mettre en application une idéologie participative, permettant au conseil municipal et aux habitants de s'impliquer dans la vie

¹ Denys LAMARZELLE, 2005, *La face cachée de la territoriale*, Montreuil, éditions du Papyrus, p. 25.

² Michel CHARZAT, 1998, *Le Paris citoyen, la révolution de la démocratie locale*, Paris, éditions Stock, p. 111.

³ Marcel TRIGON, 1994, *Retour aux sources, Lettre à mon fils*, Paris, Le Temps des Cerises, p. 81.
Christophe Premat – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne »

locale. De ce point de vue, les éléments de démocratie directe viennent contrebalancer le présidentialisme municipal en formalisant une demande extérieure qui est prise en considération par les élus et les fonctionnaires territoriaux. Ces contrepouvoirs sont réels si ces mécanismes sont contraignants ; dans le cas inverse, les dispositifs consultatifs ont tendance à légitimer le pouvoir local en présentant le maire comme enclin à la participation des habitants à la vie locale.

B) Vers une homogénéisation des systèmes de démocratie locale en Allemagne

L'élection directe des maires est devenue la règle en Allemagne¹. Le référendum local a accompagné une transformation profonde du système de démocratie locale. On remarque que dans tous les *Länder*, l'élection directe du maire au suffrage universel a suivi ou précédé l'introduction de mécanismes de démocratie directe. Il existe un décalage en Bavière, dans la mesure où l'élection directe date de 1952 alors que les mécanismes plébiscitaires ont été introduits en 1995. En fait, l'introduction de ces mécanismes avait été discutée dans ce *Land* au début des années 1950 avant d'être ajournée. Pour les nouveaux *Länder*, les mécanismes plébiscitaires ont accompagné la reconfiguration du pouvoir mayoral car ils précèdent (pour le Brandebourg, le changement est simultané) l'élection du maire au suffrage universel direct.

1) L'élection directe des maires et l'institutionnalisation du référendum local

Les mécanismes référendaires renforcent le lien entre l'exécutif local et les citoyens. La démocratie directe locale permet incontestablement l'affirmation de **leaderships locaux**². Le tableau suivant montre la relation existant entre l'élection du maire au suffrage universel direct, l'institutionnalisation du référendum et de l'initiative ainsi que les quorums exigés pour la révocation lorsque celle-ci existe dans le Land. L'évaluation de ces divers éléments permet d'apprécier l'ampleur de la transformation de la démocratie locale allemande.

¹ Patrick LE GALÈS, 2003, *Le retour des villes européennes, Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de la FNSP, p. 347.

² Pierre SADRAN, 2000, « Le Maire dans le cursus politique : note sur une singularité française », *Pouvoirs*, n°95, p. 88.

Tableau 13 : La transformation de la démocratie locale allemande

Bundesland (date de légalisation des pratiques référendaires locales)	Le maire préside le conseil municipal (oui = +, non = -)	Election directe du maire depuis ⁱ	Durée de la mandature	Révocation du maire à l'initiative du conseil municipal : quorum	Révocation du maire suite à une initiative populaire: quorum	Révocation du maire : quorum exigé pour le référendum de révocation
Bade-Wurtemberg (1956)	+	1956	8	-	-	-
Bavière (1995)	+	1952	6	-	-	-
Brandebourg (1993)	-	1993	8	Majorité des deux tiers	25% ⁱⁱ	25%
Hesse (1993)	-	1991	6	Majorité des deux tiers	-	25%
Mecklembourg-Poméranie extérieure (1994)	-	1999	7-9	Majorité des deux tiers	-	33,3%
Basse Saxe (1996)	- ⁱⁱⁱ	1996	5	Majorité des trois quarts	-	25%
Rhénanie du Nord - Westphalie (1994)	+	1994	5	Majorité des deux tiers	-	25%
Rhénanie-Palatinat (1994)	+	1993	8	Majorité des deux tiers	-	30%
Sarre (1997)	+	1994	8	Majorité des deux tiers	-	30%
Saxe (1993)	+	1994	7	Majorité des trois quarts	33,3%	50%
Saxe-Anhalt (1993)	+	1994	7	Majorité des trois quarts	-	30%
Schleswig-Holstein (1990)	-	1996	6-8	Majorité des deux tiers	25%	33,3%
Thuringe (1993)	+	1994	6	Simple majorité	-	30%

Source: (Norbert Kersting, 2004, *Die Zukunft der lokalen Demokratie, Modernisierungs- und Reformmodelle*, Campus Verlag, Frankfurt, p.129)

D'après le tableau, trois *Länder* disposent d'une possibilité d'initiative populaire révocatoire et onze ont défini un quorum d'approbation en cas de révocation, ce qui prouve que malgré tout, l'initiative populaire et le référendum local exercent une pression sur le système représentatif. En fait, la tendance est à l'adoption d'un système mayoral complété par des outils plébiscitaires avec un quorum permettant d'éviter l'instrumentalisation du pouvoir local par des minorités agissantes. Le maire tend à présider le conseil municipal comme en

Christophe Premat – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne »

France sauf dans certains *Länder* où il conserve une certaine indépendance vis-à-vis du conseil municipal. L'élection directe du maire au suffrage universel direct ne saurait être considérée comme un outil de démocratie directe. Jörg Bogumil et Lars Holtkamp effectuent une distinction entre *Personalentscheidungen* (décisions sur des personnes parmi lesquelles ce type d'élection) et les *Sachentscheidungen* sur des objets de politique publique. Pour eux, la démocratie directe met en évidence une forme spécifique de régulation des conflits ainsi qu'une recherche de décision et inclut ces deux modalités¹. Lors d'un entretien avec l'un des responsables de l'association *Mehr Demokratie* dans le Land du Bade-Wurtemberg, celui-ci a confirmé le fait que si l'élection directe des maires n'était pas un outil de démocratie directe, elle est un acquis démocratique incontestable.

« J'ai vu dans plusieurs ouvrages que l'élection directe des maires était considérée comme un instrument de démocratie directe, ce n'est pas un peu étonnant non ?

-Non, *Mehr Demokratie* se bat pour l'introduction des référendums et initiatives et pour la généralisation de l'élection à tous les niveaux, aussi bien sur le plan communal que sur le plan du *Kreis*. C'est la combinaison qui est un progrès vers plus de démocratie, pas uniquement les éléments pris un par un. Il est évident que l'élection directe des maires est un instrument représentatif »².

C'est en fait une tradition bien ancrée dans le sud de l'Allemagne et déterminante dans l'auto-administration locale. Depuis 1849, dans le *Land* du Wurtemberg, il existe une élection directe des maires par les citoyens masculins de plus de 25 ans et qui paient un impôt dans la commune depuis au moins trois ans avant les échéances électorales. Le droit de vote des femmes fut introduit en 1919 pour ce *Land* qui abaissa alors la majorité électorale à vingt ans. Dans le pays de Bade, les maires sont élus au suffrage universel direct depuis 1891 et ce jusqu'en 1907 avant que des systèmes de nomination par le pouvoir central apparaissent, notamment pour les grandes villes. L'idée est d'assurer une indépendance administrative de la commune vis-à-vis du pouvoir politique. On trouve même dans les pays de Bade et du Wurtemberg une commission citoyenne (*Bürgerausschuss*) au XIX^e siècle chargée

¹ Jörg BOGUMIL, Lars HOLTkamp, 2006, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, eine policyorientierte Einführung*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, p. 45 et p. 102.

² Entretien réalisé en face-à-face avec Christian Büttner, membre du bureau de l'association *Mehr Demokratie* dans le Bade-Wurtemberg, à Stuttgart le 16 mai 2006.

d'approuver les décisions d'une grande importance¹. Quant au régime d'auto-administration locale, il remonte en fait au XII^e et au XIII^e siècle². Dans le sud du *Land* Wurtemberg-Hohenzollern, zone occupée par les Français au sortir de la guerre, un système politique local d'influence française avait été instauré avec en plus l'élection directe des maires qui avait été arrachée au gouverneur français de l'époque : 84,1% des maires élus le 5 décembre 1948 étaient sans étiquette partisane. Avec la fondation du *Land* du Bade-Wurtemberg en 1952 et l'adoption d'une charte locale dès 1955, des règles spécifiques ont été instaurées, comportant l'élection directe des maires ainsi que des mécanismes plébiscitaires³. Le maire est membre du conseil municipal (§25 al. 1) et préside les séances du conseil municipal, il est élu pour une période de huit ans. Dans le *Land* bavarois, on retrouve les deux organes principaux de l'administration locale, à savoir le maire élu directement et le conseil municipal élu au scrutin de liste (§29). Le maire est considéré comme étant le premier fonctionnaire de la commune, il dispose d'au moins un ou deux adjoints choisis par le conseil municipal⁴.

L'organisation institutionnelle allemande n'a jamais été homogène puisqu'on pouvait distinguer au sortir de la Seconde Guerre Mondiale quatre régimes internes, celui du Conseil en Allemagne du Nord, celui du Magistrat en Hesse et au Schleswig-Holstein, celui du maire en Sarre et le système du Conseil en Allemagne du Sud. Le système du Conseil en Allemagne du Nord était connu dans l'ancienne zone d'occupation britannique (Rhénanie du Nord-Westphalie, Basse-Saxe) et a donc été influencé par le système communal anglais, l'idée étant de séparer l'organe chargé de prendre une décision et l'organe chargé de l'exécuter. Le Conseil, élu directement au suffrage universel, dispose d'une compétence de principe, l'administration étant assurée par un directeur élu par le Conseil qui a la faculté de régler les affaires courantes. Le bourgmestre a un titre honorifique et est le président du Conseil. Le système du Magistrat est pratiqué en Hesse, à Bremerhaven, en Basse-Saxe et dans les villes

¹ Hans-Georg WEHLING, 2000, « Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung im deutschen Südwesten », in Theodor PFIZER, Hans-Georg WEHLING, *Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, Landeszentrale für politische Bildung*, p. 30.

² *Ibid.*, p. 23.

³ *Ibid.*, p. 37.

⁴ Manfred WEGMANN, 2001, *Die kommunalen Ebenen in Bayern: Kommunal-Ordnungen und Wahlen*, München, Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, p. 21.

du Schleswig-Holstein¹. C'est un système caractérisé par la présence de deux organes distincts, le Conseil disposant des compétences les plus importantes. Les fonctions exécutive et législative sont séparées, l'exécutif étant à caractère collégial. Le système du bourgmestre est inspiré par le cas français puisqu'on le trouvait sur la rive gauche du Rhin, historiquement occupée par les troupes napoléoniennes (Rhénanie-Palatinat, Sarre). Le bourgmestre était élu au sein du Conseil avant qu'il ne soit élu directement par les citoyens depuis le 11 mai 1994 en Sarre², le 5 octobre 1993 en Rhénanie-Palatinat et le 22 décembre 1995 dans le Schleswig-Holstein. La Rhénanie du Nord-Westphalie et la Basse-Saxe connaissaient le système du Conseil du Nord de l'Allemagne avant d'avoir adopté le modèle du Sud avec quelques différences notables³.

Certaines études ont montré que les *Länder* où le maire dispose d'un pouvoir important ont une relation distante à l'égard des partis politiques locaux. En effet, selon des enquêtes réalisées dans les villes d'Arnsberg en Rhénanie du Nord-Westphalie et de Schwäbisch Gmünd dans le Bade-Wurtemberg, 45% des interrogés d'Arnsberg se prononcent pour le renforcement des partis politiques locaux contre 25% à Schwäbisch Gmünd⁴. Le *Land* du Bade-Wurtemberg a développé un modèle de démocratie de concordance où les étiquettes politiques importent moins que la personne du maire ; en d'autres termes, le maire affiche moins son appartenance partisane que son homologue de Rhénanie du Nord. C'est pourquoi les répondants du Bade-Wurtemberg ne voient pas la nécessité de renforcer le poids des partis politiques locaux. Du point de vue du développement des pratiques de démocratie directe, la Rhénanie du Nord connaît une situation plus favorable que dans le Bade-Wurtemberg ; les partis politiques locaux étant plus forts, ils peuvent contribuer au lancement d'initiatives ou parrainer une demande de référendum.

¹ Xavier VOLMERANGE, 2004, « Les mécanismes de la démocratie locale en Allemagne », dans Stéphane GUÉRARD (dir.), *Crise et mutation de la démocratie locale en Angleterre, en France et en Allemagne*, Paris, éditions L'Harmattan, pp. 325-358.

² Selon le §42 al 1, phrase 2 du code communal de la Sarre, le bourgmestre ne dispose toujours pas de droit de vote au sein du Conseil.

³ Selon le §36 al.3 phrase 2 du code communal de la Rhénanie-Palatinat, le bourgmestre a un droit de vote au sein du Conseil, mais celui-ci reste limité aux affaires de la compétence du bourgmestre et de ses adjoints.

⁴ Lars HOLTKAMP, Jörg BOGUMIL, Leo KIßLER, 2006, *Kooperative Demokratie, Das politische Potenzial von Bürgerengagement*, Frankfurt, New York, Campus Verlag, p. 127.

Selon les études menées par Lars Holtkamp, Jörg Bogumil et Leo Kißler, 90% des maires du Bade-Wurtemberg ayant une étiquette politique refusent de la mettre en avant ou de s'y référer d'une quelconque manière lors de la campagne précédant leur élection alors qu'en Rhénanie du Nord Westphalie, 70% des maires la mettent en avant¹. Les maires rhénans consacrent plus de temps à établir des contacts avec la fraction de leur parti représentée au conseil, la démocratie de ce *Land* tendant vers un modèle de concurrence partisane. Si l'institutionnalisation du référendum local a accompagné une transformation des systèmes de démocratie locale et une relative harmonisation de leur profil en Allemagne, le système politique local varie d'un Land à l'autre selon le poids des partis politiques locaux.

2) Le panachage des listes et le cumul de voix

Les différents *Länder* ont inclus des possibilités de **panachage de listes** et d'ajouts de noms, ce qui a pour effet de modifier la composition des majorités municipales et d'accentuer le choix des personnes plutôt que les choix partisans. Le panachage signifie que l'on peut modifier la composition d'une liste municipale en ajoutant des noms d'une autre liste. Il existe également la notion de cumul des voix qui signifie que l'on peut décider de voter plusieurs fois pour la même personne d'une liste pour accentuer ses préférences, le cumul étant limité (une même personne d'une liste peut être choisie plusieurs fois). Il s'agit en réalité d'un vote à coefficients qui accentue les préférences individuelles dans le choix des électeurs.

La possibilité de panachage des listes existe dans tous les *Länder* à l'exception de la Rhénanie du Nord-Westphalie, la Sarre, le Schleswig-Holstein². En Bavière, le panachage existe même pour les élections au Landtag³. Andreas Henke considère qu'en 1994, plus de 90% des électeurs des petites communes du Bade-Wurtemberg ont fait usage de leur droit de panachage et d'ajout des noms⁴. Paul Tiefenbach considère qu'en Rhénanie-Palatinat, la

¹ *Ibid.*, p. 138.

² Norbert KERSTING, 2004, *Die Zukunft der lokalen Demokratie, Modernisierungs- und Reformmodelle*, Frankfurt, Campus Verlag, p. 138.

³ Paul TIEFENBACH, März 2006, « Kumulieren, Panaschieren, Mehrmandatswahlkreise – mehr Demokratie beim Wahlrecht ? », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, p. 116.

⁴ Andreas HENKE, 1997, « Kumulieren und Panaschieren », in Oscar W. GABRIEL, Frank BRETTSCHEIDER, Angelika VETTER (Dir.), *Politische Kultur und Wahlverhalten in einer Großstadt*, Opladen, Westdeutscher Verlag, p. 171.

moitié des électeurs ont fait usage du panachage et du **cumul de voix** lors des premières élections locales ayant succédé à l'introduction de cette nouvelle règle en 1989, 20% des conseillers municipaux ont dû leur mandat au panachage et au cumul de voix¹. Un quart des têtes de liste ont perdu le leadership et la moitié des candidats présents en deuxième ou troisième position ont régressé dans le classement des préférences. En France, les électeurs ne peuvent pas panacher les listes dans les communes de plus de 3 500 habitants : comme ces communes rassemblent les deux tiers des électeurs, on peut en déduire que le panachage des listes ne concerne qu'un tiers des électeurs français. Les électeurs ne peuvent pas effectuer des choix de compétence personnels, dans la mesure où la liste est imposée et où les premiers candidats de la liste sont assurés d'être élus². En Bavière, le panachage et le cumul des voix a permis au début des années 1990 à 16% des conseillers municipaux de la ville d'Aschaffenburg d'être élus et à 14% des conseillers de Munich, ce qui prouve le brassage occasionné par ce type de procédure³. Là encore, les personnes engagées dans des initiatives citoyennes peuvent capitaliser ce genre d'action par une accession au conseil municipal.

Lors de trois sondages menés par l'Institut de science politique de Stuttgart entre 1993 et 1995 (un sondage auprès des conseillers municipaux de Stuttgart, un sondage auprès de la population de Stuttgart en août-octobre 1994 et un sondage auprès du même échantillon qui avait répondu en juin-août 1995), les raisons du panachage ont été évoquées⁴. Parmi les 64,8% de répondants qui ont reconnu avoir utilisé le panachage et l'ajout de noms à Stuttgart, 69,2% l'ont fait en jugeant que les personnes élues s'occupaient au mieux des citoyens. Les personnes étant peu intéressées par la politique ont utilisé cette modalité à 57,8% tandis que les personnes très intéressées ont fait usage du panachage et de l'ajout de noms à 74,3%⁵. Le choix des candidats apparaît bien plus important aux yeux de ces répondants que les simples

¹ Paul TIEFENBACH, März 2006, « Kumulieren, Panaschieren, Mehrmandatswahlkreise – mehr Demokratie beim Wahlrecht ? », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, p. 117.

² Michel KOEBEL, 2006, *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Paris, éditions du Croquant, p. 17.

³ Paul TIEFENBACH, März 2006, « Kumulieren, Panaschieren, Mehrmandatswahlkreise – mehr Demokratie beim Wahlrecht ? », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, p. 117.

⁴ Pour l'analyse de la représentativité des données, du taux des répondants, voir Angelika VETTER, 1997, « Die verwendeten Daten und ihre Repräsentativität », in Oscar W. GABRIEL, Frank BRETTSCHEIDER, Angelika VETTER (Dir.), Opladen, Westdeutscher Verlag, pp. 277-285.

⁵ Andreas HENKE, 1997, « Kumulieren und Panaschieren », in Oscar W. GABRIEL, Frank BRETTSCHEIDER, Angelika VETTER (Dir.), Opladen, Westdeutscher Verlag, pp. 175-176.

thématiques. En d'autres termes, le panachage des listes et l'ajout des noms ne fait que renforcer les préférences personnelles au détriment des identifications partisans¹. Outre les possibilités de panachage, il convient également d'analyser la manière dont les candidatures des maires sont présentées. Alors que dans le Bade-Wurtemberg et la Saxe-Anhalt, les candidats se présentent spontanément et organisent leur propre campagne, la plupart des *Länder* ont ajouté à ces candidatures libres la présentation du candidat par un groupe d'électeurs ou un parti politique local. Dans le Schleswig-Holstein, ou bien le candidat se présente spontanément ou il peut être déclaré par l'intermédiaire d'un parti politique représenté au conseil municipal².

L'adoption du système du Conseil du Sud se traduit par une plus grande indépendance des maires vis-à-vis des partis politiques locaux, même si cette indépendance est encore relative dans certains *Länder*, et une tendance à la personnalisation du pouvoir politique local³. L'introduction de mécanismes plébiscitaires est alors conçue comme l'institutionnalisation de contre-pouvoirs locaux, permettant occasionnellement aux citoyens de contrôler le développement de certaines politiques locales. L'Allemagne met en évidence une **double combinaison** des pratiques de démocratie directe avec le système politique : lorsque les partis locaux sont puissants, ils peuvent se saisir des initiatives et des référendums pour s'opposer ou appuyer une politique locale tandis que lorsqu'ils sont faibles, les pratiques acquièrent des effets plébiscitaires, légitimant ou contredisant l'action des maires. De ce point de vue, il existe une similarité certaine entre le cas français et les cas des *Länder* du Sud dans la mesure où le maire devient la personne centrale du jeu référendaire : soit il lance lui-même un référendum (France) soit il est interpellé par une initiative (Bavière) à laquelle il doit réagir. Le développement des pratiques référendaires a accentué une **personnalisation du pouvoir local** en France et en Allemagne avec cependant une différence fondamentale. Alors que l'introduction des procédures de démocratie semi-directe a succédé à une

¹ Paul TIEFENBACH, März 2006, « Kumulieren, Panaschieren, Mehrmandatswahlkreise – mehr Demokratie beim Wahlrecht ? », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, p. 115.

² Jörg BOGUMIL, Lars HOLTKAMP, 2006, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, eine policyorientierte Einführung*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, p. 63.

³ Jean-Benoît PILET, Kristof STEYVERS, Herwig REYNAERT, Carl DEVOS, 2005, "Three Regions, Three Debates, Three Outcomes? The Appointment of Mayors in Belgium", in Kristof STEYVERS, Jean-Benoît PILET, Herwig REYNAERT, Pascal DELWIT (Dir.), *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*, Bruges, Vanden Broele Publishers, p. 65.

parlementarisation du pouvoir local en Allemagne, en France, l'effet plébiscitaire se trouve accentué par l'absence de séparation de pouvoir entre l'assemblée locale et le maire¹. La personnalisation du pouvoir local en Allemagne intervient dans un système où les assemblées locales jouent un rôle plus important qu'en France.

III. La mise en abyme du système représentatif

Les discussions politiques à propos de l'usage du référendum interviennent dans des périodes électorales ou dans des périodes de réflexion sur l'état des institutions. Ainsi le référendum est conçu la plupart du temps comme un **élément régénérateur** aussi bien au niveau national qu'au niveau local. Il permet en filigrane aux élus de poser le problème de la transformation du gouvernement représentatif, puisqu'il est censé résorber partiellement la coupure entre représentants et représentés. En réalité, il permet de révéler partiellement la manière dont les représentants perçoivent leur rôle au sein du système représentatif ; à cet égard, il révèle ce que Nicos Poulantzas nomme la « structure-institution », c'est-à-dire la « matrice organisante des institutions »².

« Il faut pourtant ajouter que la structure n'est pas le simple principe d'organisation extérieure à l'institution : la structure est présente, sous forme allusive et inversée, dans l'institution même, et c'est dans la réitération de ces présences – masquées – successives que l'on peut découvrir le principe d'élucidation des institutions »³.

Le référendum permet de comprendre et de rendre visible le **fonctionnement des institutions représentatives**, il est souvent utilisé comme une promesse de rénovation de ces institutions. Le référendum est devenu une norme du discours politique dressant un horizon commun entre les élus et les électeurs. Il participe de l'activité communicationnelle des élus au sens où Jürgen Habermas la définit :

« Dans l'activité communicationnelle au sens fort, les intéressés partent non seulement de l'idée qu'ils tiennent compte de faits et disent ce qu'ils considèrent comme vrai et pensent

¹ Marion PAOLETTI, avril 2003, « Les élus contre la République ? Des préalables à la décentralisation », *Territoires*, n°437, pp. 32-33.

² Nicos POULANTZAS, 1982, *Pouvoir politique et classes sociales*, Paris, éditions Maspéro (1^{ère} édition, 1967), p. 123.

³ *Ibid.*, p. 123.

réellement, mais encore de l'idée qu'ils ne poursuivent leurs plans d'action que dans les limites définies par les normes et les valeurs en vigueur »¹.

Les responsables politiques invoquent le référendum comme gage démocratique assurant un lien continu entre élus et électeurs.

A) L'attitude des partis politiques face à l'idéologie participative

Il faut distinguer l'attitude générale du parti politique qui s'exprime au sein des textes programmatiques en vue des échéances électorales de la position des acteurs politiques sur l'échiquier local. Nous n'aurons pas les mêmes réponses si le militant est un élu local ou pas. La nécessité de la participation des citoyens à la vie publique a été intégrée par les programmes des partis politiques au point que certains en ont construit une idéologie, c'est-à-dire un discours de mobilisation des électeurs. Julien Freund évoque le *Mitbestimmungsrecht* (droit à la codécision) qui traverse l'idéologie participative.

« L'idéologie actuelle de la participation est funeste parce qu'elle dilue la responsabilité et la décision dans l'égalitarisme d'une multiplicité d'instances décisionnelles qui sont davantage des organismes de revendication que d'autorité. De ce fait, la notion de hiérarchie se trouve ébranlée. Dans toute société, il existe des relations égalitaires et des relations hiérarchiques. L'erreur serait de ne reconnaître exclusivement de validité qu'aux relations égalitaires ou bien aux relations hiérarchiques »².

Les partis politiques ont un besoin de se légitimer par l'intégration d'éléments participatifs au sein de leurs programmes, même si l'appréciation théorique d'instruments concrets de participation tels que le référendum et l'initiative populaire est difficile à assimiler au sein d'une idéologie participative stricte. On sait qu'il existe des **effets de dissonance** entre l'idéologie participative et le comportement des élus selon que ces derniers se réfèrent ou non à ce discours participatif³, mais certains partis n'hésitent pas à proposer l'institutionnalisation du référendum et de l'initiative populaire à différents échelons territoriaux. Nous pouvons apprécier l'idéologie participative d'un parti politique non pas à travers la préparation d'un

¹ Jürgen HABERMAS, 2001, *Vérité et justification*, Traduit de l'allemand par Rainer ROCHLITZ, Paris, éditions Gallimard, p. 64.

² Julien FREUND, 1987, *Politique et impolitique*, Paris, éditions Sirey, p. 82.

³ La référence à la participation permet au discours de dépasser des antagonismes existants (partisans par exemple) pour accéder à une nouvelle dimension d'intégration. François SAINT-OUEN, 1984, « De la matérialité du discours aux espaces discursifs », *Revue Française de Science Politique*, n°3, pp. 428-448.

programme électoral, mais lorsque les partis décident d'adopter un programme de politique générale valable pour toutes les élections.

1) L'idéologie participative au sein des partis politiques allemands

En Allemagne, le FDP a inclus la possibilité des référendums dès son programme de 1969 et son manifeste libéral de 1985. En 1958, les sociaux-démocrates avaient proposé une loi sur l'organisation d'un referendum sur le développement des armes nucléaires. Selon Andreas Klages et Petra Paulus, l'attitude du SPD à l'égard de la démocratie directe dépendait fortement de sa position selon qu'il se trouve dans un gouvernement de coalition ou dans l'opposition¹. Ces positions dépendent également de la position du parti au sein des parlements régionaux. Dans le Bade-Wurtemberg, étant donné que la SPD n'est pas dans la majorité, elle a un peu plus tendance à proposer des mesures en faveur de l'inclusion de pratiques de démocratie directe, en souhaitant par exemple abaisser le taux de signatures pour le lancement d'une initiative populaire au niveau du Land². Pendant son Congrès de 1986, la SPD a décidé de militer en faveur de l'institution du référendum à tous les niveaux, proposition qui a été renforcée dans le programme de Berlin en mars 1989 (« l'initiative populaire et le référendum doivent compléter les décisions parlementaires dans les communes, les *Länder* et la Fédération »)³. Les communistes (PDS)⁴ et les écologistes sont le plus favorables à ce genre d'instrument alors que les conservateurs de la CDU et de la CSU expriment de profondes réserves quant à la multiplication de ces référendums, leur programme de 1978 refusant d'autoriser l'introduction de ces éléments plébiscitaires. Si les ressources d'élus locaux des écologistes français sont assez faibles, les militants sont en revanche très favorables à la participation communale conçue comme un laboratoire d'expérimentations à mener en vue d'inaugurer une nouvelle manière de faire de la politique.

¹ Andreas KLAGES, Petra PAULUS, 1996, *Direkte Demokratie in Deutschland, Impulse aus der deutschen Einheit*, Schürer, p. 29.

² *Esslinger Zeitung*, 28 mars 1998. Le taux de signatures requis est de 10% soit 720 000 signatures.

³ *Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands*, décidé au Congrès de Berlin du 18 au 20 décembre 1989, chapitre IV, p. 47.

⁴ Le PDS n'est pas entré dans le jeu politique national, même s'il a gagné des échelons régionaux à l'instar de son alliance avec le SPD dans le Land Mecklembourg-Poméranie et dans celui de Berlin en janvier 2002. Stephan MARTENS, 2002, *Allemagne. La nouvelle puissance européenne*, Paris, IRIS, PUF, p. 36.

Le PDS souhaite également reconquérir une légitimité politique en construisant une idéologie participative fondée sur l'échelon local¹.

2) L'idéologie participative des partis politiques français

En France, l'idéologie participative a des résonances beaucoup plus fortes à gauche qu'à droite même si les socialistes français sont beaucoup plus réservés à l'égard de ces procédures menaçant les pouvoirs locaux². Ils restent divisés quant à l'usage du référendum local tout en acceptant l'idée d'une initiative populaire nationale. Les prises de position de la candidate socialiste aux élections présidentielles de 2007 en matière de démocratie participative et pour le référendum d'initiative populaire sont loin d'être partagées par les élus locaux socialistes. Dans la motion de synthèse adoptée au Congrès du Mans le 20 novembre 2005, plusieurs pistes furent élaborées concernant la démocratie politique incluant le mandat parlementaire unique, le statut de l'opposition et la réforme du Conseil Constitutionnel, l'introduction d'une dose de proportionnelle pour les élections législatives, le droit de vote des résidents étrangers sans que figurent le référendum et l'initiative populaire³. Le PCF revendique depuis plusieurs années l'idée d'une participation accrue des populations aux décisions politiques fondamentales. L'initiative populaire nationale y est défendue depuis 1994, car dans le *Projet de manifeste* du 28^e Congrès du PCF en 1994, il était écrit : « nous proposons que soit instituée l'obligation pour l'autorité compétente d'examiner et de se prononcer sur les questions exprimées par pétition, référendum ou proposition de loi déposée par au moins 2% des électeurs inscrits »⁴. Le projet de base commune, adopté par le 33^e Congrès du PCF, en décembre 2005, insistait sur l'idée d'un référendum d'initiative populaire.

¹ Johanna EDELBOUDE, 2006, *Les néo-socialistes est-allemands du Parti du Socialisme Démocratique (PDS) face à l'extrême droite. La figure de l'ennemi dans le jeu politique*, Thèse de doctorat, IEP Paris, p. 348.

² La démocratie directe apparaît comme une piste de réflexion dans les programmes politiques sans que ses modalités soient toujours précisées. Le document préparatoire aux 200 questions du projet socialiste de juillet 1978 la retient comme une manière de réinterroger les formes politiques de participation des citoyens à la vie politique. *L'Unité, hebdomadaire du Parti Socialiste*, n°304, http://ourouk.aamset.com/result_frame.php?catalogueID=4941, document téléchargé et consulté pour la dernière fois le 20 avril 2008.

³ <http://congres2005.parti-socialiste.fr/> Site consulté le 16 février 2007.

⁴ *Le projet de manifeste*, 28^e Congrès du PCF, 1994, p. 91.

La question du droit de vote des étrangers, agitée naguère par François Mitterrand, est de nouveau à l'ordre du jour, François Hollande se prononçant pour un référendum sur ce problème¹, faisant écho aux multiplications des référendums locaux sur ce sujet². Les écologistes sont en France très favorables à l'introduction de procédures de démocratie directe pour renouveler les pratiques politiques et aérer le système représentatif³.

3) L'idéologie participative des partis hors système

Dans les deux pays, les partis à la marge du système ont toujours revendiqué un surcroît de démocratie directe, car ils n'y sont pas intégrés. Les partis d'extrême droite (*Die Republikaner*, le *DVU* et le *NPD*) ont réaffirmé dans leurs programmes des législatives de 2005 leur attachement au référendum et à l'initiative populaire sans pour autant définir un cadre précis d'expérimentation ou discuter d'un quelconque quorum. En France, le Front National, le MNR et dans une certaine mesure le MPF, sont attachés à l'expression de la souveraineté populaire *via* des instruments de démocratie directe.

Le thème de la démocratie directe est utilisé stratégiquement par des partis politiques non intégrés au système, c'est-à-dire n'ayant pas ou peu de représentants parlementaires. Ils jouent alors sur l'écart des systèmes représentatifs entre une souveraineté populaire et une souveraineté nationale, pour incarner une contestation du système politique jugé oligarchique. En pratique, deux des quatre communes acquises à l'extrême droite aux municipales de 1995, Vitrolles⁴ et Marignane¹, ont eu recours au référendum local contre l'installation de l'aéroport

¹ François HOLLANDE, 2006, *Le devoir de vérité*, p. 142. *Le Projet socialiste*, p. 23 : « nous reconnaitrons le droit de vote pour les scrutins locaux aux résidents étrangers en situation régulière, et résidant depuis cinq ans dans notre pays ».

² Les communes communistes de la région parisienne se sont faites les championnes d'une telle pratique. Isabelle MANDRAUD, Jean-Baptiste de MONTVALON, *Le Monde*, 25 mars 2006, « Consultation à Saint-Denis sur le droit de vote des étrangers », p. 11. *Libération*, samedi 10 et 11 décembre 2005, « Vote des étrangers, qu'est-ce qu'on attend ? ». En décembre 2002, une première votation citoyenne sur le droit de vote et d'éligibilité des étrangers est organisée en France dans 70 communes gérées par la gauche. Au total, environ 40 000 personnes participent à un scrutin qui recueille 91,2% de oui.

³ Voir le programme adopté en décembre 2003 et en janvier 2004, http://programme.lesverts.fr/article.php3?id_article=292, site consulté le 1^{er} décembre 2006.

⁴ Les deux délibérations prises par le Conseil Municipal de Vitrolles le 12 novembre 2001 ont été annulées.

de Marseille. Malgré ce référendum annulé, les communes FN n'ont pas mis véritablement en pratique une idéologie référendaire². D'autres maires, aux thèses idéologiques proches, ont eu également recours au référendum local. Le 24 novembre 1996, Jacques Peyrat, passé du FN au RPR et nouvellement élu, a organisé un référendum pour la reconduction de l'arrêté réglementant la mendicité l'été, lequel fut annulé par la suite par le TA de Nice le 9 décembre de la même année. Si le taux de participation s'est élevé à 22,7%, 66,3% des exprimés se sont déclarés en faveur de cette reconduction, conformément aux vœux de la majorité municipale. Il existe bien un tropisme populiste de l'extrême droite³ qui utilise un sentiment de défiance à l'égard du système représentatif sans approfondir la façon dont les instruments de démocratie directe pourraient être mis en place. Selon Gilles Ivaldi,

« cet appel au “peuple véritable” contre les élites au travers de la pratique du référendum représente un exemple particulièrement intéressant de cette capacité de l'idéologie populiste à mobiliser les masses à partir de revendications en apparence démocratiquement légitimes – en l'occurrence ici la demande de plus de démocratie directe – pour des motifs et objectifs contraires aux principes mêmes des régimes pluralistes représentatifs, illustrant pleinement de la sorte l'ambiguïté de la relation qu'entretient le populisme avec le système démocratique »⁴.

Les partis d'extrême droite ont adapté leur idéologie à l'évolution des valeurs démocratiques des sociétés post-industrielles ainsi qu'à la contestation des normes traditionnelles de l'exercice politique⁵, d'où la revendication de la démocratie directe.

Les partis écologistes ont très tôt développé une culture de la démocratie directe dans leur entrée dans le système politique. Que ce soit en France ou en Allemagne, les partis écologistes ont été les premiers à préciser la manière dont on pouvait développer l'initiative populaire et le référendum local. En Allemagne, les Verts sont la mouvance qui s'est le plus

¹ Les deux délibérations du 18 septembre 2001 et du 15 octobre 2001 annonçant un référendum local, ont été annulées.

² Une consultation qualifiée de « mini-référendum » a été organisée le 15 septembre 1997 à Vitrolles pour rebaptiser l'avenue François Mitterrand. Une lettre aux riverains de la rue a été adressée concernant cette consultation. *Libération*, 23 septembre 1997.

³ Hans-Georg BETZ, 2004, *La droite populiste en Europe, Extrême et démocrate*, Paris, éditions Autrement, collection Cevipof, p. 99.

⁴ Gilles IVALDI, 2004, *Droites populistes et extrêmes en Europe occidentale*, Paris, La documentation française, pp. 38-39.

⁵ Michael MINKENBERG, Pascal PERRINEAU, 2007, « The Radical Right in the European Elections 2004 », *International Political Science Review*, Vol. 28, n°1, p. 31.

revendiquée du postmatérialisme puisqu'au milieu des années 1980 où ils comptaient jusqu'à 1000 élus au niveau local, régional et fédéral. Ils ont commencé à être une force structurante en participant aux élections depuis 1976/1977¹. Dans certaines villes, les Verts sont apparus sur la scène politique suite à l'organisation d'une *Bürgerinitiative* et d'un comité référendaire. Le 2 mars 1975, le groupe « *Wählergemeinschaft Unabhängiger Bürger* » (WUB, groupes des citoyens indépendants) a gagné six sièges (14,3% des voix) dans l'arrondissement de Berlin-Zehlendorf. Lors des élections communales du 20 mars 1977 dans le Land de Hesse, un groupe écologiste du nom de « *Wählergemeinschaft Darmstadt – Bürger gegen die Osttangente* » (Le groupe des électeurs de Darmstadt – citoyens contre la tangente de l'Est) a gagné cinq sièges (8% des voix) à l'assemblée de la ville².

Alors qu'ils avaient été les plus opposés à la mise en forme d'un système représentatif, au début des années 1980, ils ont adapté l'idéologie de la « démocratie de base » (*Basisdemokratie*) pour l'infléchir dans le sens d'un complément des institutions représentatives. Lors de la discussion au Parlement de Bade-Wurtemberg sur l'abaissement du quorum d'approbation exigé pour les référendums locaux, un député de la CDU a qualifié de « *rot-grüne Ideologie* » le fait de valoriser systématiquement la participation sans en analyser les conséquences sur le système politique³. Il est évident que la promotion d'instruments de démocratie directe a été favorisée par les nouveaux entrants politiques que sont les Verts à la fin des années 1980. En 1988, les Verts allemands ont envoyé de nombreux conseillers municipaux dans les villes de plus de 50 000 habitants. En 1992, sur 158 villes de cette taille dans les anciens *Länder*, les Verts ont des élus dans 84 villes alors qu'en 1980 ils en avaient dans 42 villes⁴. Les écologistes français se sont organisés électoralement dès 1973, mais ils n'ont pas réussi à s'imposer comme une force structurante de la vie politique contrairement à leurs homologues allemands. Les *Grünen*, créés en 1980, sont entrés au *Bundestag* avec 28

¹ Axel MURSWIECK, 1985, « La représentation comme processus politique, réflexion sur les institutions et les modalités de la représentation politique en République Fédérale d'Allemagne », dans François d'ARCY (dir.), *La représentation*, Paris, éditions Economica, p. 169.

² Wolfgang POHL, Uli BURMEISTER, Marianne FRIEDRICH, Herbert KLEMISCH, Hubert LOMMER (Dir.), 1985, *Handbuch für alternative Kommunalpolitik*, AJZ Verlag, p. 26.

³ Séance du 1^{er} juin 2005 à laquelle nous avons participé. Réaction d'un député de la CDU, applaudi par son banc.

⁴ Hiltrud NAßMACHER, März 2001, « Die Bedeutung der Kommunen und der Kommunalpolitik für den Aufstieg neuer Parteien », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jahrgang 32, p. 10.

députés élus en 1983 et 44 en 1987 alors qu'aux élections municipales françaises de 1983, les écologistes ont à peine totalisés 0,6%. De 1974 à 1988, le score des écologistes français n'a jamais dépassé les 5% tous scrutins confondus.

Les partis régionalistes sont aussi parfois plus enclins à développer des thématiques de démocratie directe, du fait de leur faible visibilité. En France, l'exemple de la Ligue savoisienne est à ce titre révélateur puisque ce parti revendique l'initiative populaire, le référendum ainsi qu'une rénovation de la vie politique. Selon l'un de ses membres, « l'inspiration est en partie issue de la Confédération [helvétique] qui est toute proche, d'autant plus que Jean de Pingon, le fondateur, a la double nationalité »¹. Régulièrement au cours de ses congrès, la Ligue Savoisienne, rattachée au groupe européen fédéraliste, insiste sur la promotion du référendum d'initiative populaire. Chez des élus à coloration régionaliste, le référendum fait partie d'une démarche politique autonome. Nous avons réalisé un entretien avec Gilles Maistre, maire écologiste indépendant et régionaliste de la commune d'Entremont en Haute-Savoie. Ce maire, élu depuis 1989, a organisé quatre référendums locaux dans sa commune de moins de 500 habitants. Le premier en 1992 a porté sur la construction de logements, le deuxième a concerné le choix du rattachement de la commune à la communauté de communes de Bonneville ou de Thônes et le troisième en 1996 a eu pour objet la création d'une piste pastorale. Pour le dernier référendum local consultatif, celui-ci a porté sur l'interdiction des OGM, la préfecture n'a rien dit en raison du caractère consultatif de ce référendum. Pour cet élu attaché à la démocratie rurale,

« Le village est l'alvéole de la démocratie. Il en faut des milliers pour qu'une démocratie forte puisse se développer [...] Par rapport à cette alvéole, il faut préserver les conseils municipaux. La décentralisation accentue le pouvoir des structures intercommunales. Le Parti Socialiste souhaite que ces structures soient élues au suffrage universel. Cela apparaît comme démocratique mais il faut que les délégués puissent être désignés et contrôlés par le conseil municipal. Cela politiserait le conseil municipal qui risque sinon d'être dépossédé de tout »².

Gilles Maistre allie une réflexion sur la nécessité de revitaliser la démocratie locale par tous les moyens face à une décentralisation en cours qui donne plus de poids aux structures intercommunales jugées non transparentes. Certains élus locaux français à coloration régionaliste n'hésitent pas à revendiquer le référendum local et à militer pour l'extension des

¹ Correspondance tenue avec l'un des membres de la Ligue Savoisienne, le 1^{er} février 2007.

² Entretien réalisé par nos soins à la mairie d'Entremont avec Gilles Maistre le 30 septembre 2004.

procédures de démocratie directe. Cependant, lorsqu'on passe du discours idéologique à la réalité de terrain, on se rend compte que les élus locaux y sont beaucoup plus timorés. Parmi les 1881 maires de villes de plus de 5 000 habitants, seuls 14 ont concouru sous une bannière régionaliste. Aucun d'entre eux n'a organisé de consultation locale et seulement 2 sont investis dans la promotion des instruments de démocratie participative¹. L'attitude des partis politiques n'est pas unilatérale vis-à-vis des instruments de démocratie directe, il existe de nombreuses dissonances internes qui dépendent en partie de la position du militant suivant qu'il est élu ou non. Certains élus font la promotion de la démocratie directe et de la citoyenneté locale en critiquant la pensée jacobine. François Bayrou, lorsqu'il était président de l'UDF, a multiplié ces références aux institutions et aux attaches régionales dans une critique des élites parisiennes².

Par ailleurs, l'idéologie participative ne se mesure pas tant aux programmes des partis politiques qu'à la façon dont les élus mobilisent leurs convictions au service de leur mandat. En réalité, les instruments et les outils de démocratie directe mettent en évidence le style de l'élu et la façon dont il envisage la conception de son mandat. L'idéologie participative permet à l'élu local de transformer sa manière de communiquer et de se présenter devant les électeurs. Le référendum fait incontestablement partie du répertoire de participation des élus locaux en France et en Allemagne. En France, cette injonction agit directement sur le style de l'élu local tandis qu'en Allemagne, la codification des procédés référendaires contraint les élus locaux à prendre position sur les droits populaires lors des élections locales.

B) L'invocation référendaire comme motif récurrent du discours politique

Le référendum est le plus souvent évoqué comme un instrument à expérimenter à condition qu'il ne reflète qu'une volonté de participation locale et non une remise en cause intégrale du système représentatif. Il est intéressant alors de repérer la façon dont il est énoncé et avec quels thèmes il est associé dans le discours. Il importe de placer l'étude du discours

¹ Enquête menée avec Julien Dewoghélaère entre mars 2006 et décembre 2006 à l'IEP de Bordeaux.

² François Bayrou avait même fait un discours en occitan au parlement de Navarre de Pau en 1993 (le discours est reproduit intégralement dans *La République des Pyrénées* du 26-27 octobre 1993). Colette MILHE, 2006, « L'usage instrumental de l'occitan par les politiques, clef de lecture de quelques problèmes nationaux », *Argumentum*, p. 103. Lors de la campagne des présidentielles 2007, sa proposition de supprimer l'ENA s'enracine dans cette critique anti-élitiste.

politique et de ses motifs dans le cadre d'une sociologie de la traduction, qui permet de comprendre comment le discours fait exister « le public comme totalité provisoirement définie »¹. En effet, la représentation du social produite par le discours politique permet de photographier un collectif en devenir. Selon Bruno Latour,

« L'énonciation politique possède elle aussi sa transcendance propre, minuscule, essentielle, décisive, native qui permet de ne jamais retrouver deux fois le collectif, le groupe en formation, dans le même état »².

Dans le discours politique, le référendum local convoque un collectif territorialisé qui exprime son exigence et son impatience par rapport à une politique donnée. Le référendum local est tantôt associé à un renouveau de la démocratie et à une pratique politique revigorée tantôt à une dérive démagogique et plébiscitaire des élus locaux. Il peut également dans une certaine mesure être considéré comme un ajournement de la décision à prendre. L'annonce d'un référendum présente l'avantage de remettre à plus tard une décision et de la faire dépendre d'un vote. Le référendum est vu comme l'instrument devant dénouer une crise en mettant les politiques face à leurs responsabilités. Ainsi, on distingue l'annonce de référendums rendus possibles par la Constitution et la volonté de changer les institutions pour faire une place plus forte au référendum et à l'initiative populaire.

1) Éloge du référendum comme remède à l'indifférence politique en France

En France, depuis la fin des années 1970, un certain nombre d'hommes politiques plaident pour l'utilisation plus fréquente des référendums nationaux et l'intégration du référendum local. Ce refrain se retrouve dans un nombre non négligeable de professions de foi de candidats à l'élection présidentielle ou d'anciens responsables politiques. Tous les courants politiques s'accordent à conférer un statut au référendum local au sein de la démocratie participative. Par conséquent, la mythologie d'une participation locale³ est valorisée dans les discours politiques, comme si la forme référendaire permettait d'accroître la participation politique en luttant contre l'abstentionnisme et la désaffection à l'égard de

¹ Nicos POULANTZAS, 1982, *Pouvoir politique et classes sociales*, Paris, éditions Maspéro (1^{ère} édition, 1967), p. 263.

² Bruno LATOUR, 2004, « Et si l'on parlait un peu politique ? », dans Alain BLANC et Alain PESSIN (dir.), *L'Art du terrain, Mélanges offerts à Howard S. Becker*, Paris, L'Harmattan, p. 274.

³ Albert MABILEAU, 1994, *Le système politique local*, Paris, éditions Montchrestien.

l'action des gouvernants. On retrouve une demande constante d'institutionnalisation de référendum d'initiative populaire au niveau national. Par exemple, Valéry Giscard d'Estaing écrivait en 1984 :

« Le référendum d'initiative populaire vise une autre situation : celle où le pouvoir politique a proposé, et le Parlement accepté, une loi sur laquelle l'opinion publique veut revenir et demander l'abrogation. On imagine que cela pourrait être le cas, par exemple, d'une loi restreignant la liberté des parents concernant le choix de l'école de leurs enfants. Ici encore des conditions devraient être exigées pour éviter le risque de multiplication des référendums, en particulier un nombre élevé de signatures d'électeurs provenant de plusieurs départements »¹.

Dans ce cadre, le référendum d'initiative aurait pour fonction d'interpeller le pouvoir central afin de lui faire part d'un certain nombre de problèmes récurrents rencontrés par la population, le tout étant de contrôler cette demande de part en part. Plus on remonte les échelons, plus l'initiative populaire doit toucher un collectif plus grand, ce qui présente l'avantage d'éliminer toute revendication spécifique d'un groupe particulier. La réforme institutionnelle envisagée par les hommes politiques *via* l'extension de l'outil référendaire est la réorganisation des pouvoirs locaux et leur dialogue avec le pouvoir central. C'est bien dans le sens de l'association de la population aux décisions qu'un consensus est recherché afin de pacifier les relations sociales. La demande de référendum d'initiative populaire a été relayée en France par des projets de loi d'origine parlementaire tentant de l'institutionnaliser. Une proposition de loi constitutionnelle n°422 a été déposée le 2 juin 1983 par Charles Pasqua et d'autres membres du groupe RPR afin de modifier l'article 11 de la Constitution et d'y introduire le référendum d'initiative populaire. Le taux de signatures de 500 000 électeurs y est retenu avec le parrainage de 500 élus tandis que la proposition de loi constitutionnelle n°842 déposée le 11 juin 1987 à l'Assemblée Nationale par Yvan Blot (Front National), Jacques Hersant (RPR) et Jacques Médecin (RPR) souhaitait modifier les articles 10, 11 et 72 de la Constitution afin d'instituer le référendum d'initiative populaire avec le quorum de 5% des électeurs. Le groupe du Front National a également fait une proposition de loi constitutionnelle n°972 le 21 octobre 1987 en vue de l'institutionnalisation du référendum d'initiative populaire². Ce sont à l'époque des parlementaires de l'opposition qui avaient demandé l'institutionnalisation du référendum d'initiative populaire.

¹ Valéry GISCARD D'ESTAING, 1984, *Deux Français sur trois*, Paris, Flammarion, pp. 144-145.

² Stéphane DIÉMERT, 1993, *Textes constitutionnels sur le référendum*, Paris, PUF, pp. 36-38.

Le référendum est souvent vu comme un instrument permettant de dénouer des conflits qui se prolongent, il consacre la règle majoritaire tout en respectant les minorités¹. En 2002, le candidat à la présidentielle Lionel Jospin déclarait pour sa part :

« Il serait également souhaitable de développer la possibilité de référendums locaux et régionaux qui n'auraient certes qu'un caractère consultatif mais qui éclaireraient utilement les décisions »².

Le référendum local ne peut pas avoir des conditions favorables lorsque la décentralisation elle-même subit des difficultés structurelles. Jacques Delors, ex-commissaire européen, estime qu'une décentralisation véritable irait dans le sens d'une participation accrue des citoyens.

« Je continue à penser, déclare-t-il dans un entretien réalisé en 2000, que la démocratie d'opinion est une mauvaise chose et qu'il faut donc des intermédiaires, des relais, de la démocratie à portée de main en quelque sorte »³.

Le journaliste lui demande ce qu'il ferait à propos de la Corse, s'il était en responsabilité.

« Je pense que j'organiserais un référendum, répond-il. Je ferais un référendum en Corse, avec deux ou trois questions bien posées, après avoir diffusé un document signifiant ce que représenteraient l'indépendance, l'autonomie dans une France vraiment décentralisée qui reste à faire, ou bien dans le maintien du *statu quo* »⁴.

Sa réponse est sans ambages car le référendum est un instrument permettant de trancher de problèmes politiques. Ainsi le référendum régional aurait des conséquences au niveau national et aurait pour mérite d'approfondir la question de la décentralisation.

Ces prises de position personnelles sont divergentes au sein des partis, même si ceux-ci promeuvent un accroissement de la participation politique locale et nationale. Autant les partis politiques valorisent à l'unisson la démocratie participative, autant les désaccords surgissent lorsque l'on détaille les caractéristiques du référendum local. Suivant les

¹ La règle majoritaire et le respect des minorités ne sont pas forcément contradictoires. Lorsqu'une règle est établie, rien n'empêche qu'elle soit remise en question ni que la minorité d'hier gagne la majorité des voix sur une question. Il faut bien comprendre que le référendum s'envisage du point de vue de la majorité dégagée et aussi du droit des minorités à lancer un référendum suivant le quorum établi. Angelika VETTER., 2002, *Lokale Politik als Ressource der Demokratie in Europa ?* Opladen, Leske+Budrich, p. 148.

² Lionel JOSPIN, 2002, *Le temps de répondre, Entretiens avec Alain Duhamel*, Paris, éditions Stock, p. 206.

³ Jacques DELORS, 2000, « Le territoire repensé », *Panoramiques*, n°49, p. 9.

⁴ *Ibid.*, p. 9.

distributions électorales et les territoires considérés, le référendum n'a pas la même tonalité pour l'élu local. Ainsi Jean Glavany met en garde l'utilisation de référendums d'initiative populaire tels qu'ils avaient été souhaités par François Mitterrand, dans sa *Lettre aux Français* de 1988¹. C'est bien en tant qu'élu local qu'il réagit. À droite, d'aucuns, à l'instar de Pierre Mazeaud², regrettent que l'extension de cette procédure aille dans le sens d'un dessaisissement des pouvoirs du Parlement et d'une autonomie des pouvoirs locaux. La réflexion sur l'institutionnalisation des référendums locaux a pris place au sein d'un débat constitutionnel ayant abouti à la révision du 28 mars 2003, dans laquelle le référendum local décisionnel a été reconnu pour la première fois³.

2) Le renouvellement du pacte démocratique au moment des campagnes électorales

À chaque campagne électorale, le renforcement de la participation des électeurs et plus largement des citoyens est l'un des thèmes structurants de la rénovation des institutions politiques. Le référendum, parce qu'il est conçu comme un **instrument d'expérimentation**, est alors mentionné comme l'une des voies possibles de régénération du lien à la politique. Il faut cependant effectuer un lien entre l'invocation du référendum local et le type d'élection. Si les élections législatives en Allemagne ou présidentielles en France mettent en perspective le référendum du point de vue de son rapport spécifique à un renforcement de la participation, son statut n'est plus le même lorsque l'on descend les échelons territoriaux où il a des résonances plus concrètes. Les élus locaux qui y sont hostiles ne font pas campagne en disant qu'ils sont contre l'usage de cet instrument, mais plutôt en le passant sous silence ou en évoquant d'autres instruments de participation.

¹ Jean GLAVANY, 1991, *Vers la nouvelle République ou comment moderniser la Constitution*, Paris, éditions Grasset, p. 131 : « Si je rejette [le référendum d'initiative populaire] ici, c'est que je crois que cette idée entraîne la "captation" de la démocratie par des minorités extrémistes et que la succession de ces débats souvent passionnels "excite la démocratie" pour reprendre l'expression de Robert Badinter, plutôt que de lui permettre de vivre sereinement ».

² Pierre MAZEAUD, 1993, « Le Parlement et ses "adversaires" », *Pouvoirs* n°64, p. 109-122.

³ Nous parlons de la constitutionnalisation du référendum local et non de sa reconnaissance juridique qui date de 1971. Avant cette révision constitutionnelle du 28 mars 2003, le débat portait sur l'interprétation de l'article 72 et « des conditions prévues par la loi » pour l'administration des collectivités territoriales. C'est cet article qui a été complété pour expliciter cette ambiguïté (article 72 alinéa 1).

Nous étudierons la place du référendum dans les thématiques institutionnelles des campagnes électorales en France et en Allemagne, avec une comparaison de son statut lors des présidentielles et des législatives de 2002 et 2007 en France et lors des législatives de 2005 en Allemagne. Il est à relever que l’invocation référendaire peut à la fois incarner une promesse de rénovation institutionnelle tout en **neutralisant** des décisions à prendre. De cette façon, le référendum serait un moindre risque et un moyen de remettre à plus tard des débats sensibles. On retrouve cette caractéristique dans le débat politique français où les promesses de référendum ont été évoquées par de nombreux candidats à la présidentielle. La particularité de la situation française tient à ce que l’institutionnalisation du référendum local se joue au niveau national alors qu’en Allemagne, chaque Land détermine les modalités de participation des habitants à la vie locale.

Lorsque l’on analyse les propositions des candidats aux élections présidentielles en matière de référendums, on remarque une amplification de la demande par rapport à celles des candidats de 2002. Le tableau ci-dessous illustre les prises de position des candidats officiels à la présidentielle sur le référendum en 2002.

Tableau 14 : Prises de position des candidats à la présidentielle de 2002 sur le référendum

Nom des candidats ¹	Référendum national	Référendum local	Participation des citoyens à la vie politique
Bruno Mégret	Référendum sur le rétablissement de la peine de mort		
Corinne Lepage	Pour un référendum d’initiative citoyenne au niveau national. Pétition de 5% des citoyens demandant au Parlement de se saisir d’un projet de texte	Référendum d’initiative citoyenne au niveau local	Mise en place d’une proportionnelle à l’allemande
Daniel Gluckstein	-	-	Révocation des élus et rotation des mandats
François Bayrou			Introduction d’une dose de proportionnelle aux législatives, proche de la pratique allemande
Jacques Chirac	Référendum sur les grands	Pour son institutionnalisation, à	

¹ La liste des candidats à la présidentielle a été tirée au sort par les membres du Conseil constitutionnel. Elle a été rendue publique grâce à la décision du 4 avril 2002. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2002/20020404.htm>

	débats sociaux-économiques Référendum sur une révision constitutionnelle portant sur la participation des citoyens, l'identité des régions, l'autonomie financière des collectivités locales, le droit à l'expérimentation et le rôle du Sénat	l'initiative des élus	
Jean-Marie Le Pen	Recours plus fréquent au référendum	Pour un référendum d'initiative populaire sans préciser de conditions	
Christiane Taubira			Droit de vote des étrangers à toutes les élections, création de mairies de quartier pour les agglomérations qui sont des conseils d'habitants élus.
Jean Saint-Josse	Référendum pour tout nouveau traité européen et transfert de compétences nationales à l'Europe		
Noël Mamère	Référendum sur une nouvelle Constitution. Droit d'initiative législatif citoyen : une proposition de loi contresignée par au moins 500 000 citoyens doit être inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée		Abaissement du droit de vote à 16 ans (majorité à 16 ans), élection des sénateurs au suffrage universel à la proportionnelle. Remplacement du Conseil Constitutionnel par une Cour Constitutionnelle pouvant être saisie par les citoyens
Lionel Jospin	Idée d'un référendum sur les grands débats de société à l'initiative présidentielle ¹	Référendums locaux et régionaux à caractère consultatif	Mode d'élection du Sénat
Christine Boutin	Référendum d'initiative populaire		Accroître le rôle du Conseil Constitutionnel
Robert Hue	Initiative populaire législative (10% des électeurs)		Dose de proportionnelle dans les scrutins, transformation du Conseil Constitutionnel
Jean-Pierre Chevènement		Contre l'idée de référendum local (notamment régional)	Contre la saisine du Conseil Constitutionnel par 60 députés et sénateurs

¹ Lionel JOSPIN, 2005, *Le monde comme je le vois*, Paris, Gallimard, p. 201. Jérôme BÉATRICE, « Lionel Jospin propose des consultations régionalisées », *Le Monde*, 18 avril 2002, p. 15.

Alain Madelin			Saisine possible du Conseil Constitutionnel par les citoyens
Arlette Laguiller		Révocabilité des élus	Suppression du scrutin majoritaire
Olivier Besancenot	(*)	Pour un référendum d'initiative populaire	Conseils de quartier décisionnels

Source : synthèse personnelle

L'idée d'incarner les protestations populistes à l'égard d'un système représentatif jugé fermé sur lui-même passe par l'invocation de mécanismes susceptibles de transformer le système. On note une inflexion particulière dans la campagne de Jean-Marie Le Pen pour l'élection de 2007 sur l'idée de « république référendaire »¹ qui provient en partie du succès du non au dernier référendum sur le projet de Constitution européenne². On retrouve cette idée dans le programme aux élections présidentielles de 2007 du MPF avec l'idée de « patriotisme référendaire » basé sur une alliance entre le président et son peuple via des référendums sur des grands sujets de société³. Pour ce qui est de l'initiative populaire, les contours de cet instrument n'ont jamais clairement été évoqués, ils participent clairement du refrain populiste entonné à chaque campagne présidentielle.

« Rendre la liberté au peuple et ceci n'en déplaise à Mme Royal, ne passe pas par l'instauration de "jurys populaires soviets vidéo" mais par le rétablissement de la proportionnelle intégrale aux élections européennes, nationales, régionales, départementales, municipales, professionnelles et sociales. [...] Oui, le Peuple français doit être consulté sur les grandes décisions politiques qui le concernent grâce à la mise en place d'une république

¹ Jean-Marie LE PEN, émission « À vous de juger », 16 novembre 2006. Selon le président du Front National, la méthode qui devra être utilisée par le prochain président de la république pour accomplir des réformes est la « république référendaire », c'est-à-dire un référendum pour chaque projet.

² Cette idée lui a été entre autres suggérée par son directeur de cabinet, Louis Aliot, qui a soutenu récemment une thèse sur le président de la V^e République et qui a défini la manière dont devait être utilisé le référendum comme levier de légitimation de chaque réforme importante. Louis ALIOT, 2003, *L'élection du président de la cinquième république au suffrage universel direct*, Paris, éditions François-Xavier de Guibert, 336 pages.

³ Programme du MPF aux élections présidentielles de 2007. Proposition 62 : « Un État qui ne cède pas, c'est un État qui ne soumet pas aux féodalités idéologiques. Mettre en place un "patriotisme référendaire" en multipliant les référendums présidentiels sur les grands sujets de société (éducation, immigration, etc.) et instaurer le référendum d'initiative populaire ». <http://www.mpf92.org/militer/100mesures.pdf> Site consulté le 30 mars 2007.

référendaire où toutes les réformes fondamentales seront soumises au référendum du peuple »¹.

Pour le MNR de Bruno Mégret qui n'a pas présenté de candidature, son président souhaite « élargir le champ d'application du référendum de façon que le peuple puisse se prononcer directement sur toutes les questions qui l'intéressent, telles l'immigration ou la peine de mort »² ainsi qu'un référendum d'initiative populaire sur toutes sortes de problèmes. En septembre 2002, il a dénoncé le renoncement du président de la République à organiser un référendum sur la décentralisation. L'invocation du référendum est utilisée dans le sens d'une volonté de contourner les barrages institutionnels et va de pair avec la réclamation du scrutin proportionnel pour les **partis faiblement représentés** tels que les Verts, l'extrême droite, l'extrême gauche et l'UDF. Pour l'extrême gauche radicale aussi bien en France qu'en Allemagne, il existe une solidarité naturelle entre la démocratie représentative et la société capitaliste³.

Nous distinguons deux phases importantes dans cette campagne, d'une part celle de la **candidature à la candidature** au cours de laquelle les candidats peu connus agitent le thème référendaire pour contourner les structures représentatives que sont les partis politiques. Pour les petits candidats qui n'ont pas obtenu les 500 signatures nécessaires des élus locaux, le référendum d'initiative populaire est un thème favori sauf chez Roland Castro, qui ne le mentionne pas parmi ses 89 propositions⁴. Par exemple, Alain Mourguy se présente comme le candidat de la démocratie directe en se concentrant sur l'usage du référendum et de l'initiative populaire pour toutes les grandes décisions s'appliquant sur long terme.

« Nous proposons aux citoyens de légaliser un système de “Référendum d'initiative populaire” dans des conditions bien délimitées. Pour éviter des référendums “farfelus”, il suffit de cumuler à la fois un nombre de signatures de citoyens avec, en parallèle, un nombre

¹ Jean-Marie LE PEN, Discours au Bourget de présentation du projet présidentiel, 12 novembre 2006, http://www.frontnational.com/doc_interventions_detail.php?id_inter=51, site consulté le 2 décembre 2006.

² Programme « Pour que vive la France », propositions n°336 et 337, http://www.m-n-r.net/programme3partie_republique.php, site consulté le 3 décembre 2006.

³ Philippe RAYNAUD, 2006, *L'extrême gauche plurielle, entre démocratie radicale et révolution*, Paris, éditions Autrement, p. 151.

⁴ On notera dans ses propositions la volonté de transformer en profondeur le Sénat (propositions 82 à 86 sur le nouveau rôle du Sénat, chambre élue au suffrage universel direct ne pouvant bloquer de loi et chargée des questions de longue durée comme la bioéthique, l'environnement et la laïcité). <http://www.utopiesconcrettes.org/propositions/>, site consulté le 2 décembre 2006.

de signatures d'élus (chiffres à déterminer –exemple théorique : 500 000 signatures de citoyens + 300 signatures de maires) à partir desquelles le processus du “référendum d'initiative populaire” pourra être déclenché »¹.

Edouard Filias, le candidat d'Alternative Libérale, a proposé le 28 septembre 2006 son programme, avec des propositions institutionnelles fortes contenant la généralisation de la possibilité des référendums d'initiative populaire², le droit de vote aux étrangers résidant depuis plus de cinq années, la suppression des votes bloqués et de l'article 49-3. Jean-Marc Governatori³, président de l'association « La France en action »⁴ réclame également l'instauration d'un référendum d'initiative populaire sans jamais préciser de taux ou des conditions précises de son institutionnalisation. Le référendum d'initiative populaire est souvent une réclamation qui sied aux partis et aux groupes d'expression ayant peu de visibilité sur l'échiquier politique. Le candidat souverainiste Nicolas Dupont-Aignan refuse l'idée d'un affaiblissement de la France sur la scène internationale et la scène européenne⁵, il envisage tous les moyens de revigorer la participation des citoyens.

« Entre chaque élection, les Français ont le sentiment d'être oubliés. Notre démocratie doit donc leur offrir les moyens de se faire entendre et de défendre leurs droits. Instituer un référendum d'initiative populaire débloquerait le jeu politique national. Comme chez plusieurs de nos voisins, pourquoi ne pas contraindre les pouvoirs publics à organiser un référendum lorsqu'un nombre suffisant de signatures, un million par exemple, est réuni autour d'un sujet d'intérêt national et après avoir vérifié qu'il n'a rien d'anticonstitutionnel ? L'objet pourrait être autant l'adoption d'une loi que son refus. De même, mais au niveau local cette

¹ Union Droite Gauche (UDG), proposition n°3, <http://www.elysee2007.org/programme-election-2007.php#referendum>. Site consulté le 2 décembre 2006.

² Edouard FILIAS, « Pour le libre choix des Français, pour de vrais choix de vie, ouvrir des portes pour la Liberté », 28 septembre 2006 : « donner aux Français la possibilité de lancer des référendums d'initiative populaire, à tous les échelons : locaux, nationaux, européens, avec le soutien d'au moins 10% du corps électoral », http://www.edouard-filias.fr/documents/des_portes_pour_la_liberte.htm, site consulté le 2 décembre 2006. Il a renoncé à présenter sa candidature pour soutenir François Bayrou.

³ Ces candidats individuels se présentent comme indépendants, mais certains peuvent être classés suivant leur coloration politique. Daniel BOY, 1997, « Les petits partis : niveau, structure et sens », dans Annie LAURENT, Bruno VILLALBA (dir.), *Les petits partis, de la petitesse en politique*, Paris, éditions L'Harmattan, p. 56.

⁴ <http://www.lafranceenaction.com/> Site consulté le 15 septembre 2006.

⁵ Le club de Nicolas Dupont-Aignan « Debout la République » a fait circuler une pétition sur internet demandant un référendum sur l'entrée de la Turquie dans l'Union Européenne. L'éventuelle entrée de la Turquie dans l'Union Européenne témoigne de l'instrumentalisation du référendum en France puisque de nombreux responsables politiques, peu favorables à ce type de procédure, n'hésitent pas à défendre le principe du référendum, dans la mesure où ils sont opposés à cette entrée.

fois, le référendum doit devenir décisionnaire et être autant à la discrétion du conseil municipal que de la population, selon des critères qui restent à définir »¹.

On retrouve dans des termes similaires la revendication du référendum d'initiative populaire chez les républicains sociaux² qui, avec Christine Boutin, préconisent également une dose de proportionnelle à hauteur de 20% dans l'élection des députés, le septennat présidentiel non renouvelable et la réduction du nombre de députés à 500. Corinne Lepage, candidate écologiste indépendante et qui avait proposé son programme le 21 février 2007 avant de soutenir la candidature de François Bayrou, a explicité les mécanismes de contrôle des actes des représentants et d'intervention des citoyens dans le débat public. La proposition 86 de son programme invitait à « donner à 5% de citoyens le droit de réclamer un Référendum d'initiative populaire en matière constitutionnelle, législative et locale » tout en réformant le droit des enquêtes publiques ainsi qu'en créant un droit des consommateurs³. L'ensemble de ces propositions concerne le référendum d'initiative populaire national sans envisager cette possibilité au niveau régional et local. Il est vrai que le référendum d'initiative populaire n'est pas une réalité en France même s'il reste possible théoriquement au niveau communal : l'initiative populaire reste consultative et ne contraint pas les autorités locales à organiser un référendum.

La campagne des présidentielles de 2007 a été caractérisée par une **inflexion en termes de volonté de rupture sur le plan institutionnel**. L'idée de changement de république a été assumée par différents candidats. La volonté d'instituer une VI^e République est présente à l'extrême droite, au centre⁴, chez les écologistes et les communistes et parmi les rénovateurs socialistes. En revanche, si le référendum national a été invoqué, il n'y a pas eu de

¹ Nicolas DUPONT-AIGNAN, « Et si en 2002 on donnait la parole au peuple, 30 propositions pour réveiller la démocratie française », *Cahiers thématiques n°3*, <http://www.debout-la-republique.fr/>. Site consulté le 2 décembre 2006.

² Forum des Républicains sociaux, propositions sur les institutions (n°6) : « instaurer le référendum d'initiative populaire : à partir d'un certain nombre de demandes à déterminer, et en limitant le champ d'application à l'organisation des pouvoirs publics », http://www.frs-ladroitehumaine.fr/les-institutions.r15007_p56_11.htm, site consulté le 2 décembre 2006. Christine Boutin ne sera pas candidate aux présidentielles de 2007 et soutiendra Nicolas Sarkozy.

³ Corinne LEPAGE, « construire une société désirable, écologie, laïcité, démocratie », *Programme élection présidentielle 2007*, http://www.cap21.net/infos/programme_2007.pdf site consulté le 29 mars 2007.

⁴ François BAYROU, 2006, *Au Nom du Tiers-Etat*, éditions Hachette, « Pour la 6^e République », pp. 137-158.

propositions nettes faites en faveur de la modification du référendum local. Entre les deux élections présidentielles, le référendum local décisionnel a été institutionnalisé, mais aucune proposition concrète ne propose par exemple d'abaisser le quorum de participation de 50% exigé pour les référendums locaux. Il est clair qu'une telle proposition pourrait figurer dans le détail des programmes institutionnels des candidats. En réalité, ce décalage entre une demande de référendum et de participation des citoyens à la vie politique et l'absence de propositions sur le référendum local pourtant beaucoup plus aisé à organiser est une constante de la culture politique française.

On pourrait regrouper l'ensemble de ces propositions institutionnelles formulées par les candidats à la présidentielle de 2007 suivant plusieurs thèmes, à savoir le référendum, l'initiative populaire, le statut de l'assemblée nationale, celui du Sénat.

Tableau 15 : Synopsis des propositions institutionnelles pour les élections présidentielles de 2007

Candidats ¹	Parti politique	Référendum et Initiative populaire	Réforme de l'Assemblée Nationale	Statut du Sénat
Olivier Besancenot ² .	LCR	Révocation des élus, référendums d'initiative populaire	Proportionnelle intégrale, interdiction des cumuls, démocratie autogestionnaire, Contrôle des assemblées par les mouvements populaires	
Marie-George Buffet	PCF	Référendum constitutionnel et états généraux pour une nouvelle République, droit d'initiative législative, référendum d'initiative populaire Nouveau référendum sur un autre traité européen	49.3 supprimé Revalorisation du rôle de l'Assemblée Nationale, Conseil constitutionnel désigné par l'assemblée Limitation de la durée et du cumul des mandats Proportionnelle à toutes les élections	Suppression du Sénat dans sa forme actuelle. Deuxième chambre élue au suffrage universel direct, assurant le lien entre citoyens et collectivités territoriales
Gérard Schivardi	Candidat indépen		Election à la proportionnelle d'une assemblée constituante	-

¹ La liste des candidats est celle arrêtée par le Conseil constitutionnel lors de la séance plénière du 19 mars 2007 suite au tirage au sort. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/presidentielles/2007/documents/liste/liste.htm>

² Olivier BESANCENOT, 2003, *100 mots pour changer le monde*, Paris, éditions Flammarion, p. 146 et p. 152.

	dant avec le soutien du PT		qui désignera un gouvernement responsable	
François Bayrou	UDF	Recours au référendum (par le Parlement également) et en cas de crise de confiance Initiative populaire législative (un vingtième des électeurs inscrits) Saisine du Conseil constitutionnel par les citoyens Référendum sur un nouveau traité constitutionnel	Droit de dissolution Mandat parlementaire unique. Suppression du 49.3 et du vote bloqué, renforcement de la capacité d'information, possibilité de s'adresser aux grands organismes (Conseil d'État, INSEE...) Proportionnelle pour la moitié des sièges des députés Représentation des Français de l'étranger	
José Bové		Référendum d'initiative populaire (10% des habitants des collectivités concernées), élection à la proportionnelle d'une assemblée constituante chargée de proposer un nouveau texte par référendum	Suppression de l'élection du président au suffrage universel direct Subordination de l'exécutif à l'assemblée nationale Proportionnelle intégrale Non-cumul des mandats, mandats limités à deux dans le temps	Suppression du Sénat
Dominique Voynet	Les Verts	Référendum d'initiative populaire à tous les niveaux. Droit d'initiative législative à partir de 500 000 citoyens. Référendum européen d'initiative européenne Référendum pour instaurer une 6 ^e République	Proportionnelle inscrite dans la Constitution Limitation du cumul des mandats (deux mandats maximum). Durée des mandats limitée à cinq ans, interdiction de dépasser trois mandats successifs Régime parlementaire primo-ministériel Abrogation de l'article 49.3	Transformation du Sénat en chambre des régions et des intercommunalités
Philippe de Villiers	MPF	Référendum sur le rétablissement de la peine de mort pour les crimes odieux (viols ou actes de barbarie) Référendum d'initiative populaire, référendums sur les grands sujets de société	Scrutin proportionnel aux élections législatives (un tiers des sièges) Suppression de l'immunité parlementaire pour les députés	

Ségolène Royal	PS	<p>Droit de pétition d'un million de signatures dans trente départements au moins.</p> <p>Droit de saisine du Conseil constitutionnel</p> <p>Jurys citoyens</p> <p>Nouveau référendum sur le traité européen</p>	<p>Dose de proportionnelle (un député sur cinq) + élection au suffrage universel des députés représentant les Français de l'étranger. Mandat parlementaire unique, commissions permanentes renforcées, suppression du 49.3 et du vote bloqué, limitation de l'article 38 sur les ordonnances</p> <p>Destitution du Président par l'Assemblée Nationale en cas de manquement à ses devoirs</p> <p>Co-maîtrise de l'ordre du jour avec le gouvernement</p> <p>Désignation des membres du Conseil constitutionnel à la majorité des deux tiers du Parlement</p> <p>Fin du domaine réservé au président (diplomatique et militaire)</p>	<p>Extension du mode de scrutin proportionnel départemental à partir de 3 sièges. Droit de veto en matière constitutionnelle supprimé</p>
Frédéric Nihous	CNPT	<p>Référendum sur un nouveau traité européen</p> <p>Référendum sur toute adhésion d'un pays à l'Union Européenne</p>	<p>Limitation du cumul des mandats, pluralisme de représentation des catégories socioprofessionnelles au Parlement. Dose de proportionnelle à toutes les élections, vote obligatoire en comptabilisant les votes blancs.</p> <p>Obligation des parlementaires à avoir un mandat local</p>	
Jean-Marie Le Pen	FN	<p>Référendum pour toutes les réformes fondamentales</p> <p>Création d'un référendum national d'initiative populaire</p>	<p>Proportionnelle intégrale (scrutin proportionnel à un tour à toutes les élections)</p> <p>Confiance du président à renouveler en cas de dissolution de l'Assemblée Nationale</p>	
Arlette Laguiller	Lutte	Révocation des élus		

	ouvrière			
Nicolas Sarkozy	UMP	10% du corps électoral (initiative législative, possibilité d'abrogation)	Députés élus pour les Français de l'étranger Débats sur les affaires étrangères, la défense, les questions européennes. Parlement associé à l'élaboration de la loi et contrôle de l'administration renforcé Président responsable devant le Parlement	Dose de proportionnelle pour les élections

Source : Synthèse personnelle

Le statut du référendum est un indicateur intéressant des débats institutionnels qui se posent à chaque élection présidentielle. Il n'est pas au centre de la campagne, mais son invocation permet aux candidats de dégager l'image d'un président responsable et d'un système représentatif quelque peu aéré. L'idée de référendum constituant pour avaliser une VI^e République ainsi que l'annonce d'un référendum sur un nouveau traité européen sont reprises par de nombreux candidats. La candidate socialiste a inscrit au cœur de sa campagne l'exigence d'une nouvelle république qui s'appuie sur des instruments participatifs (jurys citoyens, budgets participatifs) et qui mette en place un certain nombre de contre-pouvoirs destinés à surveiller les comptes de l'État¹. La particularité de ces instruments tient à ce qu'ils peuvent être expérimentés au niveau communal ou national.

La redéfinition du cadre des institutions donne une place plus large aux droits populaires (initiative législative, référendum d'initiative populaire) chez tous les candidats. Les promesses de référendum se sont accumulées chez beaucoup de candidats, puisque la candidate socialiste en a promis au moins deux (un sur un nouveau traité européen ainsi qu'un

¹ Selon les recherches menées par Jean Véronis, ayant recensé les discours des candidats à l'élection présidentielle française de 2007, le mot référendum apparaît dans 6 discours sur 16 pour Marie-Georges Buffet, 22 sur 43 pour François Bayrou, 6 sur 27 pour Jean-Marie Le Pen, 9 sur 42 pour Ségolène Royal, 1 sur 12 pour Dominique Voynet, 6 sur 63 pour Nicolas Sarkozy et 1 sur 26 pour Arlette Laguiller. Pour les occurrences du référendum d'initiative populaire, le site de Jean Véronis a classé Marie-Georges Buffet (1 sur 16 discours), Dominique Voynet (1 sur 12) et Ségolène Royal (3 sur 42). Ces données sont incomplètes en ce qui concerne les petits candidats et certains discours de Jean-Marie Le Pen. <http://sites.univ-provence.fr/veronis/Discours2007/> Site consulté pour la dernière fois le 16 janvier 2008.

référendum constituant), de même que les candidates écologistes et communistes. Le candidat centriste¹ a pour sa part annoncé de nombreux référendums y compris en mobilisant les sujets possibles depuis l'extension de la loi du 4 août 1995 élargissant le référendum (régimes spéciaux des retraites). Le candidat de l'UMP est plus réservé quant à l'usage du référendum, en raison du quinquennat et du calendrier électoral chargé.

« Le quinquennat a beaucoup changé les choses. Il y a la présidentielle, puis les législatives, se profilent ensuite les municipales, les cantonales et les régionales. Croyez-vous que, si je suis élu, je vais aussitôt dire aux Français : “Excusez-moi, j’ai besoin de vous demander votre avis sur un autre sujet ?” »².

Dans ces propos, le candidat effectue une analogie entre consultations référendaires et électorales. Une élection est un avis général auquel il serait difficile d'ajouter un avis particulier. En moyenne, parmi les candidats, deux référendums nationaux sont annoncés, ce qui est bien supérieur à la fréquence des référendums nationaux depuis le début de la V^e République. L'injonction référendaire permet aux candidats de se démarquer sur un certain nombre d'idées sans prendre trop de risques puisque la décision est renvoyée aux électeurs³. Elle permet de donner une image d'homme politique à l'écoute des préoccupations des électeurs. Dans le cadre de la campagne électorale, l'évocation du référendum a été sensiblement plus importante avant le premier tour qu'entre les deux tours, même si la candidate socialiste a réitéré son intention de consulter les électeurs sur de nombreux sujets.

En Allemagne, beaucoup de partis politiques ont évoqué la question du référendum lors des élections législatives de 2005. Cependant, étant donné la structure territoriale de l'Allemagne, nous devons ramener l'analyse des programmes aux compétences des autorités. Il est évident que le thème du référendum national a été évoqué lors des élections législatives, car le cas du référendum local n'est discuté que lors des élections locales de chaque *Land*, par rapport à chaque législation spécifique alors que dans une République unitaire décentralisée comme la France, les partis et les candidats prennent également position sur la conception de

¹ Clémence PÈNE, 1^{er} mars 2007, « Bayrou se convertit au référendum », *L'Express*.

² Nicolas SARKOZY, 29 mars 2007, « Quel président je serai... », *L'Express*, p. 46.

³ Ce fut d'ailleurs le principal reproche adressé par Nicolas Sarkozy à Ségolène Royal lors du débat télévisé du 2 mai 2007. Selon Nicolas Sarkozy, le président doit assumer ses décisions et ne pas sans cesse consulter les électeurs. Cet argument reprend en filigrane l'argument de la responsabilité politique. La fonction présidentielle est incompatible avec une attitude trop participative selon Nicolas Sarkozy.

la démocratie locale vue comme l'un des échelons propice aux expérimentations. Cette différence majeure est à souligner, d'autant plus que la question de la démocratie directe institue des dissonances nettes dans chacun des partis. En effet, cette dernière bouleverse l'architecture des partis et tend à les contourner, d'où l'hostilité d'un certain nombre de responsables politiques à son égard. Pour les législatives de 2005 en Allemagne, de nombreux partis ont inclus dans leur programme des propositions quant au référendum et à l'initiative populaire au niveau national. Dans le programme du SPD, le souhait d'élargir le champ de la démocratie directe y figure.

« La responsabilité au sommet de l'État doit être clarifiée. Les blocages tactiques et les paralysies entre le Bundestag et le Bundesrat doivent cesser. Nous entreprendrons une réforme du pouvoir fédéral. Le fédéralisme est bon, mais il a besoin d'une clarification des responsabilités et une transparence dans la coopération entre le *Bund* et les *Länder*. La condition pour le progrès social réside dans le fait que la démocratie soit organisée en adéquation à notre époque. Nous avons besoin de plus de démocratie directe et en particulier du référendum »¹.

Dans le programme de la CDU et de la CSU, il n'y a aucune mention de la démocratie directe ni du référendum². On trouve en revanche une demande plus forte de démocratie directe au sein du parti libéral FDP.

« Nous voulons oser plus de démocratie. Nous voulons passer de l'état des partis à la démocratie citoyenne. La distance grandissante entre la politique et les citoyens ne peut être réduite que moyennant une plus grande participation des citoyens à la politique et à la vie de l'État. C'est pourquoi la FDP s'engage en faveur des possibilités de référendum local, d'initiative populaire et de pétitions citoyennes aussi si bien au niveau des *Länder* qu'au niveau communal. La démocratie directe ne doit pas remplacer la démocratie représentative, mais plutôt l'enrichir. Les décisions qui ont une importance fondamentale pour notre peuple, doivent être également partagées par lui. Cela vaut par exemple pour un référendum sur la Constitution européenne »³.

Le FDP est le parti faisant basculer les coalitions, il s'intercale entre la SPD et la CDU, sa position favorable au référendum accentue sa volonté de se démarquer des deux grands partis. Il est comparable au rôle joué par François Bayrou et les centristes souhaitant changer le mode bipolarisé de la vie politique française. Pour les socialistes du PDS, les injonctions en

¹ http://kampagne.spd.de/040705_Wahlmanifest.pdf, p. 17, document consulté la dernière fois le 10 février 2007 (la traduction est la nôtre).

² <http://www.regierungsprogramm.cdu.de/download/regierungsprogramm-05-09-cducsu.pdf>, document consulté pour la dernière fois le 10 février 2007 (la traduction est la nôtre).

³ <http://files.liberal.de/fdp-wahlprogramm.pdf>, p. 41, programme consulté pour la dernière fois le 11 février 2007, la traduction est la nôtre.

2005 concernent surtout l'idée d'un référendum sur la Constitution européenne à l'instar des pays qui en ont connu un et qui ont montré un décalage entre le souhait des élites et des populations.

« Nous nous engagerons pour qu'il y ait plus d'initiatives populaires, de demandes de référendum et des référendums au niveau fédéral. Le peuple doit décider directement sur le changement des traités de l'Union Européenne et en particulier sur le traité constitutionnel de l'Union Européenne »¹.

Le PDS souhaite l'abaissement de la majorité électorale et combat ardemment comme le PCF pour le droit de vote des étrangers² et invoque l'idée d'un renforcement de la participation des enfants et des jeunes. On retrouve le même son de cloche du côté du WASG avec l'idée que les « consultations et référendums sont les instruments centraux d'un élargissement de la démocratie directe »³. Les Verts revendiquent également l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans et souhaitent l'introduction de l'initiative populaire (*Volksinitiative*), de la demande de référendum (*Volksbegehren*) et du référendum (*Volksentscheiden*) au niveau du Bund. « Avec le renforcement du droit de pétition, nous maintenons une communication ouverte entre les citoyens individuels et le Parlement »⁴. Les partis d'extrême droite militent également pour le renforcement des droits populaires locaux par l'élargissement du référendum à l'instar du NPD¹.

Ainsi, l'invocation référendaire structure le versant institutionnel des campagnes électorales des deux pays, puisque le référendum est un outil bien identifié de participation des citoyens à la vie politique. Il introduit une possibilité de démocratie plus continue qui vient compléter les modalités de la participation des citoyens en dehors des échéances électorales. En effet, comme l'écrit Dominique Rousseau,

¹ http://sozialisten.de/sozialisten/nachrichten/pdf/entwurf_wahlprogramm2005.pdf, p. 20, site consulté pour la dernière fois le 12 février 2007 (la traduction est la nôtre).

² À travers la question du droit de vote des étrangers aux élections se pose le problème d'une citoyenneté de résidence. Christophe GESLOT, 2004, « Condition de nationalité et droit de vote », dans Thierry DEBARD, François ROBBE (dir.), *Le caractère équitable de la représentation politique*, Paris, L'Harmattan, p. 27.

³ http://www.w-asg.de/uploads/media/Wahlmanifest-Kassel_01.pdf, p. 7, site consulté pour la dernière fois le 12 février 2007.

⁴ http://www.gruene-portal.de/userspace/gruene.de/PDFs/Wahlprogramm_2005.pdf, site consulté pour la dernière fois le 10 février 2007.

« si la démocratie continue peut être définie comme un au-delà de la représentation, c'est qu'elle transforme et élargit l'espace de la participation populaire en inventant des formes particulières permettant à l'opinion d'exercer un travail politique : le contrôle continu et efficace, en dehors des seuls moments électoraux, des gouvernants »².

Le référendum est invoqué pour la possibilité qu'il offre aux citoyens de trancher sur des problèmes étant au cœur de l'action publique. Très peu de candidats contestent sa légitimité, la **promesse référendaire** devient pour eux à la fois une façon de soigner leur image ainsi qu'une façon d'ajourner certaines décisions à prendre. Dans cette perspective, le référendum peut neutraliser les enjeux partisans. Alors qu'en France, la demande de référendum local est implicitement effacée par l'invocation d'un référendum d'initiative populaire au niveau national par de nombreux candidats, le référendum est envisagé à tous ses échelons d'application dans les campagnes législatives allemandes. Le débat portant sur l'institutionnalisation du référendum fédéral est récurrent dans la vie politique allemande.

3) La demande de référendum fédéral en Allemagne

En Allemagne, la discussion sur l'institutionnalisation d'un **référendum fédéral** ravivée au moment de la campagne référendaire sur le projet de traité européen en France, pose d'une certaine manière la question de l'identité politique du peuple allemand. En Allemagne, la demande d'un référendum sur le projet de Constitution européenne a clairement pris de l'ampleur au moment des élections européennes de juin 2004. Le FDP³, les Verts⁴ et le PDS⁵ ont exigé un référendum permettant de soumettre au vote populaire les

¹ <http://www.npd-burgenland.de/PDF%20Wahl%20BLK.pdf>, site consulté pour la dernière fois le 10 février 2007.

² Dominique ROUSSEAU (dir.), 1995, *La démocratie continue*, Bruxelles, éditions Bruylant, p. 16.

³ « Die FDP hatte einen Gesetzentwurf eingebracht, der die rechtlichen Voraussetzungen für einen Volksentscheid über den EU-Verfassungsvertrag schafft. SPD, CDU/CSU und Grüne haben diesen Antrag mehrheitlich abgelehnt » (Le FDP avait introduit une proposition de loi qui crée les conditions juridiques pour un référendum sur le traité constitutionnel), dans *Wir können Europa besser! –Für ein freies und faires Europa-*, Programm der FDP zur Europawahl 2004, décidé lors du Congrès de Sarrebrücke, le 17 janvier 2004, p. 6. Le FDP a rappelé la nécessité d'une démocratisation des institutions européennes, <http://files.liberal.de/fdp-wahlprogramm.pdf>, p. 46, site consulté la dernière fois le 11 février 2007.

⁴ « Europa grün gestalten ». Europawahlprogramm 2004 von Bündnis 90/Die Grünen.

⁵ « Alternativen sind machbar: Für ein soziales, demokratisches und friedliches Europa ! », PDS-Wahlprogramm für die Wahlen zum Europäischen Parlament am 13. Juni 2004.

résultats de la Convention européenne, alors que le CDU¹ et le SPD² y étaient opposés, réaffirmant par là même une tradition hostile à l'usage du référendum au niveau fédéral depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale. Parmi ces partis, seul le PDS s'est prononcé contre l'adoption de ce projet de Constitution. Cependant, excepté le PDS, les partis politiques peinent à avoir une position cohérente à l'égard du référendum national. En effet, à la variable partisane s'ajoute le niveau de responsabilité politique de l'élu. L'ex-chancelier Gerhard Schröder, ainsi que le secrétaire du SPD, Franz Müntefering ont rappelé le fait que la Constitution excluait le recours à un référendum fédéral, alors même que des responsables du SPD en Basse-Saxe (Sigmar Gabriel), en Sarre (Heiko Maas), à Hambourg (Michael Neumann), en Thuringe (Christophe Matschie) et en Bavière (Franz Maget) ont contredit la ligne du parti. Le président du Bundestag lors de la 14^e législature, Wolfgang Thierse, et le vice-président du groupe parlementaire SPD ont suggéré la possibilité de faire ratifier le projet de Constitution européenne par les citoyens. Cela n'a pas empêché la fraction rouge / verte (SPD, Verts) de rejeter la proposition du FDP visant à organiser un référendum sur le projet de Constitution³ alors même qu'elle avait proposé une loi le 12 mars 2002 sur l'introduction de la pétition, l'initiative populaire et le référendum au niveau national⁴. L'argumentation contre le projet du FDP était la suivante :

« La FDP vient avec une vieille casquette, qu'elle croit pouvoir vendre seulement parce que le débat sur la Constitution européenne renaît – et naturellement parce que le 13 juin de cette année il y a les élections européennes pour lesquelles elle veut se donner un profil populiste ; mais ce n'est pas une contribution sérieuse »⁵.

Certes, les stratégies politiques causent des distorsions dans les positions des partis, le groupe parlementaire de la SPD expliquant que si elle avait introduit l'idée d'un référendum

¹ *Europa-Manifest der CDU. Beschluss der Bundesvorstands der Christlich Demokratischen Union Deutschlands am 22. März 2004*, Berlin.

² *Europamanifest der SPD. Europadelegiertenkonferenz am 16. November 2003*, Berlin, 2003.

³ Rüdiger VEIT, Séance plénière du Bundestag du 28 mai 2004, discussion du projet d'introduction du référendum sur une Constitution européenne, http://www.spdfraktion.de/cnt/rs/rs_dok/0,,29854,00.html. Site consulté le 25 mai 2005.

⁴ *Deutscher Bundestag*, 14^e législature, Projet de loi des députés Hermann Bachmaier, Peter Struck, de la fraction SPD et des députés Gerald Häfner, Kerstin Müller et de la fraction Bündnis 90/ les Verts, n°14/8503.

⁵ Rüdiger VEIT, Séance plénière du Bundestag du 28 mai 2004, discussion du projet d'introduction du référendum sur une Constitution européenne, traduit en français par nous, http://www.spdfraktion.de/cnt/rs/rs_dok/0,,29854,00.html Site consulté le 25 mai 2005.

national sur différentes sortes de projets, il n'était pas souhaitable d'improviser un référendum exceptionnel à la dernière minute et qu'on ne pouvait sans cesse jouer sur l'invocation référendaire à des fins politiciennes. Par la même occasion, la SPD a rappelé sa volonté de débattre de questions fondamentales concernant les domaines référendaires possibles, les conditions que les initiatives populaires devraient remplir au niveau national pour ne pas être instrumentalisées (initiatives législatives et constitutionnelles), les taux de participation et d'approbation requis. La CDU a également été divisée concernant le recours au référendum sur le projet de traité sur la Constitution européenne. La secrétaire de la CDU lors de la 14^e législature a refusé un référendum sur ce type de question alors que les ministres-présidents de Bavière (Edmund Stoiber, CSU), de Sarre (Peter Müller), de Saxe-Anhalt (Wolfgang Böhmer) et de Thuringe (Dieter Althaus) se sont clairement prononcés pour.

Il n'existe pas de possibilité de référendum au niveau national sauf en cas de « restructuration du territoire fédéral » prévue par la Loi fondamentale. Le régime fédéral est d'ailleurs garanti par la Loi fondamentale puisque selon l'article 79 alinéa 3 de la Loi fondamentale, « toute modification de la présente Loi fondamentale qui toucherait à l'organisation de l'État en *Länder*, au principe du concours des *Länder* à la législation ou aux principes énoncés aux articles 1^{er} et 20 est interdite »¹. Contrairement au droit constitutionnel français (article 3 de la Constitution de 1958), le droit allemand ne reconnaît pas d'expression directe de la souveraineté populaire au niveau de la Fédération. Le référendum n'est donc pas reconnu comme mode d'expression de la souveraineté nationale. Une enquête a été réalisée sur les souhaits d'une modification de la Constitution en 1991 dont les résultats sont présentés dans le tableau suivant².

Tableau 16 : Désirs de modifier la Loi Fondamentale

Thème	Nouveaux <i>Länder</i>	Anciens <i>Länder</i>	Différence Nouveaux <i>Länder</i> – Anciens <i>Länder</i>
Protection de l'environnement	91%	83%	+8

¹ Thierry RAMBAUD, 2 février 2007, « "Das Volk" en droit constitutionnel allemand », *Sens Public*, <http://www.sens-public.org/spip.php?article386>

² Dieter FUCHS, 1997, « Welche Demokratie wollen die Deutschen? », in Oscar W. GABRIEL (Dir.), *Politische Orientierungen und Verhaltensweisen im vereinigten Deutschland*, Opladen, Leske+Budrich, p. 104.

Participation directe, référendums législatifs	79%	66%	+13
Structures fédérales : plus de droits et d'argent pour les <i>Länder</i>	74%	48%	+26

Source : d'après NOELLE-NEUMANN / KÖCHER, 1993, *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1984-1992*, München, K.G. Saur, Volume 9, p. 567 (le nombre de répondants n'a pas été précisé)

Selon les résultats de cette enquête menée dans les deux catégories de *Länder*, le désir d'avoir une modification de la Constitution incluant le référendum fédéral est plus fort à l'Est qu'à l'Ouest de même que la redistribution des pouvoirs et des moyens de la Fédération aux *Länder*. L'inclusion de préoccupations environnementales est également souhaitée ; or, les répondants privilégiant cette inclusion sont le plus souvent sensibles aux thématiques participatives. La possibilité du référendum fédéral a constamment été discutée depuis le début des années 1990¹ et nécessiterait en soi une révision de la Loi fondamentale. Le 7 juin 2002, la proposition instituant le référendum fédéral a échoué car le quorum des deux tiers du Parlement n'a pas été atteint pour pouvoir la ratifier². La Réunification n'a pas abouti à la restauration du référendum fédéral ; en 1992, la Commission Jointe avait été installée par le Bundestag et le Bundesrat pour préparer les amendements de la Constitution fédérale (*Grundgesetz*) issue de la Réunification³. La majorité conservatrice avait alors nettement rejeté l'introduction du référendum fédéral⁴. Les controverses sur ce sujet réapparaissent et de nombreux responsables politiques prennent position sur la nécessité ou non d'avoir un *Volksentscheid* au niveau de la fédération.

4) La place du référendum dans les campagnes des élections locales

En Allemagne, le fait que les instruments de démocratie directe aient été institués au niveau local a un impact dans la campagne des élections locales. Cela ne signifie pas qu'il y ait des partis organisés à partir des référendums, mais les procédures de démocratie directe

¹ Erich RÖPER, Mars 2005, « Volksinitiativen und Bürgeranträge: Richtungsweisendes Urteil des OVG Bremen », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, p. 152.

² Roland STURL, Petra ZIMMERMANN-STEINHART, 2005, *Föderalismus, eine Einführung*, Baden-Baden, Nomos, p. 91.

³ Hellmut WOLLMANN, 1999, « Le système local en Allemagne : vers un nouveau modèle de démocratie locale ? », dans CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, p. 107.

⁴ *Bundestags-Drucksache 7/5924*.

constituent une occasion pour les partis locaux de se manifester et de s'afficher sur des enjeux spécifiquement locaux. En effet, depuis de nombreuses années, le système politique local est affecté par des initiatives électorales (*Wählervereinigungen*) qui sont des listes indépendantes ne présentant des candidats qu'aux élections communales et qui se tiennent à l'écart de la politique au niveau du *Land* et du Bund. Selon Henrik Uterwedde,

« Ces initiatives électorales ont par exemple obtenu plus de 40% des suffrages en Bade-Wurtemberg en 1989, 12% en Bavière en 1990. Elles représentent donc, même dans les grandes villes, un facteur important de la politique communale. En Bade-Wurtemberg, elles sont confédérées au niveau du *Land* sous le nom de "Freie Wählervereinigung" (FWV, Union des électeurs indépendants) et donc organisées en fait comme un parti politique, avec cette différence qu'elles ne prennent pas part aux élections régionales ou fédérales »¹.

Lors des élections locales, les revendications des partis favorables à l'élargissement du champ du référendum portent sur l'abaissement des quorums de signature et d'approbation. Dans certaines législations, les taux sont tellement contraignants qu'ils rendent les référendums quasiment impossibles. Par exemple, pour les élections locales à Brême de mai 2007, de nombreux partis politiques ont réclamé un infléchissement de la législation en faveur de l'extension des possibilités référendaires.

« La DVU milite de toute sa force pour un renforcement de la participation des citoyens aux décisions politiques grâce à l'initiative populaire et au référendum [...] Concrètement, dans notre pays, les quorums pour la démocratie directe sont bien trop élevés pour rendre possibles les demandes de référendum et les référendums à Brême et Bremerhaven. L'exemple de la Suisse montre que cela peut marcher autrement ! »².

De son côté, la SPD rappelle la nécessité de renforcer les droits populaires locaux des citoyens avec en particulier le fait que les citoyens participent de manière directe aux décisions importantes et que la majorité électorale soit abaissée³. Dans les législations favorables au référendum local, on trouve des petits partis politiques qui militent pour le renforcement des droits populaires locaux, tels l'ÖDP, le parti écologiste à tendance conservatrice très actif en Bavière ainsi que les listes d'électeurs libres qui n'hésitent pas à se

¹ Henrik UTERWEDDE, 1990, *Kommunen in Frankreich und Deutschland, Einführung in die kommunale Selbstverwaltung in Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn, Multimedia Verlag, p. 72.

² Entretien de la DVU avec la radio locale de Brême, <http://www.dvu-bremen.de/index.html>, site consulté le 26 avril 2007. Le candidat présenté par la DVU fut Steffen Krause.

³ Programme du candidat local de la SPD, Jens Boehrnsen, http://www.jens-boehrnsen.de/fileadmin/download/2_1_XX_SPDHB_JB_Broschuere.pdf, site consulté le 26 avril 2007.

prononcer pour un élargissement des droits référendaires dans tout le pays. Signalons que l'ÖDP est à l'origine de l'initiative populaire au niveau du *Land* de la Bavière qui a eu pour résultat l'abolition du Sénat sous le mot d'ordre (« État moins lourd sans Sénat »). D'autres demandes de référendum ont été activement soutenues par ce parti écologiste (« Oui à la dignité humaine, non au clonage humain ») en 2003¹. Un petit parti² est caractérisé par un faible nombre d'élus, des positions contestataires vis-à-vis du système majoritaire et dans ce cas précis, l'initiative populaire et le référendum local permettent à ces partis de se constituer en **comités référendaires** soutenant telle ou telle initiative. **Le rapport à la démocratie directe est souvent inversement proportionnel à l'influence : plus le parti est petit ou plus un grand parti est en perte de vitesse, plus il lutte pour l'introduction de ces mécanismes afin de peser sur le jeu politique et soigner son image.**

Une année après l'institutionnalisation du référendum local et de l'initiative populaire en Bavière, un bilan provisoire a été dressé concernant l'origine des initiateurs. Sur 115 demandes de référendum lancées, 32 soit 27% provenaient des partis politiques ; 7 ont été soutenues par la CSU, 6 par la SPD, 17 par Bündnis 90/Die Grünen, 5 par les « Freie Wähler », 4 par la FDP, 3 par l'ÖDP et 6 par les autres partis à implantation communale³. De manière générale, les petits partis politiques ou les partis politiques locaux marquent souvent leur spécificité grâce à l'attachement à la démocratie directe. Le déclin du militantisme fait également que les partis doivent se légitimer de l'extérieur en intégrant ces instruments⁴.

¹ Bärbel Martina WEIXNER, 2002, *Direkte Demokratie in den Bundesländern*, Opladen, Leske+Budrich, p. 267.

² Annie LAURENT, 1997, « Définir les petits partis: le regard de l'électoraliste », dans Annie LAURENT, Bruno VILLALBA (dir.), *Les petits partis, de la petitesse en politique*, Paris, éditions L'Harmattan, pp. 19-42.

³ Michael SEIPEL, Thomas MAYER, 1997, *Triumph der Bürger! Mehr Demokratie in Bayern und wie es weitergeht*, München, éditions Mehr Demokratie, p. 155. Certaines initiatives ont été soutenues par plusieurs parties politiques.

⁴ En France, la faiblesse des partis politiques locaux explique la nécessité de recruter des personnes de la société civile en vue de la constitution des élections municipales. En France, lors d'élections municipales, le nombre moyen d'adhérents d'une formation politique est très inférieur au nombre nécessaire pour constituer une liste. Selon les calculs de Michel Koebel, en appliquant le taux d'adhésion moyen aux communes de 10 000 habitants, on obtient environ 80 adhérents soit 20 adhérents pour les partis majoritaires alors qu'il faut 33 membres pour constituer une liste. Michel KOEBEL, 2006, *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Paris, éditions du Croquant, p. 52.

La revendication d'une ouverture sur la société civile et d'une meilleure participation devient une stratégie locale presque incontournable des candidats aux élections locales. Par exemple, dans le Land du Bade-Wurtemberg, le programme de la liste SPD/ *Unabhängige Liste Hilzingen* (liste indépendante d'intérêt local) a été constituée selon le mot d'ordre « *Mehr Bürgerentscheide ermöglichen* » (concrétiser plus de référendums) en vue des élections communales du 24 octobre 1999¹. En fait, cette commune avait connu dans son passé récent une initiative populaire n'ayant pas abouti sur un projet de déchetterie (*Pläne für Müllwertungs-Anlagen*). En effet, les signatures avaient été déposées le 22 octobre 1996, mais le référendum communal avait été annulé par le conseil municipal (selon l'article 21 du code communal du Land, l'objet de l'initiative ne correspondait pas à un thème important des affaires locales) avant que cette annulation ne soit confirmée le 26 avril 1999 par le TA de Freiburg². Ce délai fait que le débat local s'est concentré sur l'opportunité de cette initiative, thématique qui fut donc inévitablement reprise lors des élections communales. Le maire CDU Franz Moser avait déclaré au moment de la collecte de signatures que la construction d'une déchetterie n'était pas une mesure d'intérêt communal³.

Les listes d'intérêt local ou les *Freie Wähler* sont assez nombreuses en Allemagne, elles ne sont pourtant pas totalement apolitiques dans la mesure où elles sont amenées à faire des compromis avec d'autres partis politiques pour pouvoir obtenir des élus. En France, une grande partie des communes françaises est dirigée par des maires se disant « sans étiquette partisane » et préférant valoriser un apolitisme apparent censé représenter au mieux les intérêts de la commune. Pour les communes de plus de 5 000 habitants, sur 355 maires se présentant sans étiquette, 276 soit 78% appartiennent à des communes de moins de 10 000 habitants. Seulement 15 maires sur 355 ont organisé une consultation locale dans leur commune soit à peine 4% des maires sans étiquette⁴. Le comportement des maires sans étiquette n'est donc pas différent des maires ouvertement affichés en ce qui concerne le recours au référendum afin de décider de certaines questions d'intérêt local. **De manière**

¹ *Südkurier*, 21 octobre 1999.

² Données récoltées sur les initiatives et référendums du Bade-Wurtemberg avec Fabian Reidinger.

³ *Stuttgarter Nachrichten*, 29 octobre 1996.

⁴ Résultats de l'enquête menée avec Julien Dewoghélaère à l'IEP de Bordeaux entre mars et décembre 2006 sur un échantillon de 1881 communes de plus de 5 000 habitants (soit la quasi-totalité de ces communes).

générale, le recours au référendum local ne dépend pas tant de l'idéologie participative du parti politique que de l'histoire locale de la commune à l'exception des maires PCF qui ont le plus recours à la consultation locale conformément à l'idéologie participative nouvellement adoptée par ce parti depuis une dizaine d'années. En Allemagne, le PDS dispose d'une organisation structurée au niveau local (96% des militants sont organisés localement)¹, ce qui explique la passion que les militants de ce parti vouent à la commune et l'insistance sur une forme de *Basisdemokratie* au moment des élections locales. Les Verts ont été extrêmement revendicatifs dans les années 1980 en mettant dans leurs programmes électoraux locaux la question de la démocratie directe communale².

En France, les élections locales permettent à des listes alternatives de gauche de se distinguer par la mise en œuvre d'un programme de démocratie locale fondé sur un référendum local régulier. Lors de la campagne des élections municipales de 2008 dans la ville de Talence, une liste dissidente de gauche s'est présentée contre la liste de gauche plurielle conduite par Gilles Savary. Cette liste propose d'organiser deux référendums locaux par an sur les projets municipaux importants³. La liste présentée par Gilles Savary a préparé une charte de la participation pour établir les règles de la participation citoyenne en dehors des élections.

Lors d'une enquête individuelle effectuée⁴ auprès d'une population de militants et de sympathisants de cinq partis politiques à Bordeaux au moment des élections cantonales et régionales de mars 2004, nous avons mesuré la façon dont les répondants percevaient le

¹ Johanna EDELBOUDE, 2006, *Les néo-socialistes est-allemands du Parti du Socialisme Démocratique (PDS) face à l'extrême droite. La figure de l'ennemi dans le jeu politique*, Thèse IEP Paris, p. 327.

² *Alternative und Grüne Liste Tübingen, Das Programm 1984*, édition septembre 1984 en mille exemplaires (Bibliothèque du Land du Bade-Wurtemberg à Stuttgart), p. 15.

³ *Sud-Ouest*, 19 février 2008.

⁴ La méthode de sondage utilisée a été le sondage de « réunion » consistant à disperser les questionnaires dans une salle de meeting afin d'obtenir une variation plus importante du profil des répondants. Au cours de ces cinq meetings, 74 personnes ont répondu sur 120 questionnaires distribués (taux de réponse de 62%). Le retour des questionnaires des sympathisants et des militants de l'UMP est insuffisant pour avoir une indication des réactions des personnes proches de ce parti. Signalons que nous avons essuyé 18 refus directs de répondre à ce questionnaire. J. SEIDLER, K. MEYER, L. MAC GILLIVRAY, 1976, « Collecting Data on Crowds and Rallies: a new method of stationary sampling », *Social Forces*, 55 (2), pp. 507-519. Daniel GAXIE, Patrick LEHINGUE, 1984, *Enjeux municipaux, la constitution des enjeux politiques dans une élection municipale*, Paris, PUF, p. 246.

lexique de la démocratie locale et le deuxième acte de la décentralisation de 2003. Le questionnaire était composé de neuf questions permettant d'identifier le profil sociologique des répondants et leur position par rapport au parti politique qu'ils soutenaient. L'hypothèse que nous formulions était la suivante : la question de la participation locale a son importance dans cette campagne, mais elle est très peu identifiée à l'usage du référendum local ou/et de l'initiative populaire. En fait, lorsque nous passons de la définition de la démocratie locale à celle de ses instruments, nous constatons un hiatus conséquent. Les questions ont été progressives, c'est-à-dire qu'elles partaient de faits pour évoluer vers le diagnostic sur la perception du référendum local au sein de la loi du 2 août 2003 en passant par une question ouverte sur la définition de la démocratie locale.

La question n°7 portait sur la définition de la démocratie locale, question pour laquelle les réponses ont été codées afin de saisir la manière dont les répondants ont perçu la notion de démocratie locale. Ce genre de questionnaire en réunion publique pose des problèmes méthodologiques considérables¹, non pas seulement du fait de la représentativité difficile à évaluer mais aussi des contraintes de temps. Distribué au début des meetings qui commencent en retard, l'enquêteur se doit de ne pas se limiter à une zone géographique de la salle et à ne pas distribuer le questionnaire aux personnes ayant envie de répondre pour éviter un biais de désidérabilité. Ce sondage est un protocole expérimental qui vise à toucher un public conditionné par l'attente du meeting afin d'étudier ses réactions immédiates sur le sujet de la démocratie locale². C'est pourquoi nous n'en tirons qu'une **indication** à un moment t qui est celui de la campagne des élections cantonales et régionales afin de comprendre la façon si les thématiques de décentralisation et de démocratie locale sont liées ou pas dans l'esprit des sympathisants et des militants de tous bords politiques. Le tableau suivant donne une idée des différentes réponses proposées en fonction de l'affiliation partisane des répondants, notamment pour les partis de gauche.

¹ Daniel GAXIE, Patrick LEHINGUE, 1984, *Enjeux municipaux, la constitution des enjeux politiques dans une élection municipale*, Paris, PUF, p. 91.

² Philippe ROBERT-DEMONTROND (dir.), 2004, *Méthodes d'observation et d'expérimentation*, Paris, éditions Apogée, p. 226.

Tableau 17 : Enquête sur la perception de la démocratie locale dans les thèmes de campagne des élections cantonales et des élections régionales à Bordeaux en 2004

Parti pol. Dém Locale	PCF	Les Verts	PS	UDF	UMP	Total répondants (n=74)
NSPP ou avis négatifs	1	9	6	5	0	21
Plus de pouvoir aux élus	0	0	1	0	0	1
Échange élus / citoyens	0	2	5	3	1	11
Lien social	0	0	1	0	1	2
Information, enquêtes publiques	0	2	2	1	0	5
Initiatives associatives	0	0	2	0	0	2
Délégation de pouvoir vers le bas	6	6	7	5	0	24
Consultations locales	0	4	2	0	0	6
Limitation du pouvoir des élus	1	1	0	0	0	2

Légende : NSPP (Ne se prononcent pas)

Source : recherches personnelles (février et mars 2004)

La grande majorité des répondants ont identifié démocratie locale et conseils de quartier, puis vient en deuxième position le lien entre les élus et les administrés. Le questionnaire met en évidence la position des élus locaux, qui, quelle que soit leur appartenance partisane, ont à 53% souscrit à la définition de la démocratie locale par les conseils de quartier. Seuls un élu UDF et un élu PS ont assimilé la démocratie locale aux consultations et aux référendums locaux. Environ 20% des répondants étaient des élus, 46% des militants, 17% des adhérents et 17% des sympathisants. Sur la question de savoir si le référendum local défini par la loi Raffarin était susceptible d'être efficace, la majorité des élus interrogés (13 sur 15) a répondu que cet instrument pouvait l'être à certaines occasions. 2 répondants sur 74 ont affirmé que cet instrument était totalement inefficace. Le tableau suivant met en perspective les réponses par rapport à la place du référendum local dans la loi

Christophe Premat – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne »

Raffarin (pas efficace, peu efficace, efficace à certaines occasions, très efficace) par rapport aux opinions sur la démocratie locale (les valeurs sont toujours codées de la plus négative à la plus positive) et au profil sociologique des répondants.

Tableau 18 : La perception de la place du référendum local dans la nouvelle loi Raffarin

Nombre d'observations = 74

F (6, 67) = 8.14

Prob > F = 0.0000

R-squared = 0.4216

Adj R-squared = 0.3698

Loi Raffarin	Erreur Standard	T	Beta
Satisfaction vis-à-vis du referendum local décisionnel	.128***	6.34	.598
Conception de la démocratie locale	.053	-1.12	-.112
Satisfaction vis-à-vis de la décentralisation	.070	-0.09	-.009
Rôle (a)	.156	0.03	.003
Parti politique (b)	.145*	1.99	.195
Âge	.236	-1.07	-.114
Constante	.795	-0.19	-

(a) : cette variable est ordinale puisqu'on mesure le degré d'implication dans une structure partisane (sympathisant, adhérent, militant, élu)

(b) : les partis politiques ont été classés du plus à gauche (PCF) au plus à droite (UMP)

P***<0.001, p*<0.05, régression linéaire réalisée à l'aide du logiciel Stata

Source : résultats d'une enquête locale (février et mars 2004)

Les résultats montrent logiquement que plus le diagnostic est favorable à la définition du référendum local décisionnel, plus les répondants privilégient le thème de la participation locale des habitants à la vie locale et plus ils sont proches de la droite, car la réforme a été conduite par le gouvernement Raffarin. Pour ces répondants, la différence de rôle (sympathisant, adhérent, militant, élu) n'est pas déterminante dans les réponses données aux questions portant sur la démocratie locale. Néanmoins, si 9 élus sur 15 jugent que le thème de la participation locale est important, 25 militants sur 34 le mettent en exergue.

La question ouverte a été perçue dans sa dimension normative, puisque la majorité des citoyens politisés interrogés se sont référés à ce qu'elle devrait être, quelques réponses ayant

néanmoins porté sur un diagnostic de l'état actuel de la démocratie locale. La consultation locale et le référendum ne sont pas systématiquement assimilés à la démocratie locale. Les Verts ont majoritairement insisté sur la participation des habitants tels cet élu qui définirait la démocratie locale comme « la participation des habitants d'une ville sur des projets de quartier en ayant la possibilité de gérer une "petite" partie du budget municipal », ou ce militant qui réclame « la consultation des citoyens dans les quartiers (au plus petit niveau) au sein de conseils de quartiers où les assos locales peuvent siéger aux côtés des élus (à titre consultatif) et surtout que l'ordre du jour soit soumis à l'avance et préparé par tous (associatifs, simples citoyens et élus locaux, y compris ceux de l'opposition »¹.

Une militante des Verts a exprimé au contraire sa réticence à l'égard des référendums locaux en opposant la consultation et le référendum. Pour elle, la démocratie locale est vue

« Comme le fait de consulter le plus possible les citoyens lorsque des décisions importantes doivent être prises (construction ou non d'une rocade, choix tram / métro...) et surtout de tenir compte du résultat de ces consultations. Cela passe par l'écoute des associations, l'organisation d'enquêtes publiques précédées de réunions publiques, l'exigence de comités de quartier ou de conseils consultatifs sur des sujets particuliers. Je suis plus méfiante à propos des référendums : la multiplication des référendums risquerait d'être accompagnée de très forts taux d'abstention. De plus, toute décision ne s'exprime pas en termes de oui/non »².

Chez les répondants proches du PS, la démocratie locale a été perçue dans sa dimension sociale, c'est-à-dire comme espace permettant de créer du lien social. Selon une adhérente socialiste (enseignante), la démocratie locale doit se caractériser par un « soutien aux initiatives associatives favorisant le maillage social d'un territoire », ou par une demande d'avis régulière. Selon un cadre responsable de production se définissant comme sympathisant du PS, « il faut sentir la décision ». Pour un militant UMP, le lien social incarné par le maire est également convoqué, puisqu'en « démocratie locale, il est nécessaire que le maire puisse définir un mode de vie collective et que les élus participent ». Pour un autre élu de l'UMP, « la démocratie locale doit permettre à toutes les sensibilités de s'exprimer puis de se conformer à la décision qui a été prise par la majorité des voix qui se sont exprimées ». Pour les répondants proches du PCF, la plupart des réponses ont concerné la participation aux

¹ Dépouillement des questionnaires retournés effectué en avril 2004. Il s'agit de comparer les réponses à la question ouverte portant sur la définition de la démocratie locale.

² 34% des répondants furent des femmes.

enjeux politiques et économiques de la vie locale, tels cet enseignant qui appelle à « rendre les citoyens maîtres des enjeux de société dans leurs quartiers, leurs entreprises » ou cet employé selon qui la démocratie locale doit « permettre à tout citoyen d'être acteur et décideur de toutes les décisions structurant sa vie, l'élu prenant ainsi une nouvelle et grande dimension d'assimilation de cette démocratie citoyenne » ou encore ce retraité qui exhorte le citoyen à être acteur des choix de politique publique « à partir de l'expérience des besoins et des moyens financiers ». Pour l'UDF, la démocratie locale est ramenée à sa dimension de politique de proximité et de participation des citoyens à la décision. Selon ce chef d'entreprise militant à l'UDF, la démocratie locale est « l'organisation -à travers des structures communes comme les conseils de quartiers et de canton- de la concertation la plus large possible sans oublier que la décision doit appartenir aux élus qui sont détenteurs de la légitimité populaire ». Cette question ouverte, articulée aux réactions des sympathisants et des militants de ces partis politiques à l'acte II de décentralisation, traduit la façon dont la démocratie locale est perçue et montre parfois les instruments privilégiés pour la réaliser. Nous avons complété ces questionnaires par un entretien avec la secrétaire du Front National en Gironde au moment de la campagne des élections cantonales et régionales de mars 2004. Cette dernière a évoqué la façon dont ce thème structurait les campagnes de Jean-Marie Le Pen :

« Jean-Marie Le Pen est très attaché au référendum d'initiative populaire, il a constamment parlé de ce droit dans ses campagnes depuis 1988. Nous sommes l'un des rares partis à avoir une position cohérente sur ce point »¹.

En continuant l'entretien, la secrétaire ne nous a donné aucune autre précision sur la mise en place de cet instrument. Nous savons également que le leader d'extrême-droite avait défendu l'idée d'un référendum d'initiative populaire lors de la campagne des municipales de 1989.

« J'ai bien l'intention de faire entrer en force le FN au Conseil de Paris, où l'on s'occupe de problèmes aussi importants que les finances locales, les transports, la circulation...autant de sujets sur lesquels je proposerai aux Parisiens de s'exprimer par référendum »².

Les partis extrémistes n'approfondissent pas la complexité de la procédure, ils s'en tiennent à une lecture générale du référendum et en particulier du référendum d'initiative populaire.

¹ Entretien téléphonique réalisé par nos soins le 10 février 2004 avec une militante du Front National en Gironde.

² Jean-Marie LE PEN, *Le Monde*, 23 janvier 1989.

Les élus locaux français sont majoritairement hostiles au référendum local et à l'initiative populaire, même s'ils ont une réflexion sur les manières d'améliorer la participation des habitants à la vie locale. Lors d'une entrevue semi-structurée avec le candidat PS à la mairie de Talence pour les élections municipales de mars 2008, celui-ci nous a tenu les propos suivants :

« Il est nécessaire d'augmenter l'efficacité des dispositifs participatifs existants et de ne pas tomber dans la surenchère. Il faut montrer aux habitants la façon de s'impliquer et de montrer sur quelle décision concrète leur participation peut s'inscrire sans pour autant qu'ils décident à la place des élus. La participation est conçue dans un sens d'aide à la décision à condition qu'elle ne soit pas contraignante pour l' élu »¹.

Même si le référendum local décisionnel n'est pas évoqué, ce candidat nous a rappelé les effets pervers de la participation qui pourrait alors créer des « professionnels de la participation »², maîtrisant l'ensemble des procédures de participation et entravant l'action des élus locaux.

En résumé, les débats sur l'introduction du référendum permettent de poser le problème du renouvellement des institutions dans les deux pays. Alors qu'en Allemagne, les discussions politiques portent sur l'extension des possibilités du référendum local et surtout sur la nécessité ou non d'avoir un référendum à l'échelle du *Bund*, en France elles interviennent sur la fréquence du recours au référendum national sur des questions de société et surtout sur le fait d'avoir un référendum d'initiative populaire ou non. Autrement dit, les débats portent à des échelles d'application différentes et traduisent les résistances institutionnelles en cours. L'invocation du référendum local prend place en Allemagne dans la compétition entre les élites locales qui souhaitent augmenter leur capacité de mobilisation électorale en activant ces thèmes. C'est pourquoi le positionnement vis-à-vis du référendum local a une incidence sur le profil participatif du candidat. Comme l'écrit Albert Mabileau,

« Les institutions locales sont le siège de deux processus de mobilisation complémentaires qui mettent en jeu l'ensemble du système politique et ses modes de régulation : la participation politique des masses (la "démocratie de participation"), la sélection du personnel politique (les élites locales) »³.

¹ Entrevue semi-structurée effectuée avec Gilles Savary le 14 décembre 2007 dans sa permanence parlementaire de Talence.

² *Ibid.*

³ Albert MABILEAU, 1985, « Les institutions locales et les relations centre-périphérie », dans Jean LECA, Madeleine GRAWITZ (dir.), *Traité de science politique*, Paris, PUF, p. 579.

L'injonction référendaire a un caractère particulier à l'échelon local en France et en Allemagne puisqu'elle permet aux élites d'affiner leur rôle médiateur de l'espace public local. Sa valeur ajoutée tient au fait que l' élu ne se contente plus d'incarner le territoire qu'il représente ; il se porte garant d'un certain dialogue formalisé par la procédure référendaire.

C) Conclusions de la première partie

La **demande de référendum** est relativement forte en France et en Allemagne, elle contribue à structurer les revendications institutionnelles des candidats aux élections nationales et locales. Elle prend place au sein d'une diffusion de la norme participative dans les pays industrialisés.

1) Le baromètre des déceptions à l'égard du régime représentatif

En réalité, la demande de référendum est liée à un cycle de déception à l'égard des insuffisances du système représentatif, ce qui fait qu'on retrouve des périodes où cette demande est plus pressante. Albert O. Hirschman a montré comment l'écart entre les attentes et les procédures démocratiques était d'une certaine manière irréductible. C'est la déception engendrée qui devient la force motrice de la transformation du régime représentatif par l'institutionnalisation de nouvelles formes d'action politique¹. Par exemple, on pourrait parler d'un « **moment 1890** » comme point d'émergence du référendum local aussi bien en Suisse qu'aux États-Unis et en Italie qui a permis à d'autres pays d'expérimenter cette démarche. La montée en puissance de l'usage du référendum local au début des années 1990 est à situer au sein d'un contexte international afin de ne pas se limiter aux cadres nationaux de son inclusion. La comparaison franco-allemande de l'institutionnalisation du référendum local permet de comprendre les conditions de l'inclusion du référendum local dans des structures territoriales opposées, à partir de cette situation de la pratique sur le plan international. La question du référendum local a été en fait rendue possible par la diffusion d'une norme participative se traduisant dans les lois, les discours et les comportements politiques. Cette norme participative n'est pas le produit d'un transfert culturel entre la France et l'Allemagne,

¹ Albert O. HIRSCHMAN, 1983, *Bonheur privé, action publique*, Traduit de l'américain par Martine LEYRIS et Jean-Baptiste GRASSET, Paris, Fayard, p. 203.

mais l'appropriation de l'approfondissement de la question démocratique posée aux systèmes représentatifs des deux pays.

2) La référence à la participation locale dans le discours politique

Le référendum local est un outil de la démocratie locale institutionnalisé dans nombre de pays, il permet aux publics d'intervenir sporadiquement sur la scène politique pour revendiquer ou s'opposer à un projet politique. Le paradoxe principal de l'injonction référendaire en France et en Allemagne tient à ce que le référendum est invoqué par de nombreux élus locaux alors même que la pratique reste très limitée surtout lorsqu'on la compare à des pays où elle est banalisée. Le référendum local est inclus dans une réflexion et un discours sur la participation des habitants à la vie locale et reflète d'une certaine manière la diffusion d'une norme participative. La participation est devenue une norme avec des codes qui informent le discours politique. Comme l'écrit Yves Barel, « il y a le code et le jeu des individus avec le code [...]. Le jeu avec le code est lui-même codé, explicitement ou implicitement »¹. La participation est devenue une norme de plus en plus intériorisée par les élus locaux qui s'y adaptent et fabriquent un **discours sur la participation** comme complément nécessaire de la représentation politique, comme si la participation citoyenne pouvait contrebalancer les effets pervers d'éloignement produits par le système représentatif. La norme participative s'exhibe au travers de codes linguistiques (« démocratie participative » en France, *Bürgernahe* en Allemagne) qui traduisent une **autoréférentialité de la vie locale** : les élus soutiennent qu'il est bon que les citoyens participent à la vie locale tout en souhaitant accompagner la structuration de ces dispositifs qui doivent perturber le moins possible le cycle électif. Cette autoréférentialité est le signe de l'affirmation encore plus forte de la vie politique locale. Yves Barel a montré les paradoxes du paradigme de l'autoréférentialité.

« La représentation est un phénomène paradoxal situé au même niveau que ce qu'elle représente : ici ce n'est pas le "réel" qui est autoréférentiel, c'est la représentation [...]. Le rapport de l'idéologie au réel est un rapport d'exclusion-inclusion. Il y a inclusion, parce que l'idéologie est *dans* la "réalité" sociale. Il y a exclusion parce que, dans la représentation, il y a une part inéliminable de *non-présentation* possible du réel »².

¹ Yves BAREL, 1984, *La société du vide*, Paris, Seuil, p. 170.

² *Ibid.*, p. 208.

3) La transformation du cadre représentatif

Le référendum local est invoqué dans un contexte de diffusion d'une norme participative, bien qu'il soit toujours un instrument-limite, parce que la forme référendaire vise plutôt une majorité autour d'une politique importante pour un collectif donné et se distingue donc des autres instruments censés renforcer la délibération des participants. Le tableau ci-dessous reprend les éléments théoriques apportés par Bernard Manin sur l'évolution du régime représentatif.

Tableau 19 : Les trois stades de la démocratie représentative

	Parlementarisme	Démocratie de partis	Démocratie du public
Election des gouvernants -Critère du vote -Lien social exprimé -Elus	-Choix d'une personne de confiance -Expression des liens locaux -Notables	-Fidélité à un parti -Expression d'une appartenance de classe -Militants, hommes d'appareil	-Choix d'une personne de confiance -Réponse à l'offre électorale -Experts en communication
Indépendance relative des gouvernants	Le député votant selon sa conscience	Les dirigeants libres de fixer les priorités au sein du programme	Election sur la base d'images médiatiques
Liberté de l'opinion publique -Représentativité -Contestation	-Non coïncidence entre l'opinion publique et l'expression électorale -La voix du peuple « aux portes du Parlement »	-Coïncidence entre opinion publique et expression électorale -L'opposition	-Non coïncidence entre opinion publique et expression électorale -Sondages d'opinion
L'épreuve de la discussion	Parlement	Discussions au sein du parti Négociations entre partis Néocorporatisme	Négociations entre le gouvernement et les groupes d'intérêts Discussions dans les médias pour séduire l'électeur flottant

Source : Bernard MANIN, 1995, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, éditions Calmann-Lévy, p. 303

La diffusion d'une norme participative s'inscrirait dans l'évolution de la nature du régime représentatif, marquant de ce fait une individualisation¹ des pratiques politiques et un

¹ Jean-Pierre Sueur propose une analyse intéressante de l'évolution des jugements sur le travail des élus entre les années 1960 et notre époque. Selon lui, alors que les années 1960 étaient marquées par Christophe Premat – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne »

affaiblissement constant des partis politiques qui cherchent par tous les moyens à se légitimer de l'extérieur. Comme l'écrit Jacques Rancière,

« La démocratie est l'institution de sujets qui ne coïncident pas avec des parties de l'État ou de la société, des sujets flottants qui dérèglent toute représentation des places et des parts »¹.

Les structures partisanes sont affectées par l'amplification de cette norme participative sur la scène politique et s'adaptent en énonçant de nouvelles règles de consultation des adhérents. La forme référendaire n'accompagne que partiellement cette évolution, car en tant que procédure classique de vote, elle permet à ces structures d'adopter une position lisible au gré des circonstances politiques. Tout ce qui renforce la lisibilité et la visibilité du cadre représentatif ne saurait être relégué à un simple artefact de communication. C'est pourquoi nous saisissons ici le caractère spécifique du référendum par rapport à d'autres formules de participation. Il ne modifie pas totalement l'architecture du système représentatif mais la reconfigure en profondeur. Par ailleurs, le référendum, qui est classiquement relié à la souveraineté des États, est convoqué plutôt comme simple instrument de consultation au sein de multiples collectifs organisationnels. La norme référendaire serait l'une des conséquences de la norme participative qui s'étend à tous les champs et qui insiste sur la nécessité de démocratiser les différentes sphères sociales. Comme l'écrit Michel Foucault,

« Nous sommes entrés dans un type de société où le pouvoir de la loi est en train non pas de régresser, mais de s'intégrer à un pouvoir beaucoup plus général : en gros, celui de la norme [...]. Cela est caractéristique d'une société qui est en train de cesser d'être une société juridique articulée essentiellement sur la loi. Nous devenons une société essentiellement articulée sur la norme »².

La participation est une norme s'imposant progressivement et impliquant la mise en place d'instruments favorisant les contacts entre les élus et leurs électeurs. La participation, de par son caractère expérimental du point de vue des dispositifs, échappe à une codification

une réflexion sur les structures et les relations entre les idéologies, notre époque est caractérisée par une part plus grande donnée au « psychologisme » et à l'analyse du comportement individuel des électeurs. Jean-Pierre SUEUR, 2005, *La France a-t-elle encore besoin d'élus? Actes du colloque 14 et 15 octobre 2004 au Palais du Luxembourg*, Paris, Institut François Mitterrand, p. 61.

¹ Jacques RANCIÈRE, 1995, *La Méésentente, Politique et Philosophie*, Paris, Galilée, p. 140.

² Michel FOUCAULT, 1994, « L'extension sociale de la norme », *Dits et Écrits III, 1976-1979*, Paris, Gallimard, p. 75.

juridique précise tout en étant revendiquée par les élus et les citoyens qui se saisissent de ces procédures pour agir.

4) L'affirmation d'une idéologie participative

La norme participative est en train d'être convertie en une **idéologie participative** et en une **idéologie de proximité** qui sont de nouvelles ressources à disposition des élus locaux en France et en Allemagne. Cette idéologie participative rassemble l'ensemble des valeurs et des représentations des élus locaux convaincus par la nécessité de faire participer les habitants à la vie locale alors que l'idéologie de proximité vise à mettre en scène le rôle central de l'élu dans la structuration de l'espace public local. L'idéologie participative est exprimée par des partis politiques n'ayant pas une influence dominante dans le champ politique et permet à ces partis et à leurs élus ou responsables de se démarquer stratégiquement.

Il importe à présent d'effectuer une généalogie de l'institution référendaire pour comprendre son inscription dans la diffusion de la norme participative. La généalogie de l'institution du référendum local nous permettra d'expliquer en quoi le référendum d'initiative populaire est un leitmotiv du discours politique français portant sur la rénovation des institutions tandis qu'en Allemagne la discussion porte sur l'efficacité de ce nouveau droit à la participation. Ce hiatus est dû au fait qu'il existe en France une législation ambiguë ayant pour objectif de **neutraliser** la pratique alors qu'en Allemagne la définition des conditions juridiques du référendum déplace le débat sur les conséquences de la pratique. En d'autres termes, il semblerait que le débat soit plus théorique en France sur les aspects généraux du référendum local alors qu'en Allemagne la réflexion est articulée autour de l'analyse des **effets** juridiques et politiques du référendum local.

Deuxième partie : Généalogie comparée de l'institution du référendum local en France et en Allemagne

La finalité de cette partie est de comprendre la **logique politique** qui a conduit à l'institution du référendum local dans les deux pays. Une démarche généalogique ne se réduit pas simplement à une histoire comparée des pratiques référendaires en France et en Allemagne. Il s'agit plutôt d'expliquer à partir d'une démarche génétique l'inscription du référendum local comme une occasion participative possible au sein des systèmes représentatifs locaux. Notre méthode suit un fil conducteur **régressif** pour explorer le rapport de la pratique aux législations successives. En l'occurrence, la généalogie ne s'arrête pas forcément au moment même de la visibilité de la pratique et de l'énonciation de ses conditions juridiques, car elle implique une mise en perspective de l'institution référendaire. L'enquête généalogique retrouve d'une certaine manière les caractéristiques d'une méthode archéologique définie par Michel Foucault.

« On peut maintenant inverser la démarche, écrit Foucault ; on peut redescendre en aval, et, une fois parcouru le domaine des formations discursives et des énoncés, une fois esquissée leur théorie générale, filer vers les domaines possibles d'application. Voir un peu à quoi faire servir cette analyse que, par un jeu peut-être bien solennel, j'ai baptisé "archéologie" »¹.

Effectuer une **analyse archéologique** du référendum local implique d'étudier la façon dont le référendum a été défini comme instrument de démocratie directe pouvant réaménager le système représentatif. Cette proposition n'a aucun caractère évident et invite à redéfinir les catégories politiques et juridiques au sein desquelles ont pris naissance la démocratie locale et l'institutionnalisation progressive de ses instruments. La relation entre la pratique du référendum local et le discours sur la combinaison de la démocratie directe et du système représentatif retiendra notre attention. Le point de vue généalogique comparé prend un risque par rapport à une simple archéologie. En effet, lorsque Michel Foucault définit sa méthode d'investigation, il la définit par rapport à une culture donnée :

« L' "archéologie du savoir", c'est précisément le repérage et la description des types de discours et ce que j'appelle la "dynastique du savoir", c'est le rapport qui existe entre ces grands types de discours que l'on peut observer dans une culture et les conditions historiques, les conditions économiques, les conditions politiques de leur apparition et de leur formation »².

¹ Michel FOUCAULT, 1969, *L'Archéologie du savoir*, Paris, Gallimard, p. 177.

² Michel FOUCAULT, 2001, « De l'archéologie à la dynastique », dans *Dits et Écrits I, 1954-1975*, Paris, Quarto Gallimard, p. 1274.

Dans le cas de notre recherche, l'introduction de procédés de démocratie directe traduit une mutation du système représentatif, aussi confinés soient ces instruments. C'est par rapport à un âge du régime représentatif que seront évoquées la définition et l'utilisation des procédés de démocratie directe. Selon Michel De Certeau, la temporalité « fournit le cadre vide d'une succession linéaire qui répond formellement à l'interrogation sur le *commencement* et à l'exigence d'un *ordre* »¹. En nous positionnant par rapport à une continuité du temps représentatif, nous pourrions faire ressortir les ruptures introduites par l'institutionnalisation de dispositifs de démocratie directe.

La comparaison n'a pas pour fonction d'homogénéiser des contextes politiques distincts, elle dégage plutôt le référendum comme **instrument problématique de l'approfondissement du principe représentatif dans le temps**. Analyser les conditions d'énonciation du moment référendaire permet de nous situer sur un temps moins événementiel et de retrouver l'articulation dialectique entre deux niveaux de temporalité : d'une part le temps où l'institution référendaire vient perturber le système représentatif, d'autre part le temps de la procédure en elle-même et de ce qu'elle vient révéler à l'échelon local. Nous reprenons *de facto* deux des trois dimensions du temps théorisées par Fernand Braudel, lorsqu'il analyse l'histoire complexe de la Méditerranée². La généalogie de l'institution référendaire permet de situer cet instrument au sein de la difficile perméabilité entre système représentatif et pratiques de démocratie directe et ne doit en aucun cas surdéterminer l'instrument qui n'est que l'une des facettes complexes de la démocratie directe. Dans le champ de la science politique, l'institutionnalisme historique avait été négligé jusque dans les années 1980 lorsque des études réapparaissent sur les institutions³. La généalogie de l'institution référendaire permet *a posteriori* de retracer l'ouverture contrainte du système représentatif.

Nous partirons de l'état des lieux des pratiques et des législations dans les deux pays pour ensuite remonter jusqu'au contexte d'une demande de référendum. L'histoire du

¹ Michel DE CERTEAU, 1975, *L'écriture de l'histoire*, Paris, Gallimard, p. 20.

² Fernand BRAUDEL, 1949, *La Méditerranée et le Monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, Paris, Armand Colin, p. XIII.

³ Bo ROTHSTEIN, 1996, « Political Institutions: An Overview », in Robert E. GOODIN, Hans-Dieter KLINGEMANN (dir.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press, pp. 139-142.

référendum local est faite de bouleversements en France et en Allemagne, étant donné qu'il a été pratiqué avant d'être rejeté et de réapparaître et d'être progressivement codifié et institutionnalisé. La **dimension scalaire** est à prendre en compte dans l'évaluation de l'institutionnalisation du référendum dans la mesure où son rapport au référendum national est souvent ambigu. En France, le référendum local a été marginalisé parce qu'il menaçait les pouvoirs locaux alors même que le référendum national était vu comme l'un des modes d'expression de la souveraineté nationale. En Allemagne, au contraire, le référendum local est toléré parce qu'il concerne les problématiques d'un territoire particulier. Ce décalage est essentiel dans l'évolution de son statut.

Chapitre 3 : État des lieux des pratiques et des législations en France et en Allemagne

Ce chapitre évalue le **volume de la pratique référendaire locale** dans les deux pays et la situe par rapport au contexte européen et international. La législation de la France et des seize *Länder* allemands est à comparer pour comprendre la manière dont le référendum communal s'inscrit comme possibilité d'intervention des citoyens au sein de la vie politique locale. L'institutionnalisation du référendum local vient codifier une pratique officieuse en la restreignant et en la limitant à son caractère consultatif comme dans le cas de la France alors que les catalogues détaillés des seize *Länder* révèlent une logique d'appropriation différente. En Allemagne, l'étalon de la pratique n'est pas tant le taux de participation que la définition d'un **seuil minimal de représentativité du référendum local** appelé **taux d'approbation** (*Zustimmungsquorum*). Cette innovation institutionnelle permet de relativiser la notion d'intérêt général puisqu'il ne s'agit plus de s'appuyer sur la majorité simple des votants et sur le taux de participation, mais il devient important de **quantifier** la représentativité d'une position adoptée par les électeurs sur un sujet particulier.

La démarche généalogique implique d'effectuer un état des lieux de la pratique et de la législation dans les deux pays pour faire apparaître les facteurs qui ont conditionné l'émergence de cette pratique et l'institutionnalisation du référendum local en France et en Allemagne.

I. La récente augmentation du nombre de référendums locaux

Il est incontestable que la problématique du référendum local est apparue nettement au moment où les échelons politiques locaux ont gagné en visibilité. En réalité, la décentralisation dans le cas français¹ et la redéfinition des chartes locales au moment de la Réunification pour l'Allemagne ont rendu possible les interrogations sur la participation des

¹ Pierre-Étienne ROSENSTIEHL, Vianney HUGUENOT, 2005, *Référendums locaux et consultations des électeurs : une avancée pour la démocratie locale ?*, Voiron, éditions de « La Lettre du cadre territorial », p. 29.

citoyens à la vie locale. Celle-ci n'est pas le phénomène majeur de la mutation des systèmes politiques locaux, elle accompagne plutôt un renouvellement du système représentatif. La récente augmentation du nombre de référendums locaux remonte au début des années 1990, lorsque la procédure a été institutionnalisée progressivement dans tous les *Länder* allemands et lorsque la législation française a réintroduit la consultation locale puis l'initiative populaire communale consultative.

A) L'évaluation approximative de la pratique : l'incertitude des sources

Il est difficile de prétendre donner une estimation exacte des pratiques référendaires locales, d'une part parce que les statistiques officielles ne recensent pas tous les cas et d'autre part parce que les données portant sur les petites communes ne sont souvent pas prises en considération. On peut également mentionner la différence de culture statistique des deux pays, puisque la France a un système centralisé de recueil de données alors que l'Allemagne s'appuie à la fois sur l'office fédéral des statistiques de Wiesbaden et sur des offices administratifs propres aux *Länder* et indépendants de l'office fédéral¹. Les relations entre ces offices sont précisément codifiées et permettent d'avoir des données qui ont fait l'objet de plusieurs contrôles. Le problème français n'est pas tant la qualité de l'appareil de production statistique que la difficulté à enregistrer des données pour les petites communes. Cependant, depuis la déconcentration des services de l'État dans les années 1970, l'information statistique publique a concerné les services publics locaux. Comme le souligne Alain Desrosières,

« La statistique locale peut n'apparaître souvent que comme l'application pour un territoire donné, d'un système d'action et de description à vocation nationale, et non pas comme une information spécifique à un lieu particulier et original. Ainsi se dessine une tension entre d'une part le territoire, espace d'équivalence associé à une action institutionnelle et susceptible d'être découpé, et d'autre part la localité, comme support d'une vie sociale, économique et politique aux composantes et interactions multiples, dont les habitants peuvent souhaiter des descriptions synthétiques informant des actions variées »².

¹ Alain DESROSIÈRES, 1992, « Entre la science universelle et les traditions nationales », dans Jean-Louis BESSON (dir.), *La Cité des chiffres ou l'illusion des statistiques*, Paris, éditions Autrement, pp. 154-156.

² Alain DESROSIÈRES, 1994, « Le territoire et la localité, Deux langages statistiques », *Politix*, n°25, p. 46.

1) La saisie de données statistiques en France

Ainsi les statistiques locales françaises ont commencé à enregistrer régulièrement les consultations locales depuis la loi de 1992, même si des négligences ont été relevées tenant certainement au malaise provoqué par l'ambiguïté de cette procédure : le référendum local indique une perturbation du système représentatif, perturbation que le système administratif ne souhaite pas amplifier. Cela ne signifie absolument pas qu'il y ait un maquillage des données, mais on repère des erreurs ou des oublis¹. Par exemple, nous avons demandé au service de la DGCL la liste exhaustive des consultations locales : celle-ci nous a été envoyée le 13 juillet 2004 après la réactualisation d'une liste existant depuis 1999. Entre celle de 1999 et celle de 2004, plusieurs erreurs de transcription ont été repérées. Les recherches au sein des archives de quotidiens régionaux et certains entretiens ont permis alors de la compléter.

Dans un entretien téléphonique avec le service du contrôle de légalité de la préfecture de Haute-Savoie, la personne contactée nous a indiqué l'origine de la liste des consultations locales en France :

« Dans ce genre de situations, il n'existe pas de liste réactualisée de manière (euh) permanente par la DGCL. La DGCL envoie un questionnaire à toutes les préfectures, suite à une enquête demandée par un parlementaire. Certaines préfectures répondent, d'autres pas, et la liste est synthétisée, si vous voulez, par la DGCL »².

Il s'agissait de vérifier, pour certains départements, la fiabilité des statistiques officielles et de comprendre la manière dont les recherches ont été effectuées localement pour obtenir ces données. La procédure est simple, puisque chaque commune organisant un référendum local doit envoyer l'objet, les conditions et le calendrier de la consultation à la préfecture pour que celle-ci s'assure de sa légalité. Le relevé des autorisations ou des annulations de délibérations évoquant la tenue d'un référendum permet aux préfectures de comptabiliser l'ensemble des consultations locales organisées dans le département. Comme l'écrit Howard S. Becker, il faut considérer

« Les informations recueillies par des officiels ou d'autres comme des informations portant sur ce que ces personnes font : les statistiques policières comme des informations sur

¹ Selon Nadia Auriat, « une *erreur de mémoire* est une omission ou une réponse erronée produite involontairement par la personne interrogée ». Nadia AURIAT, 1996, *Les défaillances de la mémoire humaine, Aspects cognitifs des enquêtes rétrospectives*, Paris, PUF, INED, p. 18.

² Entretien téléphonique réalisé par nos soins le 30 septembre 2004 avec le service du contrôle de légalité de la préfecture de Haute-Savoie.

la manière dont la police tient ses archives et ce qu'elle en fait, les relevés de notes d'examens comme des informations sur ce que font les écoles et les évaluateurs, et non pas des informations sur tel ou tel trait caractérisant les étudiants, et ainsi de suite »¹.

La méfiance épistémologique doit permettre d'enquêter sur le mode d'archivage de ces référendums, sachant que les autorités centrales auront tendance à diminuer leur importance et que les associations militantes seraient portées à exagérer leur nombre, car pour les autorités centrales, un recours important au référendum local pourrait à terme être associé à une demande d'autonomie locale alors que pour les associations militantes, le nombre de référendums locaux prouve un changement de mentalité politique et indique une implication croissante des citoyens à la vie locale.

Lors d'un entretien avec la responsable du service de contrôle de légalité de la préfecture du Gard à propos d'un référendum non pris en compte par les services administratifs, celle-ci nous a indiqué que

« Certains maires ne jugent pas nécessaire d'envoyer une note au préfet, parce qu'ils savent que leurs consultations sont illégales et qu'elles seront sanctionnées par le Tribunal administratif »².

Le développement des consultations officieuses est un trait caractéristique de la culture politique locale en France et tient en partie aux relations conflictuelles entre l'État et la commune en question, les consultations illégales portant la plupart du temps sur des projets de l'État sur le territoire communal. Ainsi, pour éviter une sanction administrative, le maire préfère organiser sa consultation qui aura pour effet d'asseoir sa légitimité démocratique. Nous avons estimé à 45 le nombre de consultations illégales en France entre 1995 et juillet 2004 soit à peu près 21% des consultations de cette période.

2) La saisie de données statistiques en Allemagne

En Allemagne, nous n'avons pas repéré de référendums illégaux en raison de l'organisation même des pouvoirs publics. En effet, d'une part la législation communale dépend du *Land* et d'autre part le référendum est décisionnel. Ainsi, pour pouvoir donner lieu à une décision locale, la requête est examinée par la Cour constitutionnelle du *Land* qui

¹ Howard S. BECKER, 2004, « Épistémologie de la recherche qualitative », dans Alain BLANC et Alain PESSIN (dir.), *L'art du terrain, mélanges offerts à Howard S. Becker*, Paris, L'Harmattan, p. 80.

² Entretien téléphonique réalisé par nos soins avec la responsable du service de contrôle de légalité de la préfecture du Gard le 25 juin 2004.

autorise ou annule le référendum lui-même. L'intérêt d'une transgression du référé est nul, puisque l'objectif recherché n'est pas un défi des autorités supérieures, mais la mise en évidence d'un consensus autour d'une décision locale. Dans le repérage statistique auquel nous avons procédé, la liste officielle du Ministère de l'Intérieur de chaque *Land*, lorsqu'elle existe¹, est beaucoup plus fiable dans sa conception même. L'observation participante que nous avons effectuée auprès de l'association *Mehr Demokratie*, nous a ouvert les archives de cette association. À plusieurs reprises, nous avons réordonné les archives de cette association en 2004 et en 2005 dans le *Land* du Bade-Wurtemberg. En 2005, lors d'un entretien avec la responsable de cette association en Bavière, nous avons également obtenu le logiciel interne permettant d'archiver les initiatives populaires, les questions et le taux de participation aux référendums locaux en Bavière². Le fait que l'association ait influencé avec succès l'introduction de référendums locaux dans ce *Land* explique la différence de fonctionnement des bureaux locaux de *Mehr Demokratie* en Bavière et dans le Bade-Wurtemberg. Toujours est-il que dans notre travail auprès de cette association, nous avons pu confronter les différentes recensions chronologiques de la pratique référendaire dans ce *Land* avec les coupures de presse des quotidiens locaux ; les journaux ont également évalué, à certaines occasions, le nombre de référendums depuis 1956.

Nous nous sommes aperçu, au fil des courriers internes de l'association qu'il y a eu un effet de mimétisme dans la construction de cet objet statistique, puisque les membres de *Mehr Demokratie* ont adressé à plusieurs reprises une demande de communication du nombre de référendums et d'initiatives et que le Ministère de l'Intérieur s'est également appuyé par la suite sur les rapports de cette association. **L'illusion d'une objectivation statistique** de la pratique est certaine ; seul un travail sur les archives de presse ayant relevé les pratiques suivant leur impact médiatique a permis en France et en Allemagne de compléter les données.

Cependant, à l'échelle de l'Allemagne, il n'était matériellement pas possible d'effectuer ce travail systématique pour tous les *Länder*. Pour l'évaluation globale des pratiques

¹ Entretien réalisé par nos soins avec Konrad Jung à l'institut de démocratie directe de Dresde le 31 mai 2006. Konrad Jung est le secrétaire de cette même association. Nous avons complété cet entretien par des recherches au service des archives locales du *Land* de Saxe le 1^{er} juin 2006.

² Entretien réalisé par nos soins avec Susanne Wenisch dans le bureau de *Mehr Demokratie* à Munich le 2 juin 2005. Susanne Wenisch est l'une des responsables de ce bureau qui a une réelle politique d'archivage contrairement au *Land* de Bade-Wurtemberg où les archives sont la reconstitution de coupures de presse au sein de classeurs.

référendaires locales en Allemagne, nous nous sommes référé à la banque de données constituée par l'unité de recherche sur la démocratie directe du département de sciences politiques de l'université de Marbourg, unité dirigée par Theo Schiller et qui effectue une recension systématique de toutes les pratiques. En l'occurrence, la banque de données est continuellement mise à jour et disponible en ligne¹. Pour la banque de données que nous avons élaborée sur le *Land* du Bade-Wurtemberg à partir des archives de presse locale, nous avons pu estimer le taux de déperdition des statistiques par rapport à l'ensemble des pratiques connues. Si nous analysons les archives officielles du *Land* du Bade-Wurtemberg par rapport aux 383 initiatives populaires que nous avons recensées, 175 ne figurent pas dans la liste établie par le ministère de l'intérieur de ce *Land*². Nous avons voulu comprendre les raisons pouvant expliquer ces écarts importants. 83 initiatives refusées dès le départ n'ont pas été recensées, 26 initiatives ayant été acceptées ne figurent pas non plus dans le classement ainsi que 59 initiatives ayant été validées et transformées en référendum local et 7 référendums d'initiative municipale. Contrairement au cas français, la taille de la commune n'a pas d'influence sur l'archivage officiel puisque les cas manquants appartiennent à des communes entre 5 000 et 30 000 habitants (86 cas). Beaucoup d'initiatives concernant des projets culturels au niveau communal n'apparaissent pas dans les statistiques officielles (32 cas). Dans la littérature³, les données varient considérablement sur le nombre récent de référendums locaux et d'initiatives populaires dans ce *Land* et viennent corroborer la difficulté à estimer l'état réel de la pratique référendaire.

B) Une pratique restreinte en France

La pratique du référendum local reste quantitativement faible en France, ce qui explique la difficulté à recenser de manière exacte le nombre de consultations locales et de référendums locaux. La liste de la DGCL fait état de 180 consultations locales organisées

¹ <http://www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de>

² Alain Desrosières insiste sur l'idée de combiner les sources et de distinguer enquête statistique de source administrative. Alain Desrosières, Mars 2005, « Décrire l'État ou explorer la société : les deux sources de la statistique publique », *Genèses*, p. 17.

³ Selon Henrik Uterwedde, il y aurait eu 45 référendums locaux entre 1977 et 1986. Henrik UTERWEDDE, 1990, *Kommunen in Frankreich und Deutschland, Einführung in die kommunale Selbstverwaltung in Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn, Multimedia Verlag, p. 63.

entre 1995 et juillet 2004. En complétant ces données, nous avons recensé **213 consultations locales** pour cette même période, ce qui indique le degré de fiabilité des statistiques officielles et la difficulté à construire une évaluation de la pratique. Le diagnostic est ainsi légèrement modifié quant à l'amplitude de cette pratique et révèle également des problèmes majeurs dans le décompte des référendums. Le cas particulier des référendums de fusion est à cet égard remarquable : doit-on comptabiliser le cas d'un référendum survenant sur différents territoires comme un seul référendum ou plusieurs portant sur le même objet ? Les statistiques sont quelque peu hésitantes, puisque lorsque nous recomptons les référendums de cette liste officielle, nous en relevons 186 au lieu de 180¹ ; or, au sein de cette liste, il existe un certain nombre de référendums portant sur la fusion communale. Par exemple, les consultations organisées dans le Nord en 1999 au sujet de leur fusion avec Lille n'ont pas été comptées comme étant une consultation mais bien comme douze consultations puisque sinon nous serions en deçà du nombre annoncé. Si juridiquement, le fait de ne compter qu'un référendum pour les opérations de fusion se justifie, l'étude politique de ces procédés invite à maintenir leur pluralité, dans la mesure où le taux de participation et le point de vue sur la fusion sont différents sur les territoires communaux. La synthèse qui est par la suite effectuée sur le territoire de la fusion ne doit pas gommer l'antécédent de la fusion. Lorsque nous comparons la liste officielle des consultations locales de 2004 avec celle de 1999², nous constatons des erreurs, puisque certaines consultations postérieures à 1995 ont été omises dans la liste des consultations de 2004³ alors qu'elles figuraient sur celle de 1999.

1) Les variations dans l'estimation de la pratique

Le référendum local peut être organisé pour chaque niveau de collectivité territoriale. En France, le référendum local peut être **communal, intercommunal, départemental et régional**. Les référendums portant sur une partie du territoire de la commune ne sont pas pris

¹ Notre impression est que le rapport de la DGCL a choisi d'arrondir le chiffre des consultations locales.

² Dossier documentaire à la décision du Conseil Constitutionnel 2000-428 DC, 4 mai 2000. Les consultations de Barret-le-Bas (Hautes-Alpes), Ville-sur-Terre et de Marnhagues et Latour ont été omises.

³ La sous-estimation des opérations référendaires se retrouve dans d'autres publications où sont recensées 68 consultations entre 1992 et 1998. Stéphane PERRAUD, Delphine KRUST, 1998, « Référendum local : les risques de dévoiement », *La Lettre du cadre territorial*, n°159.

en considération par les statistiques, d'où la difficulté à avoir un regard précis sur la pratique. Il incombe de comparer nos recherches personnelles aux évaluations successives de la pratique afin d'avoir l'estimation la plus fiable possible.

Figure 2: La variation des estimations brutes de la pratique du référendum local en France

Selon Adama Kpodar, entre 1995 et 1998, 130 consultations locales ont été recensées¹ ; elles s'ajoutent aux consultations recensées entre 1992 et 1994 par Cécile Blatrix et Pierre Sadran² et aux recherches précises effectuées par Marion Paoletti entre 1971 et 1992, c'est-à-dire entre la loi du 16 juillet 1971 reconnaissant la possibilité du référendum décisionnel en cas de fusion communale et la loi du 6 février 1992 préconisant le recours aux consultations des habitants³. Selon Marion Paoletti, entre 1971 et 1992, il y aurait eu **202 consultations communales**, Cécile Blatrix en relève 42 entre 1992 et 1994⁴. En 1992, nous avons comptabilisé 22 consultations et 31 en 1993 alors que Serge Vallemont en recense 19 en 1992 et 26 en 1993⁵. En 1996, nous avons relevé 27 consultations, 26 en 1997 et 23 en 1998 alors que Patrick Mozol fait état de 17 consultations en 1996, 11 en 1997 et 4 en 1998⁶. En reprenant la liste des consultations établie par Marion Paoletti et en la complétant par nos données personnelles, nous avons dénombré 293 consultations communales en France entre 1975 et 1992⁷. Si l'on ajoute à ces consultations les 64 référendums sur l'opportunité d'une

¹ Adama KPODAR, 2003, « Référendum local : en attendant la loi organique », *Juris-classeur périodique*, éditions Administration, p. 849.

² Pierre SADRAN, janvier-février 2004, « Les enjeux de la réforme, Démocratie locale : les carences de l'«Acte II» », *Cahiers français*, p. 75.

³ Nicole Belloubet-Frier, sur la base du rapport de la DGCL, en a recensé 41 entre le 6 février 1992 et le 20 janvier 1995. Nicole BELLOUBET-FRIER, 1996, « Les référendums municipaux », *Pouvoirs*, n°77, p. 168.

⁴ Il s'agit des données de la DGCL actualisées en 1995. Cécile BLATRIX, 1997, « Le référendum local, une procédure de démocratie participative ? Bilan et perspectives », dans Daniel GAXIE, *Luttes d'institutions, enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, éditions L'Harmattan, pp. 265-269.

⁵ Serge VALLEMONT, mars 2001, *Le débat public : une réforme de l'État*, Paris, LGDJ, p. 142. Paul-Henri Job en recense 38 en 1992 et en 1993. Paul-Henri JOB, 1996, *Le référendum local en France*, Mémoire de DEA de droit public interne, Université Paris I, p. 72. Paul-Henri Job en recense 38 entre avril 1992 et en décembre 1993. Paul-Henri JOB, 1996, *Le référendum local en France*, Mémoire de DEA de droit public interne, Université de Paris I, p. 90.

⁶ Patrick MOZOL, 2002, *La participation du public à la vie municipale*, Thèse de droit, Université d'Aix-Marseille, p. 344.

⁷ Nous avons considéré exclusivement les référendums communaux et exclu les procédures organisées par une communauté urbaine, une région ou un syndicat intercommunal. Les référendums ayant eu lieu sur une fusion communale ont été comptés comme différents référendums suivant les communes considérées. Il est à noter, contrairement aux statistiques de la DGCL, que les consultations de quartier ayant eu lieu à Paris en 1975 et en 1985, ont été répertoriées.

fusion intercommunale entre 1971 et 1975¹, nous obtenons **357 référendums et consultations pour la période 1971-1992**². La législation étant quelque peu vague sur la notion de consultation, il importait de faire un recensement de tous les votes locaux ayant eu lieu en dehors des moments électoraux.

Michel Koebel, dans un article récent, affirme que le nombre des consultations locales « ne dépasse jamais quelques dizaines par année pour toute la France (le maximum est de 27 en 2003) »³. Le diagnostic est juste, mais l'estimation chiffrée inexacte puisque 30 consultations ont été organisées en 1979, 106 en 1991, 31 en 1993, 27 en 1996, 45 en 1999, 78 en 2001 et 92 en 2003. Cela signifie qu'outre l'année 2003, six années ont égalé ou dépassé les 27 consultations locales.

2) Recenser les consultations sauvages

Le fait de recenser des **consultations sauvages** ne signifie pas pour autant que nous avons surestimé la pratique du référendum local : par exemple, entre 1992 et 1997 inclus, nous avons recensé 118 consultations locales alors que Pierre Sadran en recense 129⁴. Cette variation ne change pas le diagnostic sur l'état de la pratique mais vient confirmer la difficulté de recenser une pratique, d'une part parce qu'elle a été codifiée de manière assez vague et d'autre part parce qu'elle est crainte par de nombreux élus locaux qui ont vu leur rôle accru depuis les premières lois de décentralisation. Nous avons retrouvé la trace de plusieurs consultations à cette époque pour compléter la liste établie par Marion Paoletti⁵ : en octobre 1987, huit communes ont refusé par référendum le projet de stockage de déchets radioactifs

¹ Paul-Henri JOB, 1996, *Le référendum local en France*, Mémoire de DEA de droit public interne, Université de Paris I, p. 43.

² Selon Philippe Langenieux-Villard, il y aurait eu entre 1977 et 1984 environ 63 référendums extralégaux contre 17 entre 1971 et 1977 alors que nous recensons 104 consultations et référendums locaux entre 1977 et 1984 en y incluant les référendums de fusion. Philippe LANGENIEUX-VILLARD, 1985, *L'information municipale*, Paris, PUF, p. 103. Le rapport officiel de Paul Graziani fait état de 73 consultations communales extralégales de 1971 à 1984. Rapport n°358 présenté par Paul Graziani lors de la seconde session ordinaire de 1990-1991 du Sénat, *Annexe au procès-verbal de la séance du 5 juin 1991*.

³ Michel KOEBEL, Mars-avril-mai 2007, « Les travers de la démocratie participative », *Sciences Humaines*, n°6, p. 33. Michel Koebel tient cette source d'un document officiel fourni par la DGCL et actualisé en mai 2004. Michel KOEBEL, 2006, *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Paris, éditions du Croquant, p. 106.

⁴ Pierre SADRAN, janvier-février 2004, « Les enjeux de la réforme, Démocratie locale : les carences de l' « Acte II » », *Cahiers français*, p. 75.

⁵ Nous avons repéré quelques oublis dans la liste établie, avec notamment lors des référendums communaux organisés contre l'extension du Larzac, l'omission parmi les trois communes concernées, de celle de La Couvertorade.

dans la région de Segré et en juin 1987 a été organisé un vote local à Angoulême¹ ; en 1989, la ville de Tremblay-lès-Gonesse est redevenue Tremblay-en-France après référendum ; en mars 1990, un référendum local a eu lieu dans la commune de Mérindol², en janvier 1991, 67 communes se sont prononcées sur le maintien de l'hôpital de Sainte-Menehould³ et en septembre 1992, un référendum local a été organisé dans la commune de Villemer⁴. Par ailleurs, certains entretiens ont révélé des pratiques qui ont existé mais qui ont été effacées en raison de la faible mobilisation des électeurs. Lors d'un entretien avec le maire-adjoint de la commune de Cadaujac, celui-ci nous a fait part d'un référendum en 1995 dans sa commune qui n'a pas été comptabilisé :

« Nous avons organisé un référendum local sur le service militaire, suite au programme de Chirac en 1995, avec un débat public expliquant ce que deviendrait le service militaire. La participation a été de 3% »⁵.

Cet élu nous a confirmé le fait que plusieurs référendums ont été organisés sur cette question dans plusieurs communes mais qu'en raison de leur échec flagrant, ces pratiques n'ont pas été recensées. La mémoire des consultations dans les communes s'estompe : en vérifiant auprès du service des archives de certaines communes, nous avons remarqué que les catégories elles-mêmes n'étaient pas claires pour le personnel. Ainsi, enquêtant sur les consultations organisées par la commune de Saint-Étienne du Rouvray, l'archiviste a retrouvé la mention d'une consultation populaire organisée par le maire, alors que selon Marion Paoletti, la commune avait vu l'organisation de deux consultations en 1973 et en 1983⁶. Entre 1905, date d'interdiction des référendums locaux et 1959, il n'y aurait eu qu'une consultation

¹ *Le Monde*, 27 octobre 1987, 18 juin 1987.

² *Le Monde*, 6 mars 1990.

³ *Le Monde*, 12 janvier 1991. Paul-Henri JOB, 1996, *Le référendum local en France*, Mémoire de DEA de droit public interne, Université de Paris I, note 150 p. 49.

⁴ Voir compte-rendu dans la décision du Conseil Régional d'Ile-de-France (CP-92-291) sur les contrats ruraux, où il est indiqué un référendum local sur la commune de Villemer (650 habitants) en Seine-et-Marne à propos du maintien de l'unique commerce de la commune.

⁵ Entretien réalisé par nos soins le 16 janvier 2006 avec le maire-adjoint de Cadaujac à l'Université de Bordeaux III. Le personnel a détruit les bulletins et le matériel de cette consultation en raison du très faible taux de participation.

⁶ Voir l'annexe 3 de la liste récapitulative donnée par Marion Paoletti dans sa thèse de doctorat. Marion PAOLETTI, 1996, *Analyse de la démocratie locale à travers la genèse institutionnelle du référendum*, tome II, pp. 475-479. Là encore, cet exemple illustre la faible mémoire référendaire et la disparition d'archives concernant ces consultations considérées comme des objets mineurs de la vie locale.

locale. En réalité, l'estimation de la pratique est beaucoup plus complexe, car si le référendum local a connu une **régression juridique**, cela ne signifie pas pour autant qu'il n'ait existé aucune consultation des habitants. Nous avons retrouvé les **traces de plusieurs consultations locales** faites à cette période. En 1907, à Vitry-sur-Seine, les habitants ont été consultés sur la vente d'un château ; en 1922, une consultation locale a été organisée à Rioz dans la Haute-Saône sur une fête communale, avec l'élargissement de la base électorale aux femmes¹. Louise Weiss rapporte cette anecdote racontée par le président du Sénat de l'époque et maire de ladite commune :

« J'étais maire d'une petite commune dans l'Est et pris l'initiative de faire voter les femmes, voici pourquoi et comment. La Saint-Christophe, fête patronale du village, tombait à une époque incommode pour les foires et les moissons. Il était depuis longtemps question d'en changer la date. Ne voulant contrarier personne, je décidai de procéder à la consultation de toute la population. La tendance se confirma en faveur du déplacement de la fête. Mais le dimanche du vote, le curé en chaire déclara qu'un changement de date offusquerait le saint et il objurgua ses paroissiennes de voter contre. Celles-ci lui obéirent en bloc. Est-il vraiment utile d'apporter les voix d'un tel contingent de sottises au scrutin ? »²

Le référendum permet alors de signaler voire d'anticiper une extension éventuelle du suffrage universel. Il est évocateur de voir comment les résistances à l'extension du suffrage universel sont justifiées sous le prétexte que les femmes sont conservatrices et qu'elles ne comprennent pas les enjeux politiques³. Le doyen Hauriou rappelle également que ces **référendums officiels** qu'on ne peut pas dénombrer de manière précise, ont été en réalité organisés dans beaucoup de communes.

« Les conseils municipaux, embarrassés par certaines mesures, avaient imaginé de les soumettre directement à la population par un référendum de consultation. Le Conseil d'État a annulé comme illégales celles des délibérations qui lui ont été soumises [...]. L'administration s'est lassée de cette répression [...]. En réalité, de nombreux référendums communaux ont eu lieu »⁴.

¹ Anne VERJUS, 2000, « Entre principes et pragmatisme. Députés et sénateurs dans les premiers débats sur le suffrage des femmes en France (1919-1922) ? », *Politix*, p. 62.

² Louise WEISS, 1946, *Ce que femme veut. Souvenirs de la III^e République*, Paris, Gallimard, p. 88.

³ Cet argument de l'indifférence des femmes à la politique est répandu au début du XX^e siècle. En 1919, le député Lefebvre du Prey est certain qu'un référendum auprès des femmes se solderait par le résultat suivant : « Non, laissez-nous donc rester des femmes, laissez-nous à nos fonctions ». Suzanne GRINBERG, 1926, *Historique du mouvement suffragiste*, Paris, éditions Henry Goulet, p. 130.

⁴ Maurice HAURIOU, 1929, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, p. 548.

En 1946, à Saint-Lô, les électeurs d'un quartier ont été consultés sur l'aménagement d'une rue¹. Les **consultations de quartier** ne sont pas toujours prises en considération par les listes officielles, d'où l'imprécision de ces statistiques qui ne rendent pas compte intégralement de l'extension de la pratique. Dans certaines monographies locales, il est question de pétitions s'apparentant à des consultations : la France a conservé une tradition pétitionnaire assez forte, en témoigne son recours dans un certain nombre de communes. Dans les mémoires d'hommes politiques², il est également rapporté des consultations ayant été organisées et qui n'ont pas été recensées. Nous avons à plusieurs reprises sollicité des archivistes locaux afin de repérer ces consultations populaires qui, en réalité, tombent dans l'oubli. Le maire d'une petite commune rurale (Craonnelle, dans le département de l'Aisne), nous a même confirmé au cours d'un entretien que l'ancien maire avait détruit un certain nombre de dossiers³.

3) Bilan des référendums locaux en France

Du fait de l'imprécision juridique de ses contours, ces consultations ont été ramenées à des **épiphénomènes locaux** sans grande importance. Par rapport à la trentaine de consultations locales organisées à la fin du XIX^e siècle, ces consultations ont certes été freinées par la censure du Conseil d'État ; elles ont donc été organisées de manière illégale avec des effets symboliques très forts. En effet, les référendums locaux ont en France l'avantage de mettre l'accent sur certaines problématiques politiques, telles le vote des femmes ou à l'heure actuelle le vote des étrangers aux élections locales. Si nous mettons bout à bout toutes ces évaluations partielles en confrontant nos différentes sources, nous avons connu plus de **750 référendums locaux en France**, ce qui indique malgré tout la faiblesse du recours à cet instrument. Si nous établissons une norme optimale fictive de la pratique

¹ *Le Point*, 30 septembre 2004. Le rempart de la rue Torteron, à Saint-Lô, fut l'objet d'un référendum local.

² Georges PIANTA, 1987, *Au service de ma ville natale*, Thonon-les-Bains, Presses de l'imprimerie du Messenger, p. 213.

³ Entretien téléphonique réalisé par nos soins avec le maire de Craonnelle le 26 septembre 2005. Lors d'une discussion avec Michel Koebel au colloque sur « la démocratie participative en Europe » organisé par le LERASS à Toulouse (15 au 17 novembre 2006), ce dernier nous a expliqué la façon dont l'alternance politique ou parfois même le simple changement d'équipe municipale s'accompagnait d'une rétention de documents. Cette pratique explique aisément le fait que les résultats détaillés de ce type de procédure sont parfois détruits.

référendaire communale en France entre 1992 et 2005 en tenant compte des contraintes juridiques, alors nous aurions eu la possibilité de connaître plus de 180 000 référendums communaux. En effet, sachant qu'il n'est pas possible d'organiser une consultation l'année précédant les élections locales¹ et qu'une consultation sur un même sujet ne peut avoir lieu dans le même mandat, nous aurions eu alors au maximum une consultation entre 1992 et 1995 pour chaque commune française, deux entre 1995 et 2001 et deux entre 2001 et 2005. Malgré tout, cette norme optimale n'est qu'une indication, certaines communes ayant pu organiser trois consultations locales entre 1995 et 2001. En réalité, l'évaluation du référendum local n'est pas un problème quantitatif, puisqu'au sein du système représentatif, il reste un **instrument exceptionnel** et ne peut être considéré comme un outil régulier de l'action publique locale.

Même si les déperditions dans l'évaluation à cause des raisons susmentionnées sont conséquentes, la mise en quarantaine de ce dispositif pendant une longue période explique son utilisation très restreinte. Depuis la série de lois sur la démocratie locale au début des années 1990², nous avons eu environ **400 consultations locales**, soit plus de la moitié du nombre total de consultations: le phénomène n'est donc plus totalement mineur. Par ailleurs, considérer que le référendum local a une portée nulle en le rapportant au tissu local (36 785 communes, et si l'on ajoute tous les échelons possibles d'utilisation, nous aurions 39 480 collectivités territoriales)³ met en évidence une méconnaissance de cet instrument au sein des régimes représentatifs : le référendum local reste un instrument occasionnel et exceptionnel qui ne peut pas être comparé à un outil aussi régulier que les élections locales. Lorsque Michel Koebel affirme qu'entre 1971 et 1993, on a eu 202 référendums communaux sur 850 000 possibles⁴, cela signifie que l'on mesure la pratique par rapport à un **optimum**

¹ Jacques BAGUENARD, Jean-Marie BECET, 1995, *La démocratie locale*, Paris, PUF, Que sais-je ? p. 122.

² Marion Paoletti avait montré une augmentation de la pratique suite à la loi de 1992 sur l'administration territoriale puisqu'entre 1992 et 1994, il y aurait eu autant de référendums communaux et intercommunaux qu'entre 1982 et 1992. Marion PAOLETTI, 1999, « La démocratie locale française. Spécificité et alignement », dans CURAPP/CRAPPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, p. 59.

³ Annuaire de l'INSEE, 2006. Nous comptons les structures intercommunales, les régions, les départements et les communes dans cette évaluation.

⁴ Ce chiffre a été obtenu en prenant en considération le fait qu'une commune pouvait consulter annuellement ses électeurs. D'une part, on s'affranchit du contexte juridique où le référendum local
Christophe Premat – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne » 207

démocratique qui n'existe pas puisque cela signifierait le passage à un système politique où le référendum deviendrait plus fréquent que l'élection¹. Depuis la **loi organique n°2003-705 du 1^{er} août 2003** rendant le référendum local décisionnel (son décret d'application n°2005-433 date du 4 mai 2005), **neuf référendums** à valeur décisionnelle ont été officiellement dénombrés, ils sont présentés dans le tableau suivant.

Tableau 20 : Nombre officiel de référendums locaux décisionnels

Commune	Date de la délibération	Objet du référendum
Englancourt (Aisne)	8 avril 2006	Déplacement du monument aux morts
Aizelle (Aisne)	19 juin 2006	Programme d'aménagement d'un bassin versant
Crozant (Creuse)	5 mai 2006	Démolition d'un bâtiment
Larnod (Doubs)	8 décembre 2005	Projet de carrière
Malons et Elze (Gard)	27 novembre 2005	Implantation d'éoliennes
Candé-sur-Beuvron (Loir-et-Cher)	16 janvier 2006	Adhésion à la communauté d'agglomération de Blois
Thouaré (Loire-Atlantique)	19 décembre 2005	Création d'une police municipale
Banvou (Orne)	15 février 2006	Projet de construction d'un commerce local
Mandre-les-Roses (Val-de-Marne)	28 mars et 29 mai 2006	Réalisation d'un programme d'habitation sur un domaine communal

Source : *Carrefour local*, d'après la consultation des préfectures au 31 août 2006

Cette enquête a été faite suite à la question d'un parlementaire dans l'optique de l'évaluation de cette loi qui a alors été effectuée par la Direction Générale des Collectivités Locales². En réalité, depuis le 1^{er} janvier 2005, date à laquelle la loi du 13 août 2004 concernant les libertés et responsabilités locales entre en vigueur, les collectivités territoriales souhaitant faire participer leurs électeurs aux décisions locales, disposent de deux possibilités,

n'est pas légal sauf en cas de fusion, d'autre part on se base sur son utilisation optimale qui serait annuelle.

¹ Michel KOEBEL, novembre 2006, « Une participation sous contrôle, les possibles raisons de l'échec de la démocratie participative », dans *Démocratie participative en Europe*, textes réunis par Stefan BRATOSIN et Dominique BERTELLI, Actes du colloque *LERASS* publiés avec le concours de la revue *Sciences de la Société*, p. 65.

² Question écrite n°81507 de M. Jean-Luc Warsmann (député UMP des Ardennes) publiée dans le JO de l'Assemblée Nationale du 20 décembre 2005.

soit le référendum local décisionnel, soit la consultation locale. La législation maintient une double possibilité tout en compliquant les conditions d'organisation du référendum local décisionnel. Il n'existe pas d'initiative populaire pouvant aboutir à la demande d'un référendum local décisionnel.

C) Une pratique plus lisible en Allemagne

En Allemagne, l'estimation de la pratique est facilitée par le contexte territorial du pays, d'une part parce que l'administration des *Länder* connaissant une pratique importante du référendum local possède une liste officielle actualisée régulièrement et d'autre part parce que l'association *Mehr Demokratie* dispose de bureaux dans ces *Länder* et de personnes veillant au suivi et au dénombrement des initiatives populaires et des référendums locaux. Il existe une unité de recherche spécialisée dans l'évaluation des référendums locaux à Marbourg et un institut de démocratie directe à Dresde¹ alors qu'en France, mis à part des associations marginales militant ponctuellement sur le principe du référendum local, aucune structure de recherche n'opère un suivi régulier de ces procédures. L'association ADELS fait de temps en temps un état des lieux de la pratique, sans s'y attarder, le référendum local étant rattaché naturellement aux autres instruments de démocratie participative. S'il s'avère que la pratique référendaire est plus faible en France qu'en Allemagne, il importe de préciser la localisation et les conditions de cette pratique sous peine de rester prisonnier d'une évaluation globale superficielle.

1) Estimation de la pratique du référendum local en Allemagne

Selon les estimations du Centre de recherches de l'université de Marbourg, 3004 référendums locaux ont été recensés de 1975 à 2005. Le tableau suivant permet de comparer pour les mêmes périodes le nombre de référendums communaux dans les deux pays, sachant qu'en France ils sont pour la plupart consultatifs.

¹ Lors d'un entretien avec l'un des responsables de l'*Institut für sachmittelbaren Demokratie* le 31 mai 2005, celui-ci a insisté sur l'inégalité des appareils statistiques suivant les *Länder*. Par exemple, les données du Mecklembourg-Poméranie extérieure sont quasiment privées, d'où la difficulté d'avoir des estimations fiables pour ce *Land*.

Tableau 21 : État des lieux de la pratique référendaire locale dans les deux pays à partir de 1975

Période considérée	France	Allemagne
1975-1989	154	65
1990-1992	138	55
1993-1995	43	185
1996-2005	332	1483
Total 1975-2005	667	1788 (*)

Source : synthèse personnelle

(*) Le lancement d'initiatives n'ayant pas abouti à un référendum local n'est pas pris en compte

Cette première esquisse illustre l'augmentation de la pratique dans les deux pays, suite aux modifications de la législation, avec une inflexion particulière depuis 1995, année où une législation bavaroise particulièrement favorable a été adoptée et où la possibilité d'une initiative populaire consultative¹ a été concédée en France.

Si l'on détaille année par année le nombre des référendums locaux dans les deux pays, on remarque immédiatement dans le tableau des années où la fréquence référendaire est plus accentuée que d'autres.

Tableau 22 : Détail des référendums et des consultations communales année par année dans les deux pays

Période considérée : 1975-2005	France	Allemagne
1975	11	1
1976	1	2
1977	7	1
1978	18	3
1979	30	4

¹ Dans le chapitre « consultation des électeurs d'une commune dans le cadre de la participation des habitants à la vie locale » du CGTC, il est écrit : « il convient également de noter qu'une demande de la population ne saurait, à elle seule, commander l'organisation d'une consultation. Mais il va de soi que, sur une affaire de compétence communale, le conseil municipal ne pourra négliger ni le souhait des habitants d'être consultés, ni l'avis qui se dégagera des résultats du vote ».

1980	7	3
1981	5	4
1982	7	1
1983	19	6
1984	11	3
1985	8	7
1986	5	11
1987	14	7
1988	5	8
1989	6	4
1990	10	14
1991	106	25
1992	22	16
1993	31	45
1994	3	40
1995	9	100
1996	27	206
1997	26 ¹	234
1998	23	134
1999	45	117
2000	1	119
2001	78 ²	184

¹ Nous n'avons pas inclus la consultation des habitants de Balmont lors du rattachement de cette commune à Seynod en Haute-Savoie en 1997, car nous n'avons pas eu d'indications précises sur ce référendum.

² Le 9 décembre 2001, 46 communes de Picardie ont organisé un référendum contre le projet de construction du troisième aéroport parisien à Chaulnes. *Le Monde*, 11 décembre 2001. Sept communes ont organisé une consultation le 2 décembre de la même année contre l'extension de l'aéroport de Marseille-Provence. Ces données n'ont pas été incluses dans notre recensement des consultations communales de 1995 à 2004, car il s'agit d'un même référendum illégal organisé dans des communes différentes.

2002	23	130
2003	92 ¹	124
2004	10	97
2005	7 ²	138
1975-2005	667	1788

Source : Synthèse personnelle

Lorsque l'on compare les données brutes dans les deux pays, on se rend compte qu'il y a presque 3 fois plus de référendums locaux en Allemagne qu'en France dans la période 1975-2005. Par contre, sur la période 1975-1990, date à laquelle le référendum local a été progressivement institutionnalisé dans les chartes locales des différents *Länder*, on remarque qu'il y a eu à peu près deux fois plus de consultations en France que de référendums en Allemagne (164 pour la France et 79 pour l'Allemagne soit en réalité le Land du Bade-Wurtemberg). En France, sur cette période, la moyenne est de 16 à 17 consultations par an, alors que de 1990 à 2005, cette moyenne a doublé avec environ 34 consultations et référendums locaux par an³, ce qui s'explique par l'institutionnalisation de divers dispositifs de participation des habitants à la vie locale.

2) L'essor du référendum local à partir de 1990

L'introduction de législations favorables à la pratique au milieu des années 1990 a modifié considérablement la donne. L'essor de la pratique allemande dans les années 1996 et 1997 correspond à la multiplication des référendums bavarois avant que les quorums ne soient revus à la hausse pour limiter cette effervescence participative alors qu'en France, depuis le début des années 1990, la pratique s'est stabilisée à une moyenne de trente-trois consultations locales par an. En Allemagne, depuis 1990, le nombre moyen de référendums communaux est de 115 par année. Si l'on calcule le nombre moyen de référendums communaux dans les deux

¹ Le 19 octobre 2003 a eu lieu un référendum contre le fermeture d'un hôpital dans 58 communes autour de Saint-Affrique, d'où le chiffre important pour l'année 2003. Il s'agit d'un référendum local organisé sur un territoire de 58 communes.

² Les données sont encore incomplètes en ce qui concerne cette année.

³ Gaëlle Dupont en comptabilisait en moyenne une vingtaine depuis 1990 alors que notre estimation montre un essor un peu plus important de la pratique. Gaëlle DUPONT, 18 avril 2002, « Faut-il étendre le champ des référendums locaux ? », *Le Monde*.

pays dans la décennie 1995-2005, nous avons une moyenne d'environ **158 référendums communaux par an en Allemagne pour 34 consultations en France**. 1995 correspond à l'année où l'initiative consultative est institutionnalisée en France et où le référendum local et l'initiative populaire sont introduits en Bavière avec des conditions peu contraignantes. Là encore, l'évaluation globale de la pratique pour cette décennie montrerait qu'il y a **4,6 fois plus de référendums locaux en Allemagne qu'en France** alors qu'en réalité la Bavière concentre une bonne partie des pratiques. La comparaison ne peut pas se réduire à cette estimation globale, elle nécessite de prendre en compte les effets divers produits par des législations aux conditions différentes.

L'objectif de notre travail est de comparer **les effets de l'institution sur le jeu des acteurs dans le temps**. En effet, une législation précise impose des contraintes considérables aux acteurs qui ont besoin de ressources et de temps pour s'approprier ces procédures.

II. Accélération du tempo législatif en matière référendaire

On remarque que depuis le début des années 1990, le référendum local a fait l'objet d'une série de lois dans les deux pays visant à codifier les formes d'intervention des citoyens sur la scène publique locale en dehors des échéances électorales. Il s'agit pour nous d'analyser les manières d'encadrer juridiquement le référendum local.

A) La bataille du quorum : la comparaison comme mise en perspective des pratiques en Allemagne

L'Allemagne étant un régime fédéral, ce sont les *Länder* qui ont défini depuis les années 1990 les procédures d'initiative populaire et de référendum local. À ce jour, tous les *Länder* ont inclus les procédés de démocratie directe à l'échelon local ; ainsi, la comparaison de la mise en pratique du référendum local en France et en Allemagne est d'abord une comparaison interne à l'Allemagne entre certains *Länder*, car tous n'ont pas adopté la même législation en matière référendaire.

1) L'institutionnalisation du taux d'approbation en Allemagne

Alors qu'en France, le **taux de participation** requis pour le référendum décisionnel est de 50%¹, en Allemagne, on parle de **taux d'approbation** (*Zustimmungsquorum*), c'est-à-dire que l'on ramène la réponse donnée à la question à l'ensemble des électeurs y compris ceux qui n'ont pas voté. Ce taux permet à une majorité de se dessiner sur un projet : ainsi, lorsque les clivages ne sont pas nettement tranchés, le référendum a peu de chances de réussir. Par exemple, dans le *Land* du Schleswig-Holstein, l'article 16§g alinéa 7 de la charte municipale définit la majorité de la façon suivante :

« Lors d'un référendum local, la réponse à la question posée est celle qui a obtenu la majorité des suffrages exprimés et valables, dans la mesure où cette majorité correspond à au moins 20% des électeurs. En cas d'égalité stricte des voix, c'est le non à la question qui l'emporte. Si la majorité exigée selon l'alinéa 1 n'est pas atteinte, la décision revient au conseil municipal ou à la commission concernée »².

Le taux d'approbation permet de mesurer la représentativité de l'option majoritaire, alors qu'en France, les parlementaires ont opté pour un taux élevé de participation³. Ainsi un taux de participation en Allemagne peut être inférieur au taux français, mais si une forte mobilisation se dégage en faveur d'une option, le référendum peut réussir. Un taux de participation assez fort n'est pas synonyme de succès : si l'équilibre apparaît entre les tenants du « oui » et les tenants du « non », alors il se peut que la position majoritaire n'ait pas atteint le seuil minimal de représentativité par rapport à l'ensemble des électeurs. À l'inverse, si le taux de participation n'est pas très élevé mais que les votants ont choisi massivement une option, alors le résultat a des chances d'être valide. Si le taux de participation est très faible ou

¹ L'article LO.1112-7 du *CGTC* prévoit que le projet soumis au vote local est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés. Pierre-Étienne ROSENSTIEHL, Vianney HUGUENOT, 2005, *Référendums locaux et consultations des électeurs, une avancée pour la démocratie locale ?* Voiron, éditions de la Lettre du cadre territorial, p. 22.

² Article 16§g de la charte municipale du Schleswig-Holstein : « *Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit mindestens 20 v. H. der Stimmberechtigten beträgt. Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. Ist die nach Satz 1 erforderliche Mehrheit nicht erreicht worden, hat die Gemeindevertretung oder der zuständige Ausschuss die Angelegenheit zu entscheiden* ».

³ La législation tchèque a également retenu le critère d'un taux de participation supérieur à 50% pour les référendums locaux. Michal ILLNER, 2006, « La République Tchèque. Le débat émergent de la gouvernance », dans Gérard MARCOU, Hellmut WOLLMANN (dir.), *La gouvernance territoriale, annuaire 2006 des collectivités locales*, Paris, éditions CNRS, p. 187.

très fort, alors quel que soit le résultat obtenu, il sera valide du point de vue juridique. Pour une législation où le taux d'approbation exigé serait de 30%, un taux de participation en dessous de 30% invaliderait directement le résultat. En effet, lorsque le taux de participation $P(x)$ est de 30% et si 100% des votants ont choisi une option, le taux d'approbation $A(x)$ serait équivalent à 30%. Cela signifie que dans tous les cas, $P(x)$ ne peut pas être inférieur à $A(x)$. Lorsque $P(x) \geq 60\%$ alors quelque soit le clivage du référendum, le résultat est valide : si $P(x)=60\%$ et si le clivage est presque parfait (50% pour chaque option), alors le résultat de l'option majoritaire est d'au moins 30%. Cela signifie théoriquement qu'un référendum peut réussir avec un taux de participation de 10% lorsque la législation institutionnalise un quorum d'approbation de 10%.

Le taux d'approbation offre une garantie de sécurité au référendum afin que la décision soit représentative au moins de ce que pensent le quart des électeurs. L'idée d'une majorité silencieuse est ainsi écartée, puisque s'il existe une forte abstention, la décision populaire aura très peu de chances de s'imposer. Le tableau suivant met en évidence le rapport entre la date d'introduction des référendums locaux et de l'initiative populaire dans le *Land* en question, le nombre minimal de signatures requis pour que l'initiative populaire soit prise en compte (prix d'entrée) et le taux d'approbation pour que le référendum local soit décisionnel. Comme nous l'avons souligné précédemment, le taux d'approbation minimum désigne également le taux de participation minimum même si cela ne suffit pas pour que le référendum communal soit validé.

Tableau 23 : Législations des Länder allemands concernant l'initiative populaire et le référendum

<i>Land</i> d'introduction du référendum local et de l'initiative populaire	(Date)	Pourcentage minimal de signatures pour l'initiative populaire (quorum d'entrée)	Délai de réaction pour les initiatives correctives	Taux d'approbation minimal pour le référendum local par rapport au nombre d'inscrits
Bade-Wurtemberg (1956)		5-10*	4 semaines	25
Bavière	(1995)	3-10*	Aucun délai	10-20*
Brandebourg	(1993)	10	8 semaines ¹	25

¹ Dans le Brandebourg, depuis décembre 2007, le délai de réaction pour les initiatives réactives a été allongé de six à huit semaines.

Ville de Brême (1994)	10	3 mois	25
Bremerhaven (1996)	10	6 semaines	30
Hambourg (1998)	2-3*	6 mois	Pas de quorum
Hesse (1993)	10	6 semaines	25
Mecklembourg-Poméranie extérieure (1994)	2,5-10*	6 semaines	25
Basse Saxe (1996)	10	3-6mois	25
Rhénanie du Nord Westphalie (1994)	3-10*	6 semaines à 3 mois*	20
Rhénanie-Palatinat (1994)	6-15*	2 mois	30
Sarre (1997)	5-15*	2 mois	30
Saxe (1993)	15	2 mois	25
Saxe-Anhalt (1993)	6-15*	6 semaines	30
Schleswig-Holstein (1990)	10	6 semaines	20
Thuringe (1993)	13-17*	4 semaines	20-25*

* Lorsqu'il y a une fourchette, elle indique que le quorum dépend de la taille de la commune.

Source: (Kaufmann, Büchi, Braun, 2006, *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond*, 280-281)

On remarque que le **délai des initiatives réactives** a été codifié dans tous les *Länder* : ce délai a pour fonction de limiter dans le temps les contestations ayant lieu sur les décisions locales. En effet, les initiatives réactives désignent celles qui sont spécifiquement orientées contre une décision locale. Par conséquent, la perturbation du temps représentatif est évaluée : la délai court manifeste le fait que les autorités rechignent à affronter une contestation sur le long terme.

En France, la réaction aux décisions locales n'est pas codifiée, le législateur ne souhaitant pas troubler la continuité du temps représentatif. Les référendums locaux ont plus une fonction de mise sur agenda et de projection vers un futur proche plutôt que d'un retour sur la décision locale, certains maires n'hésitant pas alors à confirmer une délibération passée, pour redoubler sa légitimité. Néanmoins, en Allemagne, seul le Land de Berlin qui fut le dernier Land à avoir institutionnalisé le référendum local et l'initiative populaire en 2005, a défini un taux de participation (*Beteiligungsquorum*) comme en France, mais avec un taux de

15%, ce qui a pour effet de souligner *a contrario* le caractère restrictif de la législation française¹.

Si nous faisons un examen du rapport entre le prix de sortie et le prix d'entrée, ce sont les législations bavaroises et hambourgeoises qui sont les plus favorables aux procédés de démocratie directe. Il est clair que la bienveillance à l'égard de ces procédés a un effet automatique sur la pratique, puisque la moitié des référendums locaux ont été tenus en Bavière. Par conséquent, contrairement au cas français où le taux de participation est la référence, le taux d'approbation est devenu l'objet d'une lutte. En tant que membre de l'association *Mehr Demokratie*, nous avons été introduit à la séance du Landtag du Bade-Wurtemberg² pour assister aux débats sur l'abaissement du taux d'approbation de 30% à 25%. Ce seuil de 5% a des conséquences importantes sur la pratique et sur le succès des référendums locaux ; des échanges virulents ont été observés entre la majorité parlementaire CDU et le SPD sur cette question, les Verts, pourtant friands de ce genre de dispositif, nous étant apparus plus timorés sur la question. En effet, quelques années plus tôt, les Verts avaient été les plus déterminés dans la lutte pour la reconnaissance de ces mécanismes à l'image du député Thomas Ölmayer qui avait demandé aux autres fractions de trouver un consensus sur cette question³. Alors que l'orateur de la CDU a rappelé le privilège du système représentatif et la difficulté du travail mayoral, l'orateur de l'opposition a dénoncé l'octroi d'un droit participatif symbolique freiné par un quorum fort. Lorsque l'on examine le détail des référendums locaux dans le Bade-Wurtemberg, on se rend compte que beaucoup de taux d'approbation sont légèrement en dessous des 30%. Par exemple, lors d'un référendum local organisé à Rheinfelden le 24 avril 2005 sur un projet environnemental (« *Grün 2007* »), 27,5% des électeurs ont pris part au scrutin, 80% des votants ont approuvé le projet, ce qui donne un taux d'approbation de 29,9%⁴. Le référendum provenait d'une initiative populaire et on peut considérer que mis à part les acteurs de cette initiative, le référendum a touché peu de

¹ Rapport 2007 publié sur les initiatives populaires en Allemagne par l'association *Mehr Demokratie* <http://www.mehr-demokratie.de/buergerbegehrens-bericht.html> Site consulté pour la dernière fois le 2 mai 2008.

² Observation participante du 1^{er} juin 2005 au Landtag du Bade-Wurtemberg. *Landtag von Baden-Württemberg, 13. Wahlperiode, 93. Sitzung*, 1^{er} juin 2005.

³ *Cannstatter Zeitung*, 5 novembre 2003.

⁴ Les données utilisées sur les communes du Bade-Wurtemberg proviennent d'une liste que nous avons établie.

monde. Dans la commune de March, un référendum local a été organisé le 9 novembre 2003 sur la construction d'un nouvel hôtel de ville. 49,9% des électeurs ont pris part à ce référendum, 58,1% ont refusé cette construction, ce qui donne un taux de 29%. La majorité était pourtant nette pour ce référendum, le taux de participation était également relativement élevé, mais cela n'a pas suffi pour que le référendum atteigne le seuil des 30% requis. Outre la définition chiffrée du prix d'entrée et du prix de sortie des référendums locaux, un catalogue de conditions a strictement encadré la procédure. Ce catalogue est négatif lorsque les conditions déterminent les restrictions de l'usage du référendum local, il est positif lorsque des sujets possibles sont définis.

2) Définition d'un catalogue de conditions dans les *Länder* allemands

Les *Länder* allemands ont développé des restrictions différentes sur les procédures référendaires. Ils ont défini au sein d'une charte municipale (*Gemeindeordnung*) les limites des procédures référendaires en indiquant parfois quels sont les thèmes pouvant être sujets à référendum local. Certaines de ces chartes ont été modifiées depuis leur introduction, le législateur ayant réinterprété les textes codifiant la pratique. Le tableau suivant met en relation les articles de la charte municipale de chaque *Land* encadrant les référendums locaux. Il est évident qu'en restreignant le référendum local, l'initiative populaire est par la même occasion redéfinie, puisque l'initiative populaire vise soit à faire accepter l'objet de la revendication aux autorités locales soit à organiser un référendum sur cet objet.

Tableau 24 : Catalogues négatifs dans les *Länder* allemands

Land et date de légalisation du référendum local	Article de la charte municipale du Land concernant le référendum local	Domaine défini de restriction											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Bade-Wurtemberg (1956)	§21 al 2	*	*	*	*	*	*	*				*	
Schleswig-Holstein (1990)	§16 g	*	*	*		*	*	*	*		*	*	
Brandebourg (1993)	§20 al 2	*	*	*	*	*	*	*	*			*	

Hesse (1993)	§8 b	*	*	*	*	*		*	*	*		*	
Saxe (1993)	§24	*	*	*	*	*		*				*	*
Saxe-Anhalt (1993)	§26		*	*	*	*		*	*			*	*
Thuringe (1993)	§17	*	*	*					*			*	
Mecklembourg Poméranie extérieure (1994)	§20		*	*	*		*				*	*	
Rhénanie du Nord Westphalie (1994)	§26		*	*	*	*	*	*	*	*		*	
Rhénanie-Palatinat (1994)	§21 al 2	*	*	*	*	*	*	*	*			*	
Bavière (1995)	§18a al 3		*	*								*	*
Basse Saxe (1996)	§22 b		*	*	*		*	*	*	*		*	
Sarre (1997)	§21 a		*	*	*	*	*	*	*	*		*	

Légende :

- 1= Décisions de l'exécutif (permis de construire) ou domaine réservé aux décisions du conseil municipal
- 2= Organisation interne de l'administration communale
- 3= Statuts du personnel communal, du conseil municipal et de l'exécutif
- 4= Taxes municipales, tarifs et paiements
- 5= Bilan annuel du budget communal
- 6= Projets d'aménagement urbain
- 7= Procédures judiciaires en cours
- 8= Objets qui ne concernent pas la compétence des autorités
- 9= Objet ayant été soumis à référendum récemment
- 10= Participation au travail municipal en cours
- 11= Objet contraire à la Constitution ou à la loi, toute modification de la charte locale
- 12= Projets de développement économique et règlement budgétaire

Source : synthèse personnelle

Il existe des restrictions absolues concernant le statut du personnel et l'organisation interne de l'administration communale. Plusieurs législations ont défini des catalogues positifs dont celle de Saxe-Anhalt. En effet, la charte municipale de Saxe-Anhalt indique qu'il est possible d'organiser un référendum local sur la genèse, la suppression ou l'extension d'un

aménagement urbain qui concerne les habitants de cette commune, sur les modifications territoriales de la commune, ou sur la création d'une corporation de droit public, voire d'une structure infra-communale¹. Andreas Kost a effectué une classification des législations suivant la diversité des thèmes référendaires possibles que nous présentons dans le tableau 11².

Tableau 25 : Ouverture du catalogue suivant les législations des Länder

	Thèmes	Initiative populaire	Référendum local
<i>Land</i>	Extension du domaine d'utilisation *** étendu ** étroit * ponctuel	Taux requis de signatures (en %)	Taux d'approbation (en %)
Bade-Wurtemberg	**	5-10	25
Bavière	***	3-10	10-20
Berlin (District) (a)	**	3	15 (c)
Brandebourg	**	10	25
Ville de Brême	**	10	25
Bremerhaven	*	10	30
District de Hambourg (a)	***	2-3	Pas de quorum
Hesse	***	10	25
Mecklembourg Poméranie extérieure	*	2,5-10	25
Basse-Saxe	**	10	25
Rhénanie du Nord Westphalie	**	3-10	20
Rhénanie – Palatinat	*	6/15 (c)	30
Sarre	**	5-15	30
Saxe	***	(5-) 15 (b)	25
Saxe-Anhalt	*	6-15	30
Schleswig-Holstein	**	10	20
Thuringe	**	13-17	20-25

a) les districts de ville ont moins de compétences que les communes, d'où l'extension des thèmes n'est pas tout à fait comparable

¹ Charte Municipale du *Land* de Saxe-Anhalt, §26 al. 2.

² Andreas KOST, 6. März 2006, « Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Deutschland », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 10/2006, pp. 25-31.

- b) 5% : dans les districts (*Landkreisen*), calculé d'après le nombre total d'habitants. 15% : dans les communes, calculé d'après le nombre total d'habitants
- c) Le taux de signatures pour une initiative peut être abaissé par les communes à un taux minimal de 5%

Source : d'après les données d'Andreas Kost¹

Pour lui, la Bavière, la Saxe et la Hesse (si l'on met de côté les districts de Hambourg et de Berlin en raison de la remarque b)) ont un domaine assez étendu, le Bade-Wurtemberg, le Brandebourg, la ville de Brême, la Rhénanie du Nord Westphalie, la Sarre, le Schleswig-Holstein et la Thuringe ayant un domaine limité tandis que la Saxe-Anhalt, la Rhénanie-Palatinat, le Mecklembourg-Poméranie extérieure, la ville de Bremerhaven n'ont qu'un domaine ponctuel d'utilisation. Dans le Bade-Wurtemberg, depuis la réforme de juin 2005, dix années après l'introduction du référendum d'initiative communale en Bavière, le catalogue positif a été supprimé, le catalogue négatif a été étendu aux projets d'aménagement urbain, le délai pour les initiatives réactives a été allongé, passant de quatre à six semaines. En 1998, le quorum de signatures pour le lancement d'une initiative a été abaissé de 15% à 10%. Théoriquement, une initiative portant sur une question d'aménagement ne peut pas donner lieu à un référendum communal dans ce Land alors qu'elle le pourrait dans le cas français. Par ailleurs, certains *Länder* ont indiqué un délai entre deux référendums locaux portant sur le même objet à l'instar de la Hesse (trois ans), du Mecklembourg, de la Basse Saxe, de la Rhénanie du Nord-Westphalie et de la Sarre (deux ans) et du Schleswig-Holstein (deux ans et demi).

En France, aucun catalogue n'est proposé, l'encadrement juridique est flou, l'article 8 du *Code Général des Collectivités Territoriales* stipulant que « l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale peut soumettre à référendum local tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité »². Cependant, concernant l'initiative populaire consultative, il est précisé, dans le cas des consultations d'électeurs qu'elle « concerne les opérations d'aménagement au sens du premier alinéa de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme »³. En réalité, il faut ramener le catalogue au taux d'approbation requis

¹ Andreas KOST, 6. März 2006, « Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Deutschland », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 10/2006, p. 27.

² *Code Général des Collectivités Territoriales*, Mai 2005, Paris, éditions Berger-Levrault, 6^e édition, article 8 (Art. LO. 1112.1), p. 46.

³ Article 4311 (R. 5211-42), p. 1000.

dans chaque *Land* pour mesurer réellement la **restriction** apportée aux pratiques référendaires. *De facto*, les pratiques référendaires ne peuvent pas redessiner l'architecture du système représentatif, mais contredire ou réaménager certaines décisions locales. Plus le catalogue est précis, plus ces pratiques sont filtrées.

3) Existence d'un seuil référendaire

Lorsque l'on compare les taux d'approbation requis par les différents *Länder* et le taux de participation des référendums locaux, on constate qu'il existe un **seuil moyen** où les pratiques se concentrent. D'une part, du point de vue institutionnel, huit *Länder* ont un seuil d'approbation de 25% (avec un seuil différent selon la taille de la commune en Thuringe), quatre *Länder* en ont un de 30% et trois *Länder* de 20% (tableau 8). Les législations avec un seuil de 30% sont très restrictives, ce qui explique à la fois la faiblesse des pratiques et l'échec des référendums locaux. À cet égard, le *Land* du Bade-Wurtemberg est un cas de transition, puisque ce seuil a été récemment abaissé de 30 à 25%. Nous avons consigné dans le tableau suivant le taux moyen d'approbation dans ce *Land* de 1995 à 2004 ainsi que le taux moyen de participation.

Tableau 26 : Evaluation du seuil référendaire moyen dans le Land du Bade-Wurtemberg

Année	Nombre de référendums locaux	Données manquantes ou incomplètes	Taux moyen de participation par année	Taux moyen d'approbation par année	Référendums n'ayant pas atteint le taux d'approbation requis	Pourcentage d'échecs
1995	10	0	50%	34%	5	50%
1996	12	1	50,6%	38%	5	41,7%
1997	7	0	60,3%	37%	3	42,8%
1998	8	0	55,2%	35,6%	2	25%
1999	12	1	51,8%	32,6%	5	41,7%
2000	4	1	50%	34,5%	2	50%
2001	10	0	50,1%	32,9%	4	40%
2002	8	0	59,3%	39,5%	0	0%
2003	9	0	48,8%	29,5%	5	55,5%
2004	4	1	49,2%	35,7%	1	25%
1995-2004	84	4	52,5%	34,3%	32	38,1%

Source : Recherches personnelles effectuées avec Fabian Reidinger sur les archives des référendums locaux

De 1995 à 2004, le taux de participation moyen aux référendums locaux est de 52,5% et le taux d'approbation de 34,3%, ce qui est légèrement au-dessus des 30%. Cependant, de nombreux référendums ont échoué à cause de ce seuil de 30%, puisque 38,1% des référendums ne l'ont pas atteint. Si nous avions eu un quorum d'approbation de 25%, la déperdition aurait été bien moins grande, puisque seulement 13 référendums sur 84 auraient été refusés soit 15,5% du nombre total. Cela montre à quel point l'abaissement du seuil est un enjeu majeur pour les promoteurs de cet instrument, car il rend possible un certain nombre de pratiques. Sur le même échantillon, nous en avons recensé 19 soit 22,6% dans la fourchette 25-30%. Par conséquent, la législation de ce *Land* s'est considérablement assouplie, même s'il faut rappeler que les référendums d'initiative populaire ont peu de chances de réussir à moins qu'il n'y ait un large consensus de la population locale autour du sujet ; en effet, ces référendums subissent un double filtrage.

Il existe des années où aucune décision populaire ne s'est imposée comme en 2002 et d'autres années comme en 2000 et 2001 où presque la moitié des référendums ont été contraignants pour l'autorité locale en question. Si on poursuit le raisonnement, on ne relève que 4 référendums sur 84 qui soient en dessous de la barre des 20% soit moins de 5% de l'ensemble des pratiques. Selon le député Vert Ölmayer qui a participé à une coalition de la FDP et de la CDU au Parlement local du Bade-Wurtemberg, de 1975 au 15 juillet 2003, sur 117 référendums d'initiative locale dans le Bade-Wurtemberg, 44 ont échoué soit près de 40% en raison du quorum de 30%¹. Sur l'ensemble des *Länder*, les législations tendent à homogénéiser ce seuil entre 20 et 25%. Le fait de quantifier une majorité relative de ces référendums est significatif de l'appréhension de l'instrument dans les cultures politiques locales en Allemagne. On a en fait défini un seuil à partir duquel une demande collective particulière peut être recevable.

En France, le **seuil de participation** a été retenu dans l'optique d'un calibrage des référendums locaux. Il a été envisagé pendant un certain temps de situer ce quorum entre 30% et 40% avant que le Parlement ne se prononce pour le seuil de 50%. Lors des débats parlementaires de la 2^e session du 24 Juillet 2003, M. Alain Gest, député UMP et rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, commentait la navette législative de la manière suivante :

« En première lecture, outre son souci de préserver la sérénité des référendums locaux en excluant de leur champ les actes individuels, la majorité de l'Assemblée était convenue de la nécessité d'instaurer un quorum pour que le scrutin conserve sa valeur décisionnelle, contrairement à ce que prévoyait le projet de loi initial. En effet, une très faible participation des citoyens risquait d'affaiblir la valeur du référendum. Néanmoins, nous avons jugé trop élevé le seuil de 50 % de participation souhaité par le Sénat. C'est pourquoi, au regard des taux de participation aux divers scrutins, en particulier dans les grandes villes, je vous avais proposé un seuil de 40 % »².

La différence avec les élections locales est frappante, puisqu'un taux de participation de 50% n'est pas exigé pour que des conseillers municipaux ou des conseillers généraux soient élus. Le référendum local est donc circonscrit dans son usage par peur de voir les systèmes représentatifs locaux déstabilisés. La discussion parlementaire est révélatrice de la discussion sur le taux minimum à partir duquel un référendum est jugé représentatif. Selon le rapporteur des débats du 18 juin 2003,

« La nécessité d'un quorum ne paraît donc plus faire débat et rencontre un assentiment quasi-général. La question se pose désormais de savoir à quel taux le fixer ; le Sénat a choisi un seuil de 50%, qui peut paraître excessif compte tenu du taux moyen de participation constaté lors des consultations locales organisées dans le cadre de la loi du 6 février 1992. En outre, un tel seuil risque d'être particulièrement difficile à atteindre pour les départements et les régions qui n'offrent pas le même niveau de proximité avec les électeurs que les communes : il est pourtant indispensable de donner toute sa portée à l'innovation introduite par le référendum local, en évitant de l'encadrer par des conditions trop strictes : c'est la raison pour laquelle le rapporteur a présenté un amendement fixant à 40% le seuil de participation requis pour que le référendum ait valeur décisionnelle »³.

Certes, le rapport tient compte des consultations organisées depuis 1992, puisque selon la liste de la DGCL, dans 60,6% des cas, le taux de participation a été supérieur à 50%⁴. Le taux de participation est retenu comme un étalon de la pratique. Ainsi, la préoccupation des parlementaires est de limiter l'augmentation des pétitions et des demandes particulières minoritaires. La perspective comparative est prise en considération, avec une allusion à la situation allemande :

¹ *Cannstatter Zeitung*, 5 novembre 2003.

² JO du 25 juillet 2003. Compte-rendu intégral de la 2^e séance du 24 juillet 2003.

³ Alain GEST, Rapport n°956 fait à l'assemblée nationale au nom de la commission des lois constitutionnelles, 12^e législature, 18 juin 2003.

⁴ Le chiffre ne fait pas la distinction entre les consultations jugées illégales et les autres. Selon les données que nous avons à disposition, le taux moyen de participation aux référendums locaux en France entre 1995 et 2004 est de 53,3% alors que selon le rapport paru en 2007 de l'association *Mehr* Christophe Premat – « *La pratique du référendum local en France et en Allemagne* »

« M. Jean-Pierre Blazy¹ [...] a également jugé nécessaire la fixation d'un seuil de cette nature pour le référendum local et estimé trop restrictif le choix du Sénat. Il a rappelé qu'en Allemagne, la validité de ce type de consultation était soumise à l'existence d'un seuil de participation des inscrits compris entre 25 et 30% »²

Les parlementaires se fondent sur un seuil de participation de 40% qui correspond au seuil moyen des pratiques référendaires dans le monde tout en ignorant la distinction entre le taux d'approbation et le taux de participation³, puisque s'agissant de l'Allemagne, le seuil évoqué est en fait le taux d'approbation et non le taux de participation. C'est pourquoi la discussion sur le quorum n'est jamais approfondie en France, dans la mesure où les députés pensent que le référendum local, dans sa nature même, est la plupart du temps **contraire à l'intérêt général**. Les députés Marc-Philippe Daubresse (UMP) et Michel Piron (UMP) restent les seuls à avoir défendu l'idée d'un seuil d'approbation fixé au quart ou au tiers des électeurs. Les sénateurs sont naturellement le plus hostiles à l'abaissement de ce quorum, étant donné qu'ils sont les porte-parole des élus locaux. Dans cette perspective, la position du sénateur socialiste Michel Charasse est significative, puisqu'il a défendu un amendement instaurant un quorum de 50%⁴. Selon lui, la démocratie directe remet en cause la légitimité des élus et reste prisonnière de demandes particulières contraires à l'intérêt général. Lors d'un colloque ayant eu lieu au Sénat les 14 et 15 octobre 2004, il n'a pas hésité à attaquer les formes de contestation remettant en cause le travail de l'élu.

« La contestation est désormais organisée et institutionnalisée, ce qui conduit nombre de gens à considérer que, à partir du jour où vous êtes élu, vous n'êtes déjà plus légitime [...]. Tout est fait pour empêcher la majorité des élus de gouverner. Ce que l'on appelle les contre-pouvoirs

Demokratie, le taux moyen de participation des référendums locaux est évalué à 50,4% (rapport joint en annexe, annexe IV D).

¹ Jean-Pierre Blazy est député-maire socialiste du Val d'Oise.

² Alain GEST, Rapport n°956.

³ Même dans le rapport du Sénat de 2002 sur la comparaison du statut juridique du référendum communal en Europe est relativement peu clair sur la distinction entre taux de participation et taux d'approbation. Il y est évoqué un taux de participation minimal par rapport aux électeurs inscrits. *Le référendum d'initiative populaire*, 2002, Rapport du Service des affaires européennes du Sénat, division des études de législation comparée, n°111, 37p., <http://www.senat.fr/lc/lc111/lc111.pdf>, p. 9.

⁴ Propos de Michel Charasse figurant dans le rapport n°956 : « Pensez-vous vraiment que l'on puisse accepter, demain, qu'une minorité de 10% ou 15% des électeurs inscrits qui viennent voter pour un référendum puisse adopter une délibération ? »

sont en réalité les contre-République. Le contre-pouvoir est le droit de s'exprimer, de critiquer et d'attendre les prochaines élections pour tenter de faire basculer les équipes en place »¹.

Pour la majorité des élus locaux de droite comme de gauche, il est essentiel de qualifier l'intérêt de chaque opération référendaire *via* un fort taux de participation. La mise à l'écart du taux d'approbation montre à quel point ils se méfient de ce type d'instrument vu comme une simple émanation d'intérêts particuliers. L'élection comme condition de légitimation ne doit pas être amoindrie par la présence d'autres types de vote qui ne feraient que remettre en question l'élection passée. Selon les élus locaux français, le référendum local tend à contredire la légitimité des maires alors qu'en Allemagne, cette méfiance s'est traduite dans le sens d'un approfondissement des conditions institutionnelles d'organisation des référendums locaux. Cependant, la loi Marcellin n°71-588 du 16 juillet 1971, définissant en matière de fusion communale un référendum décisionnel, reste la seule en France à avoir mentionné le taux d'approbation.

« Dans le cas où il résulte d'une consultation organisée [...] que la majorité absolue des suffrages exprimés correspondent à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits de l'ensemble des communes consultées est en faveur de la fusion de ces communes, celle-ci est prononcée par arrêté préfectoral ; une commune ne peut cependant être contrainte à fusionner si la consultation fait apparaître que deux tiers des suffrages exprimés représentent au moins la moitié des électeurs inscrits de ladite commune ont manifesté leur opposition à la fusion »².

Selon cette loi, le référendum de fusion se trouve encadré par l'institutionnalisation d'un double quorum d'approbation, l'un réglant le cas d'une fusion sur l'ensemble des communes, l'autre permettant d'éviter des fusions d'une commune particulière contre l'avis de cette même commune. Le taux d'approbation n'a plus jamais été évoqué par la suite, sans doute du fait de l'échec des fusions communales.

La législation actuelle correspond exactement à celle du Bade-Wurtemberg entre 1956 et 1975 où un taux minimal de participation de 50% avait été défini pour que le référendum

¹ Institut François Mitterrand, mai 2005, *La France a-t-elle encore besoin d'élus ?* Actes du colloque 14 et 15 octobre 2004 au Palais du Luxembourg, Pampelune, éditions pour le compte de l'Institut François Mitterrand, pp. 162-165.

² Henri ROUSSILLON, 1972, *Les structures territoriales des communes, réformes et perspectives d'avenir*, Paris, LGDJ, p. 441.

soit valide. Le tableau suivant montre la répartition des référendums communaux ayant eu lieu dans ce Land entre 1956 et 1987¹.

Tableau 27 : Influence de la contrainte institutionnelle sur la pratique du référendum communal dans le Land du Bade-Wurtemberg (1956-1987)

Référendums communaux	1956-1975	%	1976-1987	%	Total	%
Référendums ayant eu lieu	118	100	53	100	171	100
Initiative du conseil municipal	93	79	14	26	107	63
Initiative populaire	25	21	39	73,6	64	37
Avec un résultat en faveur des initiateurs	9	7,6	23	43,4	32	18,7
Référendums ayant échoué à cause du taux de participation / taux d'approbation	30	25	14	26	44	25

Source : travail sur les archives de l'association *Mehr Demokratie*

Le choix du taux d'approbation de 30% est à l'évidence beaucoup plus favorable au développement des initiatives que l'institutionnalisation d'un taux de participation de 50%. En réalité, il existe des raisons historiques à l'institutionnalisation d'un quorum dans le Land du Bade-Wurtemberg. En effet, lors des premières initiatives populaires à la fin des années 1950, des appels à boycott ont été émis par les adversaires de ces initiatives afin de les bloquer. Le tableau suivant rappelle les communes ayant connu une situation référendaire avec un appel à boycott au cours de cette période.

Tableau 28 : Référendums locaux dans le Bade-Wurtemberg avec appel au boycott (1956-1958)

Commune	Date	Thème	Taux de participation	Oui	Non
---------	------	-------	-----------------------	-----	-----

¹ Nous trouvons dans la littérature, contrairement au cas français, une homogénéité dans l'estimation de ces pratiques. Selon Michael Deubert, de janvier 1976 à octobre 1976, il y aurait eu 95 référendums d'initiative municipale, 28 initiatives ayant échoué et 24 référendums d'initiative populaire : 88% des référendums d'initiative municipale ont obtenu un succès. Michael DEUBERT, 1987, *Kommunalforschung für die Praxis, Direkte Demokratie und unmittelbare Bürgerbeteiligung*, Stuttgart, Boorberg, p. 27.

Alpirsbach (4000)	2 septembre 1956	Création d'une commission extramunicipale	12%	75%	25
Freiburg (130000)	2 septembre 1956	Création d'une commission extramunicipale	20,5%	92%	8
Schopfheim (7000)	2 septembre 1956	Création d'une commission extramunicipale	27%	82,5%	17,5
Rheinfelden (13000)	9 septembre 1956	Création d'une commission extramunicipale	25%	76%	24
Singen (28000)	9 septembre 1956	Création d'une commission extramunicipale	38%	88,5%	11,5
Grenzach (4000)	23 septembre 1956	Création d'une commission extramunicipale	38%	80%	20
Emmendingen (11900)	30 septembre 1956	Création d'une commission extramunicipale	21,5%	76%	24
Herborzheim (4000)	30 septembre 1956	Création d'une commission extramunicipale	23%	83,5%	16,5 %
Eppingen (5000)	7 octobre 1956	Création d'une commission extramunicipale	41%	96%	4%
Wertheim (12000)	7 octobre 1956	Création d'une commission extramunicipale	39%	97%	3%
Achern (3600)	14 octobre 1956	Création d'une commission extramunicipale	10%	74%	26%
Dusslingen (3000)	27 juillet 1958	Construction d'un monument aux morts	46%	90%	10%
Badenwiller (2500)	30 novembre 1958	Emplacement d'un nouveau bâtiment scolaire	58%	95,5%	4,5%

Source : Alfred ARDEL, 1960, *Erfahrungen mit Bürgerentscheid und Bürgerbegehren auf Grund von §21 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg*, Heidelberg, thèse de droit, p. 19.

On remarque que seuls les électeurs soutenant le projet de référendum se sont mobilisés, ce qui montre que **l'appel à boycott** n'a permis aucun débat public local. Plus le taux de oui est fort et plus le taux de participation est élevé. D'avril 1956 à mars 1958, sur 29 référendums locaux, treize ont connu un appel à boycott et cinq n'ont pas eu de réelle

discussion publique¹. C'est à cause de ces **blocages** qu'en 1975, l'institutionnalisation d'un taux d'approbation a remplacé le calibrage des référendums par le taux de participation. Comme le Land du Bade-Wurtemberg était le pionnier en matière de démocratie directe locale, on peut en conclure que cette institutionnalisation a inspiré l'ensemble des *Länder* lorsqu'ils ont introduit après 1990 l'initiative populaire et le référendum local. Si la législation française s'apparente en partie à celle du Bade-Wurtemberg d'avant 1975, on recense néanmoins peu d'appels à boycott parmi les référendums locaux français.

Si entre 1956 et 1975, 21% de référendums d'initiative populaire ont eu lieu, le chiffre passe à 37% pour la période 1976-1987. La satisfaction du point de vue des initiateurs a également augmenté de 7,6% à 18,7% entre ces deux intervalles, sachant qu'on recense parmi les initiateurs aussi bien les initiateurs libres que les autorités. En revanche, le taux d'approbation offre une barrière parfois plus stricte à la validation du référendum puisque la proportion de référendums ayant échoué à cause du taux d'approbation (25%) est plus forte que celle des référendums ayant échoué à cause du taux de participation (14%) : il n'est pas dit qu'un taux d'approbation à 25% soit toujours moins strict qu'un taux de participation de 50%. Si on prend l'exemple du référendum local organisé dans le village de Fley en Saône-et-Loire le 31 mars 1996 au sujet d'un nouvel aménagement des locaux de la mairie, on relève qu'il y a eu une participation de 50,2% et que 50,9% des suffrages exprimés se sont opposés à cet aménagement, ce qui donne un taux d'approbation de 25,6% lorsque l'on ramène ce chiffre à l'ensemble des électeurs. Autrement dit, si ce référendum avait eu lieu dans le *Land* du Bade-Wurtemberg en 1996, le référendum n'aurait pas été décisionnel, car le taux d'approbation requis y était de 30% à cette époque. La ville de Pavillons-sous-Bois, en Seine-Saint-Denis, a organisé une consultation le 22 juin 1997 sur les orientations de la ville en matière d'urbanisme. Le taux de participation y a été de 34,8%, 93,9% des votants ont accepté le projet d'orientation, ce qui donne un taux d'approbation de 32,7%. Si on avait eu à cette époque un quorum de 50%, le résultat de cette consultation n'aurait pas été suffisant, alors qu'il aurait été validé dans le *Land* du Bade-Wurtemberg. Cependant, en règle générale, pour obtenir un taux d'approbation, il faut soit un fort consensus autour de la question référendaire

¹ Alfred ARDELT, 1960, *Erfahrungen mit Bürgerentscheid und Bürgerbegehren auf Grund von §21 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg*, Heidelberg, thèse de droit, p. 19.

soit un taux de participation élevé. Le taux d'approbation est un **filtrage** en aval permettant de déterminer si le résultat du référendum local est contraignant.

À l'inverse, le référendum local ayant eu lieu le 9 mars 2003 dans la commune d'Uhldingen-Mühlhofen au sujet de la fermeture de la piscine couverte, dans le Bade-Wurtemberg, n'aurait pas été valable dans le nouveau cadre juridique français, puisque le taux de participation n'y était que de 47,4% alors que le taux d'approbation atteignait les 33,1%. 69,9% des votants ont été contre la fermeture de cette piscine : cette majorité aurait pu être légalement ignorée si le référendum avait eu lieu en France. À Reutlingen, lors du référendum local du 20 octobre 2002 au sujet de la construction d'un centre culturel, le taux de participation est de 44,6% pour un taux d'approbation de 32%. En fait, 71,8% des votants ont refusé cette construction, le résultat s'imposant. Cette proportion de référendums n'est pas non plus à exagérer : sur 258 référendums locaux organisés dans le *Land* du Bade-Wurtemberg de 1975 à 2006¹, seuls 23 n'ont pas atteint le taux de participation de 50% mais ont dépassé le taux d'approbation de 30%.

Le taux d'approbation donne une mesure précise de la majorité référendaire en la rapportant à la majorité des électeurs : il n'a pas été retenu en France où faute de participation suffisante, le référendum décisionnel est peu pratiqué et ramené à une simple consultation locale où les élus interprètent et décident de l'issue à donner au vote². Dans ce cas, la comparaison pourrait prendre un autre tournant qui consisterait à comparer les effets des consultations locales sur les décisions et les effets des référendums décisionnels lorsque le taux d'approbation n'a pas été atteint.

B) L'inscription du référendum local au sein du contexte de la participation

Si les législations des *Länder* allemands ont quantifié le taux d'approbation minimal pour le référendum local, c'est pour donner une représentativité et donc une légitimité à la majorité exprimée. Ainsi le taux de participation ne suffit pas à rendre le référendum

¹ Il y a eu 435 demandes de référendum provenant soit d'initiatives populaires ou des autorités locales. 156 initiatives n'ont pas atteint le quorum d'entrée minimal et nous avons 21 données manquantes (pour la plupart initiatives dont on ne sait pas ce qu'elles sont devenues).

² Selon la circulaire du ministère de l'Intérieur du 31 mars 1992, la consultation des électeurs ne constitue qu'un « cadre de réflexion ».

décisionnel alors même qu'en France le quorum d'approbation n'est pas discuté. En l'occurrence, les parlementaires se sont interrogés sur le seuil de participation à partir duquel on peut considérer qu'un référendum est décisionnel. Le filtrage n'est pas pensé en termes similaires, d'autant plus que l'initiative populaire reste consultative en France. Le taux requis de 50% est une façon de condamner la pratique et de la ramener implicitement à une simple consultation. En effet, selon une réponse donnée par le ministère de l'Intérieur¹, aucun référendum communal n'avait été organisé en France à la fin de l'année 2004 et il n'y en a eu que neuf depuis 2005. D'un côté, les parlementaires allemands de chaque *Land* débattent autour d'un seuil significatif au-delà duquel le référendum n'est plus considéré comme touchant une minorité organisée, de l'autre les parlementaires français introduisent le référendum local comme l'un des instruments d'une démocratie participative tout en restreignant considérablement la possibilité de la pratique.

1) Comparaison du contexte législatif

Ainsi, lorsque l'on examine les contextes législatifs des deux pays, on est frappé par la reconnaissance de divers instruments de participation. En France, depuis 1992, plusieurs lois ont redéfini le référendum local, le faisant évoluer d'un stade consultatif à un stade décisionnel avec de fortes restrictions. Le tableau suivant met en évidence l'évolution juridique du référendum local dans les deux pays.

Tableau 29 : Principales lois récentes concernant le référendum local en France et en Allemagne

Année	France	Allemagne
1990		Introduction du référendum communal dans le Schleswig-Holstein
1992	Loi n° 92-125 du 6 février sur les consultations locales	
1993		Introduction du référendum communal dans les <i>Länder</i> de Saxe, de Saxe-Anhalt, de

¹ En réponse à la question n°17038 du sénateur Jean-Louis Masson (non-inscrit à un groupe politique) demandant le nombre de référendums communaux organisés région par région, le Ministère a répondu (JO du Sénat du 14 juillet 2005) que, concernant le référendum à caractère décisionnel, « aucun référendum local n'a été organisé par les communes en 2004, les dispositions législatives concernant cette procédure étant relativement récentes ».

		Brandebourg, de Hesse et de Thuringe
1994		Mecklembourg-Poméranie Occidentale, Rhénanie du Nord, Rhénanie Palatinat, ville de Brême
1995	Création de la Commission Nationale du Débat Public Loi n° 95-115 du 4 février sur les opérations d'aménagement urbain. Possibilité d'une saisie du Conseil municipal en vue de l'organisation d'une consultation locale par un cinquième des électeurs	Référendum communal introduit en Bavière suite à un référendum au niveau du <i>Land</i> (octobre)
1996		Référendum communal à Bremerhaven
1997		Référendum communal en Sarre
1998		Référendum communal dans la ville- <i>Land</i> de Hambourg
1999	Loi n° 99-533 du 25 juin créant des conseils de développement Extension de l'initiative populaire et du référendum local pour les structures intercommunales	
2000		Réforme en Rhénanie du Nord en mars modifiant les conditions de l'initiative populaire et du référendum local
2002	Loi n° 2002-276 du 27 février (démocratie de proximité) instituant les conseils de quartier obligatoires pour des villes de plus de 80 000 habitants	Juin : la coalition SPD-PDS prévoit à Berlin l'introduction de référendums au niveau du district et la simplification des référendums au niveau du <i>Land</i> .
2003	Loi n° 2003-705 du 2 août sur le référendum local décisionnel	
2004	Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Initiative populaire possible au niveau du département (un dixième des électeurs)	

Source : synthèse personnelle

Le Schleswig-Holstein a été le premier *Land* depuis la Réunification allemande à introduire les référendums locaux, alors qu'en France, la première loi définissant le contenu de la démocratie locale intervient dix ans après le premier acte de la décentralisation. La

Christophe Premat – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne » 232

décentralisation a accru la responsabilisation des élus locaux qui se considèrent comme les seuls acteurs légitimes des espaces publics locaux, d'où la réticence à envisager des votes en dehors des élections locales. La loi n°91-662 du 13 juillet 1991 sur la ville a institué le principe de concertation avec les habitants pour toute opération d'aménagement. La loi n°92-125 du 6 février 1992 introduit la notion de participation des habitants à la vie locale en affublant le référendum d'un caractère uniquement consultatif. La consultation des électeurs sur toutes les décisions prises par les autorités municipales pour régler les affaires de la compétence de la commune était possible à condition que l'initiative de cette consultation provienne du maire ou d'une demande écrite d'un certain nombre de conseillers municipaux. L'idée de cette loi était d'institutionnaliser divers outils de démocratie locale tout en renforçant leur contrôle par les élus locaux. Des comités consultatifs locaux sont également créés par cette loi. L'effort de démocratisation locale ne devait en aucun cas remettre en question les principes fondamentaux du régime représentatif français. La loi a entériné des pratiques antérieures, puisqu'une bonne partie des dispositions inscrites existait dans la pratique depuis le début des années 1970¹. La notion de « référendum communal », avant la réforme de 2003, n'a pas d'assise juridique : la circulaire du 30 mai 1997 relative à la consultation des électeurs par les conseils municipaux et les assemblées délibérantes des EPCI ne mentionne pas la notion de référendum communal².

La loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement du territoire a apporté deux modifications à cette première loi en permettant d'une part aux EPCI de consulter directement leurs électeurs sur les affaires relevant de leur propre compétence et en introduisant le principe de l'initiative populaire en autorisant à un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales de demander au conseil municipal ou à l'organe délibérant d'un EPCI d'organiser une consultation sur une opération d'aménagement relevant de leur compétence (article L. 5211-20 du CGTC)³. L'initiative populaire est introduite uniquement à

¹ Tristan GASTON-BRETON, 1997, *La République et ses maires, 1907-1997, 90 ans d'histoire de l'AMF*, Paris, éditions Foucher, p. 172.

² Geneviève KOUBI, 1999, « Droit des collectivités territoriales et "référendum administratif local" », dans CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, p. 198.

³ Gérard MARCOU, 1999, « La démocratie locale en France : aspects juridiques », dans CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, p. 41.

titre consultatif : une demande référendaire, même si elle satisfait aux exigences du quorum de 20% des électeurs de la commune, peut être refusée par le conseil municipal (article L. 2142-3 du CGTC). Ce quorum est bien supérieur à ceux définis par les législations allemandes, d'où la volonté d'éliminer toute influence par le bas sur le système représentatif. Depuis la loi constitutionnelle n°276-2003 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a donné un fondement constitutionnel à la consultation locale en y ajoutant la possibilité d'un référendum local décisionnel avec un quorum de participation minimal de 50%. Autrement dit, les collectivités territoriales de la République française peuvent organiser soit une consultation locale soit un référendum local. L'acte II de la décentralisation a été préparé grâce à 22 états généraux de la décentralisation dans chaque région de la France métropolitaine¹. Le référendum local a constamment été évoqué par le Premier ministre de l'époque, Jean-Pierre Raffarin, comme une méthode d'approfondissement de la décentralisation portant sur deux objets distincts, les sujets relatifs à la vie locale et les questions institutionnelles². Le référendum décisionnel a été peu discuté dans ses modalités d'application lors de ces Assises : la discussion parlementaire a révélé les résistances des élus locaux à l'institutionnalisation du référendum décisionnel comme nous l'avons montré précédemment.

Le référendum local a été renforcée par l'article 122 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le champ des consultations ayant été élargi à toutes les collectivités locales et les consultations pouvant porter sur toute décision relevant de la compétence de ces collectivités, aussi bien les décisions de l'exécutif et de l'assemblée délibérante que les projets d'acte réglementaire ou individuel.

2) Les ambiguïtés du référendum d'initiative locale en France

Il est de coutume en France d'évoquer le **référendum d'initiative locale** où le terme « initiative » joue sur cette confusion entre démocratie directe et consultation locale alors

¹ Christiane MARZELIER, 2004, *Décentralisation acte II, chronique des assises des libertés locales*, Paris, L'Harmattan, p. 11.

² Discours de Jean-Pierre Raffarin lors des *Assises Libertés Locales Provence Alpes Côte d'Azur*, 25 octobre 2002 (discours de Marseille) et lors des *Assises* en Basse-Normandie le 7 décembre 2002 (discours de Caen). Christiane MARZELIER, 2004, *Décentralisation acte II, chronique des assises des libertés locales*, Paris, L'Harmattan, p. 59.

qu'en allemand, on parle de demande de référendum (*Bürgerbegehren*) ou de demande de la part des autorités locales (*Ratsbegehren*). Pour le cas du Bade-Wurtemberg, sur les 383 demandes référendaires recensées depuis 1975, 73 provenaient des autorités locales soit 19,5% des cas et 292 d'une initiative populaire soit 76,2% des cas alors qu'en France, de 1995 à 2004, seulement 9 cas d'initiatives populaires ont été repérés, soit environ 4,4% des référendums locaux. L'expression de « référendum d'initiative locale » vient plutôt caractériser la façon dont le référendum est utilisé, puisque les élus locaux organisent des consultations pour lesquelles il y aurait eu une possibilité d'initiative populaire ou de pétition. L' élu déchiffre l'opinion publique locale et s'empare de l'organisation du référendum afin de le piloter. D'ailleurs, une des rares propositions pour renforcer l'initiative populaire est venue du député communiste André Gérin, souhaitant que les référendums locaux ne soient pas l'apanage des élus locaux¹. L'article 7 de cette proposition de loi prévoyait le tirage au sort d'un collège de onze citoyens d'une même commune chargé d'examiner avec le maire les initiatives pour un délai d'un mois. Ce collège pourrait être renouvelé tous les deux ans. Cette proposition de loi généralisait l'initiative populaire à tous les échelons tout en détaillant les modalités de la recevabilité des questions référendaires. En réalité, elle a pour mérite de réintroduire le tirage au sort qui est par excellence l'outil de démocratie directe. Des électeurs sont tirés au sort pour la présélection des questions posées au référendum (articles 12, 13), l'article 14 étalonnant le tirage au sort en fonction de la taille de la commune.

« Pour l'organisation des référendums d'initiative populaire communaux, 25% des électeurs seront tirés au sort pour les communes de moins de 1000 inscrits. Pour les communes dont le nombre d'inscrits se situe entre 1001 et 30 000, 300 personnes seront tirées au sort. Pour les communes dont le nombre d'inscrits dépasse le nombre de 30 000, 1% des personnes inscrites sera tiré au sort »²

Il s'agit de tirer au sort un petit nombre d'électeurs capables d'élaborer le libellé de la question référendaire afin de conjuguer une haute qualité de délibération collective et un résultat significatif du référendum en question. Cette proposition combine à la fois des éléments de démocratie directe (tirage au sort) et de démocratie participative (association d'un petit nombre de citoyens pour examiner la procédure et création d'un électorat spécifique pour chaque référendum). L'idée du député est de définir clairement des procédures impartiales

¹ Proposition de loi n°1726, 22 juin 1999, <http://www.assemblee-nat.fr/propositions/pion1726.asp>. Site consulté le 18 novembre 2004.

² Proposition de loi n°1726, article 14.

capables de traduire une demande extérieure au système politique et de redéfinir les rôles des institutions lorsqu'elles se trouvent confrontées à cette situation nouvelle. Ainsi, les maires examinent les signatures au niveau communal, les conseils généraux aux niveaux régional et interrégional et les conseils régionaux s'occupent des initiatives nationales. L'examen des signatures est une étape importante dans l'accomplissement de l'initiative populaire en Allemagne : le dépôt des signatures est officiel, le comité référendaire venant à la rencontre du maire pour les lui remettre personnellement. L'article 25 de cette proposition approfondit l'idée de quorum de participation en allant même jusqu'à déterminer un quorum d'approbation constitutionnelle.

« Une question ou proposition de loi devra recevoir 51% des voix. Pour une proposition nouvelle, elle sera adoptée si elle a obtenu un pourcentage des inscrits supérieur à celui obtenu par l'autorité en place. Pour une opposition à une décision de l'autorité, il faudra obtenir un pourcentage des inscrits supérieur de 10% à celui obtenu par l'autorité en place. Lorsqu'une question porte sur une révision de la Constitution, il faudra qu'elle rassemble le vote positif de 60% des suffrages exprimés »¹.

L'arithmétique décisionnelle vise un équilibre entre ce qui a été décidé par les représentants et ce qui est éventuellement décidé par les citoyens, dans les cas où ceux-ci proposent ou contredisent d'autres décisions. Ainsi, le référendum est comparé aux élections de l'échelon territorial correspondant : l'idée de volonté générale intervient dans ces deux types de vote, ce qui est conforme à l'esprit des institutions françaises. Les référendums correctifs pourraient être encouragés puisque c'est le différentiel des taux de participation qui est pris en compte. Ainsi, une décision n'ayant pas un fort consensus serait plus facile à défaire, alors qu'en Allemagne, un délai temporel est donné à certaines initiatives réactives afin de limiter la perturbation du travail représentatif. *De facto*, la logique de cette proposition réaffirme d'une certaine façon la règle majoritaire. On y retrouve une inspiration du projet constitutionnel de Condorcet qui avait le premier défini le référendum à plusieurs niveaux avec l'idée d'une pétition locale pouvant être filtrée et amplifiée à tous les échelons territoriaux². En 1793, Condorcet avait imaginé une ingénierie référendaire afin d'éviter une détérioration de la situation politique. Le référendum était alors l'instrument capable de formaliser une participation et de l'articuler à des échelons territoriaux : une initiative

¹ Proposition de loi n°1726, article 25.

² Anne-Cécile MERCIER, juillet 2003, « Le référendum d'initiative populaire, un trait méconnu du génie de Condorcet », *Revue française de Droit constitutionnel*, n°55, p. 483.

populaire à caractère local pouvait revêtir un intérêt beaucoup plus général en fonction des échos qu'elle rencontrait. Les assemblées primaires permettaient d'approuver l'objet de l'initiative et de la transmettre aux assemblées primaires départementales. Le projet de Condorcet visait une adaptation de ces demandes particulières à l'intérêt général de la Nation. Avec ce système, seules les demandes prenant en compte un intérêt collectif pouvaient avoir des chances de succès.

La culture politique française a en fait conjuré l'idée d'une démocratie directe en créant un aménagement du système représentatif grâce aux instruments de participation à condition qu'ils ne le percutent pas frontalement. Le référendum local a été timidement réintroduit au sein d'un arsenal participatif destiné à associer les électeurs à certains débats politiques. En fait, la consultation est envisagée comme une aide à la décision plutôt que comme une contrainte. L'élection est la condition nécessaire de légitimation de représentants, elle n'est plus suffisante pour articuler le lien entre l'élu et l'électeur. Les instruments de participation ne sont pas créés dans une optique uniquement artificielle, ils viennent suppléer à ce lien en redéfinissant par la même occasion les citoyens et les élus tout en éclairant les modalités de leurs rapports.

3) Le référendum local comme complément des systèmes politiques locaux en Allemagne

En Allemagne, la demande de démocratie directe n'a pas remis en cause la démocratie représentative, mais l'a au contraire consolidée. Dieter Fuchs a proposé d'analyser des sondages faits au début des années 1990 dans les nouveaux et les anciens *Länder* en fonction de critères normatifs définissant des systèmes démocratiques différents¹. Quatre modèles ont été conçus, un modèle libertaire dominé par l'économie de marché et un État minimal, une décentralisation des pouvoirs et un système de concurrence entre les partis, un modèle libéral avec un État moins décentralisé et qui redistribue plus tout en conservant le système représentatif, un modèle socialiste avec une redistribution encore plus forte et l'apparition de mécanismes de démocratie directe pour compléter le système représentatif et enfin un modèle républicain où l'État redistribue mais a une organisation décentralisée, les mécanismes

¹ Dieter FUCHS, 1997, « Welche Demokratie wollen die Deutschen? », in Oscar W. GABRIEL (Dir.), *Politische Orientierungen und Verhaltensweisen im vereinigten Deutschland*, Opladen, Leske+Budrich, p. 88.

plébiscitaires étant également intégrés au système représentatif. La garantie constitutionnelle d'un droit direct de participation n'existerait selon l'auteur que dans un modèle socialiste¹. Dieter Fuchs s'est appuyé sur le résultat d'enquêtes officielles² concernant l'attitude des citoyens allemands à l'égard des institutions politiques.

Tableau 30 : Le classement des opinions normatives vis-à-vis de la démocratie

Les éléments suivants appartiennent sans aucun doute à la démocratie			
2. La compétition d'une pluralité de partis politiques			
	Nouveaux Länder	Anciens Länder	Différence Nouveaux Länder – Anciens Länder
Plusieurs partis	85%	87%	-2
Elections libres et à bulletins secrets	84%	83%	+1
Le contrôle du gouvernement grâce à une opposition forte	70%	65%	+5
Egalité des voix lors des élections	76%	80%	-4
Valeur moyenne des réponses aux questions	79%	79%	0
3. La participation directe des citoyens			
	Nouveaux Länder	Anciens Länder	Différence Nouveaux Länder – Anciens Länder
Participation des citoyens à plusieurs décisions politiques	68%	55%	+13
Référendums pour les questions importantes	75%	52%	+23
Participation des travailleurs à la gestion des entreprises	73%	60%	+13
Valeur moyenne des réponses aux questions	72%	56%	+16

Source : d'après NOELLE-NEUMANN / KÖCHER, 1993, *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1984-1992*, München, K.G. Saur, Volume 9, p. 555.

¹ Dieter FUCHS, 1999, « The Democratic Culture of Unified Germany », in Pippa NORIS (ed.), *Critical Citizens, Global Support for Democratic Government*, Oxford University Press, p. 125.

² Dieter FUCHS, 1997, « Welche Demokratie wollen die Deutschen? », in Oscar W. GABRIEL (Dir.), *Politische Orientierungen und Verhaltensweisen im vereinigten Deutschland*, Opladen, Leske+Budrich, p. 98.

Nous avons reproduit les réponses aux questions qui touchent à l'idée d'une démocratie faite de contre-pouvoirs et aux instruments de démocratie directe. D'après l'analyse de cette enquête, il ressort que la participation populaire aux décisions politiques est nettement valorisée, ce qui s'explique par le fait que les répondants ont été socialisés au sein d'une culture politique qui ne permettait pas de telles possibilités. Cependant, à l'époque où ce questionnaire a été distribué, les mécanismes plébiscitaires locaux n'existaient que dans très peu de *Länder* et l'idée de référendum fédéral n'existe pas. Il s'agit simplement, d'après l'analyse de ces préférences, de saisir les modèles normatifs conçus pour comprendre la place de la démocratie directe. La différence du taux de réponses entre les citoyens de l'Est et de l'Ouest révèle un désir de participer à ces décisions, alors que les citoyens de l'Ouest restent relativement méfiants par rapport aux référendums. Les citoyens de l'ex-RDA sont également attachés dans le même temps à l'idée de contre-pouvoirs et au bon fonctionnement du pluralisme démocratique, même s'il existe quelques petites divergences. Une majorité importante des citoyens des anciens *Länder* et des nouveaux *Länder* ont approuvé l'idée d'une réforme constitutionnelle de fond incluant l'extension d'une participation directe des citoyens et l'institutionnalisation de droits fondamentaux sociaux. La complémentarité entre procédures de démocratie directe et système représentatif est donc plus souhaitée par les répondants de l'Est, même si globalement une majorité de répondants est en sa faveur, puisque la définition normative de la démocratie passe en revue ces principes.

La culture politique française a constamment réactivé l'idée de démocratie directe sous la forme d'un **soupçon** à l'égard du système représentatif sans réellement approfondir les façons dont elle pouvait émerger, alors qu'en Allemagne le référendum local a été institué dans la perspective d'un **élargissement** de la participation directe des citoyens permettant de compléter les principes du système représentatif. La participation directe a été l'un des éléments permettant d'adapter le contexte politique de l'Est de l'Allemagne à celui de l'Ouest afin que les valeurs, les institutions et les comportements politiques puissent progressivement être homogénéisés dans l'ensemble du pays.

III. Le référendum local entre exclusion et inclusion

Le référendum local a d'abord été pratiqué en France avant de subir un **anathème institutionnel** alors qu'en Allemagne, les premières expérimentations ont été en accord avec la législation de l'époque, puisque les premières traces du référendum local datent de l'époque

du régime de Weimar qui a introduit pour la première fois la possibilité du référendum à l'échelon national. Le régime représentatif est appelé à définir ses limites selon l'inclusion ou l'exclusion du référendum local.

A) Les premières expériences référendaires locales dans les deux pays

Les premières expériences référendaires locales apparaissent de manière claire en France à partir des années 1880 au moment où les conseils municipaux sont élus au suffrage universel. Pour les maires à l'initiative de ces consultations, celles-ci s'inscrivent naturellement dans l'extension du suffrage universel : étant élus, ils pouvaient également consulter leurs administrés sur une question politique locale. La sanction du pouvoir central a contribué à diffuser l'argumentaire selon lequel les consultations sont contraire au principe du système représentatif et mettent en danger la responsabilité des élus. Cette sanction est à replacer dans un contexte de déstabilisation du régime républicain par la poussée boulangiste qui s'est traduit par la multiplication des projets de loi en faveur de l'extension du référendum à tous les échelons territoriaux. Le référendum n'existant pas au niveau national, il ne pouvait *a fortiori* pas être toléré à l'échelon local.

En Allemagne, l'autonomie communale a permis à un certain nombre de communes de recourir au référendum local, mais le contexte est plutôt marqué par la **subsistance de formes d'assemblée communale**. Une tradition historique de pratiques de démocratie directe existe en **Bavière**. Il n'est ainsi pas étonnant que ce Land ait récemment réimplanté les instruments référendaires.

1) Le système communal français et l'autonomie communale allemande

La loi du 5 avril 1884 a consacré l'élection du conseil municipal au suffrage universel direct, enracinant de fait le système représentatif. Tous les électeurs sont amenés à choisir les conseillers chargés de gérer les affaires communales. Les libertés municipales réclamées ont permis d'instituer cette loi. Sur la question de la décentralisation municipale, Jules Ferry a été assez clair, lorsqu'il a rappelé la dépendance des communes vis-à-vis de la Constitution unitaire de la République.

« Le développement des institutions anglo-saxonnes a été tout différent ; ces institutions nous offrent le spectacle d'une vie municipale intense, mais essentiellement fragmentée, dans laquelle les fonctions communales se répartissent entre un certain nombre de commissions spéciales, aussi diverses que les intérêts auxquels elles doivent pourvoir, et sans autre lien

entre elles que le suffrage populaire dont elles sont issues. En Angleterre et aux États-Unis, le conseil municipal est l'attribut des grandes communes ; partout ailleurs, il n'y a ni unité dans la gestion, ni concentration dans le pouvoir : la règle est d'avoir autant de comités que la paroisse a de branches d'affaires. **La consultation directe et constante des intéressés est la base de ce système. La délégation constitue l'essence du nôtre.** Le gouvernement de la commune française est représentatif et unitaire, à l'exemple du gouvernement de l'État ; aux extrémités comme au centre, l'unité est le principe, la délibération d'une assemblée élue est la garantie »¹.

Le gouvernement local est conçu comme une assemblée élue à l'image du gouvernement national : les formes de « consultation directe » risqueraient de particulariser le rapport des administrés aux élus locaux, ce qui est contraire à l'unité nationale. Le problème sous-jacent à cette réflexion est qu'il existe une différence de nature entre les délibérations municipales et les lois nationales. Raymond Carré de Malberg rappelle cette similitude de forme et cette différence substantielle entre les deux types d'autorité.

« L'autorité municipale édicte, il est vrai, des règles qui, à n'en juger que par leur dispositif, sont de même nature que celles contenues dans les lois de l'État : elle ne fait pas en cela acte de puissance législative. Car, ce n'est point seulement par la limitation de leur empire régulateur au territoire particulier de la commune que les règlements municipaux se différencient des lois nationales : ils s'en différencient surtout, en ce que le pouvoir communal d'où ils procèdent, est, sinon à tous égards une émanation pure et simple de la puissance de l'État, du moins un pouvoir qui a reçu sa reconnaissance et sa consécration, comme aussi les forces assurant son efficacité, de la loi par laquelle l'État a réglé les facultés de ses communes, et, en ce sens, un pouvoir qui doit sa création à la législation nationale. La règle de droit édictée dans la commune n'est donc pas une règle initiale, fondée sur la seule volonté autonome de la collectivité communale ; mais elle est une règle dérivée, qui intervient en vertu de la règle du droit antérieur et primaire qui a concédé l'habilitation du législateur national aux règlements communaux »².

L'autonomie communale n'existant quasiment pas, il est évident que des référendums organisés sur un territoire particulier sont incompatibles avec une Constitution de type unitaire. Par ailleurs, dans le cas où les autorités toléreraient ce type de pratique, leur domaine serait considérablement restreint, puisque les décisions locales ne sont pas autonomes et qu'elles n'interviennent qu'à la marge des grandes décisions nationales. Pourtant, au moment où Jules Ferry défend l'idée de gouvernement représentatif local, des consultations locales se développent en France sur des questions d'intérêt local. À cette même époque, alors que la

¹ Jules FERRY, 1996, *La République des citoyens*, Paris, Imprimerie nationale, tome I, p. 280.

² Raymond CARRÉ DE MALBERG, 1984, *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, éditions Economica, pp. 74-75.

III^e République a exclu toute forme de référendum, des projets de loi sont déposés à l'Assemblée nationale, réclamant une révision constitutionnelle.

En Allemagne, le contexte n'est pas le même, puisque depuis 1808, le principe de libre administration des villes y est acquis, grâce à l'influence des idées libérales de Von Stein (§108 de l'ordonnance des villes en Prusse – *Preussische Stadtordnung*- de 1808)¹. L'autonomie des villes signifie la limitation de l'intervention étatique dans les affaires municipales². La politique communale s'est également développée au début des années 1830 sous l'influence du mouvement libéral (*Frühliberalismus*). Si les villes sont devenues autonomes, la plupart des communes rurales sont restées sous tutelle de l'État, d'où un régime municipal assez différencié³.

2) La sanction par le pouvoir central des premières consultations locales en France

En France, alors que le système représentatif local a émergé, les premières consultations des habitants se sont multipliées, comme si elles étaient l'une des conséquences naturelles de l'extension du suffrage universel. Le tableau suivant fait état de la plupart des consultations qui se sont développées à cette époque avant que deux arrêts du Conseil d'État ne qualifient le référendum local d'illégal. Lors des premières expériences datant de 1888, le ministre de l'Intérieur Constans, a adressé aux préfets une circulaire les enjoignant de « prononcer la nullité de toute délibération par laquelle les conseils municipaux auraient décidé de recourir au référendum »⁴. La circulaire ministérielle faisait remarquer d'ailleurs que le suffrage universel ne pouvait être régulièrement consulté que lorsqu'il s'agit de la nomination des membres des conseils élus ou des fonctionnaires de l'ordre électif.

« Sans doute, ajoutait le ministre, les conseils municipaux ont le droit et le devoir de consulter les vœux de la population, mais seulement dans les formes légalement établies »⁵.

¹ Christian ENGELI, Wolfgang HAUS (Dir.), 1975, *Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland*, Stuttgart, Kohlhammer, p. 116.

² Jörg BOGUMIL, Lars HOLTKAMP, 2006, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, eine policyorientierte Einführung*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, p. 16.

³ Max LECLERC, janvier-avril 1889, « Chronique d'Allemagne. La vie municipale en Prusse », *Revue Générale d'Administration*, p. 93.

⁴ *Revue générale d'administration*, janvier-avril 1889, p. 505.

⁵ *Revue générale d'administration*, janvier-avril 1893, pp. 486-487

En fait, les autorités ont hésité entre l'illégalité et la nullité des opérations référendaires, Jacques Viguier rapportant deux notes rédigées à la même époque au ministère de l'Intérieur, l'une signalant que le référendum redouble l'élection locale et n'a donc pas d'effets particuliers, l'autre que le référendum ne s'impose pas lorsqu'il y a vote d'une décision à laquelle le conseil municipal n'est pas favorable¹.

Le développement des premières consultations locales coïncide avec une diffusion de la pratique en Europe. Elle a été également sanctionnée à l'instar de la Belgique où en janvier 1893, un arrêté royal a annulé les délibérations des conseils de plusieurs communes. En effet, les conseils communaux d'Anderlecht, de Saint-Josse-ten-Noode, de Saint-Gilles et de Molenbeek-Saint-Jean avaient décidé d'organiser le *referendum* sur la question du droit de suffrage et d'appeler les citoyens majeurs à faire connaître leur préférence quant aux différents systèmes soumis aux délibérations des Chambres législatives².

Tableau 31 : Liste des premières consultations locales en France de 1888 à 1905

Nom de la commune	Date de la consultation locale	Taux de participation lorsqu'il est connu	Thème du référendum local
Cluny	Novembre 1888	70,6%	Construction d'une caserne
Bagnols-sur-Cèze	6 mai 1888	65,2%	Maintien du lieu du marché
Couhé	Décembre 1888	-	Droit de péage sur les champs de foire
Riom	Décembre 1888	-	Emprunt pour la construction d'une caserne
Bergerac	Février 1889	Référendum invalidé	Transfert du marché aux bœufs
Colombes	1889	48,7%	Séparation de la commune d'avec Bois-Colombes
Argenteuil	Août 1893		Date des vendanges
Suresnes	1895	-	Statut des pompes funèbres
Beauvais (*)	1896	40%	Participation du clergé à un cortège

¹ Jacques VIGUIER, Mai-Juin 1996, « Premières expériences de référendum communal », *Revue Française de Droit Administratif*, p. 446.

² *Revue générale d'administration*, janvier-avril 1893, pp. 486-487.

			annuel
Vallerargue	Mai 1896	60,4%	Remplacement de l'octroi
Meudon	Juin 1896	-	Départ d'une procession de l'intérieur de l'église
Dijon (*)	1897	22,6%	Suppression de l'octroi
Morlaix	1897	-	Augmentation de la garnison
Fougères	1897	62,3%	Rôle des contributions directes
Pont-Audemer	1897	58,2%	Casernement d'un quatrième bataillon
Yvetot	1897		Contre la suppression de la sous-préfecture
Pomerol	1898	-	Emplacement de la nouvelle église
Juvisy	1900		Achat d'un château pour y installer la mairie et une école
Neuilly-sur-Seine			Durée de la foire

(*) Les référendums de Dijon et de Beauvais ont été faits en toute illégalité

Source : Recherches personnelles

Deux tentatives de référendum communal ont été rejetées à Toulouse en 1897. À Paris, d'une part, un décret du 27 novembre 1892¹ a annulé la délibération du conseil municipal qui avait dissimulé un référendum sous une enquête effectuée au sujet de la convention à passer avec la compagnie de gaz² et d'autre part la délibération du 18 janvier 1895 prévoyant la consultation du corps électoral sur la construction du métropolitain n'a pas été acceptée³. Lorsqu'on examine les sujets de ces référendums, on remarque qu'ils concernent les pouvoirs municipaux notamment en matière de marchés d'approvisionnement. Selon l'alinéa 13 de

¹ *Revue générale d'administration*, septembre-décembre 1892, p. 464. BENNER, 1897, *De l'intervention directe des électeurs dans la gestion des affaires communales*, Université de Toulouse, p. 168. Selon Benner, la première proposition de référendum communal à Toulouse concernait l'établissement d'une place publique à Croix-Daurade (30 mars 1897) et la seconde le sectionnement du faubourg Saint-Cyprien (7 juillet 1897).

² Jacques VIGUIER, Mai-Juin 1996, « Premières expériences de référendum communal », *Revue Française de Droit Administratif*, p. 446.

³ *Revue générale d'administration*, janvier-avril 1895, p. 294.

l'article 68 de la loi du 5 avril 1884, les délibérations des conseils municipaux portant sur «la suppression ou les changements des foires et marchés autres que les simples marchés d'approvisionnement» ne sont exécutoires qu'après approbation de l'autorité supérieure¹. Le référendum de Fougères a porté sur une question financière, celle du rôle des contributions directes. En effet, jusqu'en 1917, les communes ont perçu des centimes additionnels aux quatre grandes contributions levées par l'État : foncière bâtie, foncière non bâtie, mobilière et patente. Ces contributions ont par la suite été supprimées avec l'institution de l'impôt sur le revenu². Certaines de ces communes ont eu recours au référendum par idéologie, les socialistes ayant conquis des municipalités à la fin des années 1880. La vie locale est devenue beaucoup plus politisée. Le référendum organisé à Dijon en 1897 fut possible grâce à la victoire des socialistes aux élections municipales de Mai 1896³. Le référendum n'est pas expliqué dans son principe, il est instrumentalisé par l'équipe municipale qui en fait une manière de soigner son style d'action locale.

3) Les relais parlementaires de la demande référendaire en France

Les projets de loi en faveur de l'institution du référendum communal se sont également multipliés à cette époque. La fièvre boulangiste qui saisit la France à la fin des années 1880, a permis de renouer avec les idées d'un contrat tacite entre le peuple et un chef. Le populisme de Boulanger n'a pas permis d'introduire des expérimentations référendaires, mais a réactualisé les idées de démocratie directe. Un des journaux de gauche soutenant le général Boulanger, *La Démocratie du Midi*, a clairement affiché sa préférence pour un système de gouvernement direct sous la houlette d'une personnalité forte⁴. Les projets d'introduction du référendum ont rencontré à cette époque une hostilité dans les milieux républicains. C'est dans ce contexte que les projets de loi en faveur de l'introduction du référendum sont déposés

¹ *Revue générale d'administration*, mai-août 1887, p. 162. Certaines expériences n'ont jamais été recensées comme celle de la commune de Sainte-Croix, lorsque les habitants ont voté pour changer la date de la foire à cause du travail. *Sud-Ouest*, 15 septembre 2006, « La foire remonte le temps, Sainte-Hélène, 236^e foire de Sainte-Croix », p. 7.

² Ministère de l'intérieur et de la décentralisation, DGCL, 1984, *1884-1984 de l'organisation municipale aux droits et libertés des communes*, p. 5.

³ Jean-François BAZIN, 1979-1980, « Un essai de démocratie directe : le référendum dijonnais de 1897 », *Mémoires de l'Académie des Sciences, Arts et Belles-Lettres de Dijon*, tome CXXIV, p.139.

⁴ Marc CRAPEZ, 1998, *Naissance de la gauche*, Paris, Michalon, p. 43.

au Parlement¹. La Chambre des députés a repoussé l'idée de référendum législatif², et en particulier un projet de révision constitutionnelle du général Boulanger en 1888³ allant dans ce sens. La République s'est identifiée au Parlement et les tentatives de démocratie semi-directe sont mises sur le compte d'une déstabilisation du régime représentatif. Si les idées boulangistes sont caractérisées d'un point de vue institutionnel par le souhait d'une république présidentielle, au niveau local, les bonapartistes et boulangistes ont défendu l'introduction du référendum⁴.

Le 19 février 1883, la proposition de Monsieur De Lanessan fut repoussée, laquelle prévoyait l'initiative des citoyens (un vingtième des électeurs) en vue de provoquer un référendum sur toute délibération du conseil municipal. La proposition de Mackau, déposée à l'Assemblée Nationale le 27 juin 1889, est reprise le 27 mars 1890, mais suscite les réactions des parlementaires. Il est défendu par des socialistes, des bonapartistes et des députés ayant une sympathie pour le général Boulanger. Le député d'opposition Naquet a défendu le projet de Mackau en tenant les propos suivants:

« Je ne crois pas que le référendum soit l'organisation de l'anarchie dans la commune ; mais ce que je relève dans cette discussion, c'est que Monsieur le rapporteur a la conscience que, si les maires et les conseils municipaux étaient obligés de soumettre à l'acceptation populaire les diverses questions qui intéressent les administrés, il leur arriverait souvent de ne pas avoir gain de cause devant les populations... Or imposer à une commune des décisions que cette commune repousse, c'est faire sur le terrain communal de la dictature, et c'est être, par conséquent, césarien au premier chef... l'appel direct au pays sur les questions qui lui sont soumises, et non sur les personnes qui se disputent ses suffrages, serait le meilleur moyen d'apaisement qu'on puisse imaginer. Lorsqu'une commune se voit imposer malgré elle par ses élus des dispositions dont elle ne veut pas... dans ce cas les passions se surexcitent. La décision du conseil municipal, quand elle est mal vue de la population, a pour résultat d'allumer la guerre dans la commune »⁵.

¹ Henry MAYER, 1934, « Les tentatives d'introduction du référendum en France sous la III^e République », *Revue de Sciences politiques*, p. 254. Selon Henry Mayer, de 1875 à 1932, on compte une vingtaine de projets d'institution du référendum.

² Jean SIGNOREL, 1896, *Etude de la législation comparée sur le référendum législatif*, Paris, Librairie Rousseau.

³ Michel BOUISSOU, 1977, « Pour une réhabilitation de l'institution référendaire », *Mélanges offerts à Georges Burdeau*, Paris, LGDJ, 1977, pp. 25-41.

⁴ Serge BERSTEIN, Michel WINOCK, 2002, *L'invention de la démocratie*, Paris, Seuil, p. 376.

⁵ Jacques VIGUIER, Mai-Juin 1996, « Premières expériences de référendum communal », *Revue Française de Droit Administratif*, pp. 443-444.

Dans cet argumentaire, le député insiste sur la fonction pacificatrice des référendums communaux, le vote électif étant insuffisant pour garantir une relation harmonieuse entre les élus et leurs administrés. Ce même député avait également réclamé en 1894 l'appel direct au peuple pour les lois importantes et en particulier les lois constitutionnelles. En 1881, Colbert-Laplace voulait déjà soumettre le rétablissement du scrutin de liste à l'approbation du corps électoral ; en 1890, Paulin Méry souhaitait que l'emprunt des rentes à hauteur de 3% ne pût être effectué qu'après l'approbation des électeurs. En 1886, Cunéo d'Ornano déclarait :

« Lorsque les électeurs au nombre d'un million au moins, demandent par des pétitions dûment légalisées, qu'une proposition de loi, votée par le Sénat ou la Chambre des députés, soit directement soumise au vote du peuple, le gouvernement appelle, dans le délai d'un mois, les collèges électoraux à se prononcer par *oui* ou par *non* sur la proposition dont il s'agit »¹.

Jules Guesde proposa en 1895 le référendum communal dans le cas de la suppression des droits d'octroi sur les vins pour trouver des taxes de remplacement². La proposition Argelies, destinée à autoriser uniquement le référendum communal à l'initiative du conseil municipal pour des enquêtes *de commodo* et *incommodo*, a été déposée en vain à trois reprises les 15 et 26 novembre 1897 et le 20 juin 1898. À l'époque, le référendum local est vu comme un moyen efficace de poursuivre une enquête administrative, définie de la façon suivante :

« L'enquête administrative a pour but de constater les avantages ou les inconvénients d'une entreprise ou d'une mesure, en avertissant les personnes dont elle affecte particulièrement les intérêts, et en les mettant à même de présenter les observations qu'elle peut soulever de leur part. Cette opération porte la dénomination d'enquête administrative *de commodo et incommodo*. Cette formalité préalable, dont l'importance ne peut être mise en doute, est prescrite par la loi dans différents cas ; par exemple : lorsqu'il s'agit pour une commune d'acquérir, d'aliéner ou d'échanger une propriété immobilière ; lorsqu'un particulier demande l'autorisation de former un établissement compris parmi ceux que la loi déclare dangereux, insalubres ou incommodes ; lorsqu'il y a lieu de prononcer l'utilité publique des travaux à entreprendre »³

¹ *La Grande encyclopédie, inventaire raisonné des sciences, des lettres et des arts* par une société de savants et de gens de lettres, tome 28, imprimerie de Tours, pp. 257-259. L'article « Referendum » a été rédigé par Ernest Lehr.

² Journal Officiel, séance du 22 novembre 1895, amendement de Jules Guesde : « les communes devront choisir leurs taxes de remplacement, soumises préalablement à l'acceptation de la population par voie de référendum ou de démission collective des membres du conseil ».

³ D. DE MAILHOL, 1887, *Dictionnaire encyclopédique d'administration générale*, Paris, Librairie spéciale Parisienne, p. 443.

Le soin de l'enquête est confié au commissaire de police et dans les petites localités, un adjoint ou un autre membre de la municipalité peut être délégué. Si la commune n'a pas d'intérêt direct dans l'enquête, le maire est délégué.

« Une des premières conditions pour que les résultats d'une enquête *de commodo et incommodo* répondent au but que l'autorité se propose en l'ouvrant, c'est qu'elle soit réellement une information publique, qu'elle soit annoncée de telle sorte que le plus grand nombre possible d'intéressés y prennent ou soient mis en demeure d'y prendre part »¹.

Un certain nombre de référendums locaux prennent la forme d'enquêtes publiques déguisées portant sur l'acquisition de biens communaux ou la rénovation de bâtiments. Dans le même temps, toutes les opérations électorales suspectes sont sanctionnées par le Conseil d'État. Lors des élections municipales de Clermont-Ferrand de mai 1889, 196 bulletins ont été trouvés avec un ensemble d'instructions conformément aux vœux d'une réunion publique qui s'était déroulée auparavant. Le Conseil de préfecture a considéré que ces bulletins n'étaient pas valables, la loi du 30 novembre 1875 annulant le mandat impératif². L'une des dernières propositions de loi en vue de l'institution du référendum communal remonte au 20 juin 1898 lorsque les députés Grandmaison et Dansette déposaient un blanc sur le bureau de la Chambre qui ne fut jamais distribué pour y être discuté³. Dans le même temps, les projets de référendum national se sont multipliés à l'instar de la motion Vaillant et Allard en 1903 et du projet de référendum consultatif de Raiberti en 1905⁴. Comme l'écrit à juste titre un observateur allemand en 1915, « de toutes les républiques actuelles, la République française est celle qui a fait preuve de la plus grande résistance dans l'introduction de la législation populaire »⁵.

Fondamentalement, le référendum communal a servi à délimiter le système représentatif, juste après son approfondissement avec la loi du 5 avril 1884. La méfiance des représentants à son égard est due aux réminiscences plébiscitaires qu'il suscite : en même temps, le référendum local s'inscrivait dans une tradition ancienne de consultation de l'avis

¹ *Ibid.*, p. 443.

² *Revue générale d'administration*, mai-août 1889, p. 323.

³ Henry MAYER, Avril-juin 1934, « Les tentatives d'introduction du referendum en France sous la III^e République », Librairie Félix Alcan, p. 274.

⁴ Louis FAURÉ, 1926, *Les institutions de gouvernement direct en Allemagne depuis la guerre*, Thèse pour le doctorat, Paris, éditions Jouve et Cie, p. 20.

⁵ Fritz FLEINER, 1915, *Die Staatsauffassung der Franzosen*, cité par Louis FAURÉ, *op. cit.*, p. 20.

des habitants par le maire¹. Les maires ont eu recours à ce principe pour débattre de problèmes internes, le législateur a néanmoins souhaité restreindre cette autonomie grâce à deux arrêts du Conseil d'État, le 7 avril 1905 au sujet de la commune d'Aigre² et celui du 15 janvier 1909 (Brugnens). Selon l'arrêt du 7 avril 1905, « est nulle de plein droit la délibération d'un conseil municipal qui décide de soumettre aux électeurs par voie de referendum une mesure qu'il a seul qualité pour prendre »³. Le conseil municipal d'Aigre (Charente) avait, selon l'article 5 de la loi du 31 mars 1903, la faculté de remplacer par une taxe vicinale représentée par des centimes additionnels aux contributions directes le produit des journées de prestations pour l'entretien des chemins vicinaux. Le 11 juillet 1903, le conseil municipal avait décidé que

« Les contribuables avaient seuls qualité pour se prononcer sur l'utilité de ce remplacement et qu'il serait en conséquence procédé le 9 août 1903 à un referendum sur cette question, tous les électeurs étant appelés à y prendre part »⁴.

Les tentatives de référendum communal sont rapidement sanctionnées, le Conseil d'État réaffirmant le principe d'illégalité de la procédure.

4) Les traces de démocratie directe en Allemagne

En Allemagne, l'autonomie communale acquise en 1808, n'a pas été amplifiée par la Révolution de 1848-1849 qui a eu peu d'influences sur cette notion⁵. Des formes anciennes de démocratie directe ont perduré en Allemagne. L'Alsace-Moselle, acquise par l'Allemagne en

¹ Au sein de la communauté d'habitants, il n'était pas rare que le maire ou le syndic prenne une décision après avoir consulté l'avis de la population, en particulier des maîtres de maison, notamment dans les communes rurales à l'instar de la commune de Rungis en 1241 où le maire établit la garde des vignes après avoir consulté le seigneur et les habitants. Les pratiques dépendaient des coutumes locales. Marc BLOCH, 1952, *Les caractères originaux de l'histoire rurale française*, Paris, Armand Colin, p. 183.

² Joseph DELPECH, 1905, « Du referendum en droit public français, et spécialement du referendum municipal à propos d'un récent arrêt du Conseil d'État », *Revue du droit public et de la science politique*, vol. 22, pp. 372-401. *Journal des maires et des conseils municipaux*, Recueil mensuel, 1905, p. 273.

³ *Journal d'Administration des communes rurales*, 1905, p. 152.

⁴ *Journal d'Administration des communes rurales*, 1905, p. 152.

⁵ Cette autonomie a été possible dans le cadre de la Confédération du Rhin qui, en 1806, avait permis l'instauration de seigneuries indépendantes relevant du même Empire. Robert RDIRLOB, novembre 1946, « Considérations sur la structure politique de l'Allemagne à venir », *Revue politique et parlementaire*, n°561, p. 136.

1870, a eu recours à des formes d'assemblée communale pour les communes rurales¹, semblables aux communautés d'habitants d'autrefois. Cet exemple illustre parfaitement la relation de la France et de l'Allemagne à la démocratie directe locale : lorsque l'Alsace est revenue à la France, les assemblées communales ont été supprimées. En réalité, les provinces allemandes se trouvent dans une disparité frappante concernant l'organisation communale. Par exemple, dans le royaume de Prusse, alors que certaines communes rurales sortaient à peine d'un régime féodal, la loi du 30 mai 1853 a instauré un Conseil élu pour les villes, sachant que dans les campagnes, le principe d'une assemblée générale des électeurs s'est maintenu². Certains socialistes à l'instar de Rittinghausen³, ont diffusé des idées de gouvernement direct au sein de la gauche des deux pays, sans pour autant avoir beaucoup d'échos. Les thèses de Rittinghausen ont même été sévèrement critiquées par Kautsky lors du Congrès international socialiste de Zürich en 1893⁴. En Bavière, les pratiques de démocratie directe remontent à **la constitution communale de 1869** où les assemblées communales sont reconnues et où l'initiative populaire et le référendum étaient pratiqués⁵ avant d'être abolis par la loi d'autonomie du 22 mai 1919. La Bavière a connu un régime conseilliste dans les années 1918-1919 qui a relancé les idées de démocratie directe.

On trouve des traces explicites de référendum avec l'instauration du régime de Weimar qui ne remet pas en cause l'autonomie communale (article 127 de la Constitution). Hugo von Preuß a défendu à l'époque l'idée d'une commune politique⁶. Sous le régime de Weimar, des

¹ L'organisation communale de l'Alsace-Lorraine a été fixée le 6 juin 1895 pour les communes urbaines et pour les communes rurales. Alors que pour les communes urbaines, le conseil municipal est élu et le maire nommé par le gouvernement allemand, les petites communes rurales sont organisées suivant le principe de l'assemblée générale d'électeurs.

² R.-C. BENNER, 1897, *De l'intervention directe des électeurs dans la gestion des affaires communales*, Thèse de doctorat, université de Toulouse, p. 41.

³ Rittinghausen était parvenu à faire inscrire la législation directe au programme du parti socialiste allemand aux congrès d'Eisenach et de Gotha (1877). Rittinghausen fut l'un des fondateurs avec Marx et Engels de la *Nouvelle Gazette du Rhin*, il a été élu député à l'assemblée de Francfort. Notons que si Marx était favorable à l'institution du référendum, sa position change après 1870.

⁴ Andreas AUER, 1996, *Les origines de la démocratie directe en Suisse*, Bâle et Francfort-sur-le-Main, Helbing et Lichtenhahn, p. 186.

⁵ Alfred ARDELT, 1960, *Erfahrung mit Bürgerentscheid und Bürgerbegehren auf Grund von 21 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg*, Heidelberg, thèse de droit, p. 64.

⁶ Jörg BOGUMIL, Lars HOLTKAMP, 2006, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, eine policyorientierte Einführung*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, p. 22.

référendums de révocation ont alors été repérés, alors qu'en France après 1907, pratiquement aucun référendum local n'a été mis en place. Par exemple, la législation des villes du *Land* de Mecklembourg-Schwerin du 18 juillet 1919 et celle des communes du 20 Mai 1919 prévoyaient le cas de la suppression de la représentation communale à condition qu'un quart des inscrits pour la dernière élection le réclamait¹. La même chose était prévue pour les chartes communales de la Saxe, d'Oldenburg, de Lübeck et de Birkenfeld² pour peu qu'un tiers des inscrits de la dernière élection l'exigeait. La décision s'imposait lorsque la moitié des électeurs participaient à ce type de scrutin. La constitution communale du 17 octobre 1927 prévoyait un référendum de révocation

« Lorsqu'un tiers des inscrits de la dernière élection dans les communes jusqu'à 2 000 habitants, un quart dans les communes de plus de 2 000 habitants se prononçaient pour une nouvelle élection des membres du conseil municipal. Si les trois cinquièmes des votants acceptaient ce cas, alors de nouvelles élections municipales devaient avoir lieu de nouveau »³. En France, le passage dans l'illégalité ne signifie pas pour autant qu'aucun référendum local n'ait été organisé, puisque nous avons repéré des **consultations sauvages** dans les années 1920.

B) La redécouverte du référendum local

Le référendum local décisionnel a été introduit pour la première fois en Allemagne en 1956, dans le *Land* du Bade-Wurtemberg ainsi que l'initiative populaire alors qu'en France il a été réintroduit de manière résiduelle uniquement pour les questions de fusion communale grâce à la loi du 16 juillet 1971. De 1956 à 1990, le **Bade-Wurtemberg** a été le seul *Land* à avoir connu des situations de référendum et d'initiative populaire à l'échelon local. En Bavière, des tentatives d'introduction du référendum local ont été faites. La situation allemande est caractérisée par une dénazification et donc une exclusion de toute forme plébiscitaire en même temps qu'une reconnaissance de l'autonomie communale, bafouée par le régime hitlérien et sa constitution de 1935. Le référendum local est au cœur de cette ambiguïté, car tantôt il apparaît comme étant un mécanisme plébiscitaire, tantôt il réaffirme

¹ Alfred ARDELT, 1960, *Erfahrung mit Bürgerentscheid und Bürgerbegehren auf Grund von 21 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg*, Heidelberg, thèse de droit, p. 72.

² § 34 de la charte municipale de la Saxe, § 21a pour la charte communale du district d'Oldenburg, § 21 a pour la charte du district de Lübeck, § 32 a pour la charte du district de Birkenfeld.

³ Constitution communale bavaroise du 17 octobre 1927, § 14, alinéas 1 et 2.

l'autonomie communale. Au moment de la constitution d'une nouvelle charte communale en 1947, des projets de loi ont été déposés afin d'introduire le mécanisme référendaire¹. La fraction du SPD du Landtag en 1947 avait fait une proposition d'introduction du référendum local et le gouvernement l'avait également retenue. La proposition du député Hoegner avait prévu le référendum local, l'initiative populaire et également la révocation². Des propositions des gouvernements bavarois de 1950 (alinéa 3 de l'article 20 du projet) et 1951 (alinéa 3 de l'article 19 du projet) allaient dans le sens d'une institutionnalisation du référendum communal et de l'initiative populaire. La commission constitutionnelle du Landtag bavarois, qui s'est réunie en 25 sessions d'août à décembre 1951, a refusé ce projet en le motivant par trois raisons : le conseil municipal, quand bien même il pourrait lui-même proposer un référendum local, ne peut échapper à la responsabilité qui lui incombe, les référendums négatifs (« *Der rein negative Sachentscheid* ») peuvent bloquer les projets d'aménagement et il existe une contradiction entre le fait que certaines tâches relèvent uniquement des compétences de la commune alors même que l'objet de certains référendums ne correspond pas à ces compétences³.

Le **Schleswig-Holstein** a été le premier *Land* à introduire après la Réunification l'initiative populaire et le référendum local avant que successivement tous les autres *Länder* n'adoptent ces procédures avec des conditions différentes ce qui explique l'augmentation considérable de la pratique depuis 1990. En 1993 et en 1994, huit *Länder* ont adopté ces procédures qui ont accompagné une transformation des systèmes de démocratie locale. Les législations bavaroises (1995) et hambourgeoises (1998) sont les plus favorables aux pratiques de démocratie directe, puisque le quorum de signatures pour qu'une initiative populaire soit recevable y est de 2 à 3% pour Hambourg et de 3 à 10% en Bavière. En Bavière, il n'existe pas de délai pour les initiatives réactives, ce délai est de six mois à Hambourg où ne figure par contre aucun taux d'approbation minimal requis pour qu'un

¹ Alfred ARDEL, 1960, *Erfahrung mit Bürgerentscheid und Bürgerbegehren auf Grund von 21 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg*, Heidelberg, thèse de droit, pp. 90-95.

² Proposition Hoegner, article 12 alinéa 2 : « [Les maires] peuvent être révoqués avant le terme de leur mandat, lorsqu'un quart des électeurs ont déposé une demande et que la majorité s'est décidée en faveur de cette révocation. La proposition ne peut être déposée qu'une fois par mandature, au plus tôt un an après les élections ». *Landtagsdrucksachen, 1. Wahlperiode, Beilagen-Band IV, Beilage 4185*.

³ Alfred ARDEL, 1960, *op. cit.*, p. 95.

référendum local soit décisionnel alors qu'il s'élève de 10 à 20% suivant la taille des communes en Bavière.

Depuis le 1^{er} août 2003, le référendum local est décisionnel en France alors qu'il n'était que consultatif sauf en cas de vote sur la fusion ou la séparation de communes, cas prévu depuis la loi du 16 juillet 1971. L'histoire du référendum local en France est celle d'une **régression juridique** puisqu'il a été explicitement interdit depuis le dernier arrêt du Conseil d'État en 1909 jusqu'en 1971, avant qu'en 1992 la loi sur l'administration territoriale ne le réintroduise timidement sous un aspect consultatif. En Allemagne, le référendum a été toléré et codifié à l'échelon des *Länder* suite aux recompositions territoriales d'après-guerre et introduit à l'échelon communal en 1956 dans le Bade-Wurtemberg avant d'être intégré aux nouvelles chartes communales des *Länder* de l'Allemagne réunifiée.

Dans les deux pays, à la fin des années 1970, on ne comptait que très peu d'expériences avant que son institutionnalisation se poursuive progressivement dans les années 1990. Ainsi, ce sont les pratiques du référendum local depuis 1990 qui nous intéressent, date à laquelle elles ont réellement émergé. Leur codification révèle un **hiatus** profond entre la définition d'un taux minimal d'approbation en Allemagne (sauf à Berlin) et un taux de participation élevé en France. Le taux d'approbation constitue un seuil au-delà duquel la position majoritaire des votants a une représentativité par rapport à l'ensemble des électeurs et donc de la population locale. Le taux de participation requis en France fait que les conditions du succès d'un référendum décisionnel sont compliquées. Le référendum local est vu comme un instrument aux mains de minorités, ce qui explique cette forte restriction. Pour comprendre la manière dont le référendum local a été institutionnalisé dans les deux pays, il importe d'analyser la demande de référendum ainsi que l'échelle d'application du référendum. La généalogie du référendum local implique de remonter au contexte de cette demande pour étudier ses caractéristiques propres.

Chapitre 4 : Généalogie de la demande référendaire

L'objectif de ce chapitre est de déterminer les facteurs favorisant l'institutionnalisation du référendum local. L'inscription du référendum local témoigne de la diffusion d'une norme participative visant à légitimer la prise de décision des élus. **L'échelle du référendum** est à prendre en compte, car si le référendum local comporte plusieurs possibilités d'application (consultation de quartier, référendum communal, intercommunal, départemental et régional dans le cas français alors que dans le cas allemand le référendum régional n'est plus local du fait de l'autonomie des *Länder*), sa relation au référendum national est ambivalente : en Allemagne, les plébiscites nationaux ne sont pas possibles alors qu'en France, le recours au référendum national intervient pour marquer les changements constitutionnels importants. À l'inverse, le référendum communal est accepté en Allemagne du fait du principe de l'autonomie communale alors qu'en France, la décentralisation n'apporte pas forcément plus de démocratie directe locale mais affirme le rôle central des élus au sein des espaces publics locaux. *In fine*, un examen approfondi comparé des promoteurs du référendum local en France et en Allemagne permettra de montrer le rapport entre une **demande de référendum** et l'institutionnalisation des conditions de l'exercice référendaire.

I. La gamme des référendums locaux

Deux éléments sont à prendre en considération pour étudier les différents types de référendums locaux dans les deux pays, d'une part la variété des échelons territoriaux et d'autre part le contexte administratif définissant les contours de l'usage du référendum local.

A) La variété des échelons locaux

Pour évoquer l'ampleur de la diffusion d'une norme participative, il importe de distinguer les structures territoriales des deux pays qui comportent trois niveaux principaux. L'Allemagne dispose de 14 865 communes dont 7 563 dans les cinq nouveaux *Länder*. En outre, il existe de nombreuses structures de coopération dont le statut et le nombre varient

suivant les *Länder* considérés. En France, nous recensons 36 779 communes¹ auxquelles s'ajoutent 120 communautés d'agglomération, 2 033 communautés de communes et 14 communautés urbaines². Pour le deuxième niveau territorial, nous avons 323 arrondissements dont 189 dans les nouveaux *Länder* en Allemagne, 117 villes-arrondissements³ alors que la France compte 100 départements métropolitains dont une ville-département (Paris), 4 collectivités d'outre-mer à statut particulier. Le troisième niveau est constitué de 16 *Länder* dont trois villes-État alors que la France dispose de 22 régions métropolitaines dont une à statut particulier (Corse) et quatre d'Outre-Mer.

1) Comparaison des structures territoriales

La spécificité française ne tient pas tant aux multiples niveaux de collectivités territoriales qu'à un très grand nombre de collectivités de base à compétences restreintes. Le tableau suivant ressaisit les modèles locaux français et allemands selon les compétences et les interactions avec le niveau central.

Tableau 32 : Comparaison des modèles locaux français et allemand

	Allemagne	France
Statut constitutionnel	Garantie de l'autonomie administrative (article 28 II Loi Fondamentale)	Garantie de l'autonomie administrative (article 72 de la Constitution)
Profil territorial	-323 Kreise ⁴ -117 Kreisfreie Städte	-26 régions -100 départements

¹ La France et l'Allemagne regroupent environ 57% des communes que compte l'Union européenne. Élodie GUÉRIN-LAVIGNOTTE, Éric KERROUCHE, 2006, *Les élus locaux en Europe, un statut en mutation*, Paris, La Documentation Française, p. 18.

² Alain DELCAMP, John LOUGHLIN, 2002, « La décentralisation dans les États de l'Union européenne », *Notes et études documentaires* n°5162-5163, Paris, La documentation française, pp. 24-25.

³ Pour être assimilée à un arrondissement, (*StadtKreise* ou *Kreisfreie Städte*), la ville doit comporter au moins 50 000 habitants en Bavière ou plus de 100 000 en Hesse et en Rhénanie du Nord-Westphalie. Les codes d'arrondissement des Länder (*Landkreisordnung*) arrêtent le statut particulier des arrondissements. Sabine KUHLMANN, 2006, « Kommunen zwischen Staat und Markt : Lokalm Modelle und –reformen im internationalen Vergleich », *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft*, 45 Jg., p. 88.

⁴ Dans ces 323 *Kreise* vivent plus de 60% de la population allemande. Jörg BOGUMIL, Lars HOLTkamp, 2006, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, eine policyorientierte Einführung*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, p. 58.

	-14 865 communes	-36 779 communes
	-Différence entre les <i>Länder</i> , un modèle nord européen (exemple : Rhénanie du Nord -Westphalie), un modèle sud européen (Bavière)	-Fragmentation territoriale (90% des communes en dessous de 2 000 habitants) Modèle sud européen
Profil fonctionnel (vertical)	La commune est l'instance d'exécution la plus importante	Prégnance de l'administration centrale, communes fonctionnellement faibles
Profil fonctionnel (horizontal)	Système d'actions coordonné et intégré Gouvernement local	Système d'actions fragmenté Gouvernance locale

Source : Adaptation du modèle de Sabine Kuhlmann¹

Non seulement la structure territoriale diffère entre les deux pays, mais également le profil fonctionnel puisque les communes allemandes disposent d'une marge d'autonomie plus grande contrairement à leurs homologues françaises qui voient leurs compétences limitées. Dès la fin du XIX^e siècle, les communes de l'Empire allemand se dotent de compétences élargies. On peut même parler d'une véritable communalisation (*Kommunalisierung*) au sens où les 85 villes du II^e Reich allemand de plus de 50 000 habitants ont acquis des compétences propres en matière d'approvisionnement en eau, gaz, électricité et chemins de fer, d'infrastructure publique avant d'assurer le développement des politiques sociales². Les structures intercommunales viennent corriger en France le système d'actions puisque 90% des communes sont incluses dans des coopérations de ce type qui sont l'enjeu de convoitises politiques³. En fait, les communes françaises sont beaucoup plus politisées, d'où les blocages face à une réforme d'en haut qui viendrait simplifier la carte communale⁴. Le tableau ci-

¹ Sabine KUHLMANN, 2006, « Kommunen zwischen Staat und Markt: Lokalmodelle und –reformen im internationalen Vergleich », *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft*, 45 Jg., p. 88.

² Jörg BOGUMIL, Lars HOLTKAMP, 2006, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, eine policyorientierte Einführung*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, p. 19.

³ Sabine KUHLMANN, 2006, « Kommunen zwischen Staat und Markt: Lokalmodelle und –reformen im internationalen Vergleich », *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft*, 45 Jg., p. 89.

⁴ Le personnel communal a évolué d'ailleurs en sens inverse dans les deux pays entre 1990 et 2001 puisque l'on comptait en moyenne 25,2 agents communaux pour 1 000 habitants en 1991 et 17,8 en 2001 en Allemagne alors qu'en France, on en recensait 20,2 pour 1 000 habitants en 1991 et 23,3 en 2001. Sabine KUHLMANN, 2006, « Kommunen zwischen Staat und Markt: Lokalmodelle und –reformen im internationalen Vergleich », *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft*, 45 Jg., p. 94.

dessous montre la différence importante entre les deux pays concernant la simplification de la carte communale.

Tableau 33 : Le regroupement des communes en France et en Allemagne

Pays	Année de la réforme	Nombre de communes avant la réforme	Nombre de communes après la réforme	Diminution en %
Allemagne (ex-RFA)	1968-1970	14 338	8 414	-41%
France	1971	37 708	36 394	-3%

Source : Pierre MAUROY, 2000, « Refonder l'action publique locale », Rapport au Premier ministre, *La documentation française*, p. 33.

Le référendum local décisionnel avait été introduit pour la première fois en France à propos de la question de la fusion des communes, c'est-à-dire que le préfet pouvait imposer un recours au référendum local pour engager ce processus qui a été un échec, vu la diminution dérisoire du nombre de communes alors qu'en Allemagne les premières réformes ont été menées avec succès et que les nouveaux *Länder* connaissent des référendums sur les questions de fusion. La recomposition de la carte communale dans ces *Länder* est en cours.

Pour l'étude de la participation, la différence entre un État unitaire décentralisé et un État fédéral est fondamentale, dans la mesure où les régions françaises ne sont en aucun cas des pôles constitutionnels. En ce sens, on ne peut les comparer *stricto sensu* aux *Länder* allemands qui sont en tant que tels des gouvernements sub-nationaux. La comparaison des structures territoriales entre les deux pays révèle un tissu éclaté en France, puisqu'en 2002, sur une population de 60 millions d'habitants, nous avons une population moyenne par commune de l'ordre de 1600 et un élu pour 118 personnes alors qu'en Allemagne, sur une population de 83 millions d'habitants, nous recensons une population moyenne par commune de 5400 habitants et un élu pour 350 habitants¹. Cela signifie qu'il existe environ trois fois plus d'élus locaux en France qu'en Allemagne : cette quantité n'empêche cependant pas la perception d'un système représentatif en crise. Les responsabilités accrues des élus locaux n'ont pas enrayé une culture de la défiance qui s'est diffusée dans les comportements politiques des citoyens. L'éparpillement communal est une caractéristique profonde du

¹ Élodie GUÉRIN-LAVIGNOTTE, Éric KERROUCHE, 2006, *Les élus locaux en Europe, un statut en mutation*, Paris, La Documentation Française, p. 14.

centralisme français car plus les pouvoirs locaux sont disséminés, moins ils rivalisent avec le centre. Selon Albert Lévy, « plus un pays dispose d'une organisation régionale et fédérale forte, moins il possède de communes »¹. L'augmentation de la responsabilité des élus locaux depuis la décentralisation² en France consolide le système représentatif tout en faisant ressortir des inégalités entre les élus qui peuvent négocier avec l'État central des projets de politique publique et ceux dont les moyens financiers sont considérablement limités.

2) Les possibilités de référendum local

Selon la variété présentée ci-dessus, il existe en réalité plusieurs types de référendums locaux dans les deux pays. En France, le référendum décisionnel et le droit de pétition s'appliquent à chaque collectivité territoriale, ce qui signifie théoriquement que la région, le département et la commune peuvent organiser un référendum sur une question relevant de leur compétence. Le référendum de fusion existe depuis 1971 et l'initiative populaire consultative a été étendue en 1999 aux établissements de coopération intercommunale qui peuvent organiser une consultation. En Allemagne, le référendum local concerne la commune et le *Kreis* dans certains cas³. Lors de la réforme communale du 4 novembre 2005 dans le Bade-Wurtemberg⁴, la question de l'introduction du référendum local au niveau des *Kreise* a été posée, cette possibilité a été exclue. Le gouvernement du Land a en vertu de cette décision refusé plusieurs fois les propositions de la fraction SPD / Verts visant à introduire le

¹ Albert LÉVY, 2003, « La démocratie locale en France : enjeux et obstacles », *Espaces et sociétés*, n°112, p. 159.

² Selon Michel Giraud, président de l'Association des Maires de France au début des années 1980, « la loi sur la décentralisation, en donnant aux élus locaux de nouvelles compétences, étend aussi le champ de leurs responsabilités. Les maires, en particulier, savent bien que la délivrance du permis de construire risque d'engendrer pour eux de multiples tracasseries. Les compétences nouvelles, ce sont des libertés nouvelles, mais aussi des risques nouveaux », préface au livre de Raymond et Christian TOURRAIN, 1984, *Les élus locaux face à leurs responsabilités*, Presses de l'Imprimerie moderne de l'Est, p. 8.

³ En Bavière, le référendum est possible à l'échelon du *Kreis* selon l'article 12a du code des *Kreise*. Il a été introduit dans le Mecklembourg, le Brandebourg, le Schleswig-Holstein.

⁴ Landtag du Bade-Wurtemberg, document 6/6340 du 30 octobre 1974, ligne 27.

référendum local pour les *Kreise*¹. Des propositions similaires ont été faites dans le même sens dans le Land de Hesse sans aboutir².

En France, le référendum n'a jamais été réellement expérimenté à l'échelon départemental. Le TA de Saint-Denis de la Réunion a annulé le 2 août 1982 une délibération du conseil général de la Réunion qui avait décidé de consulter la population réunionnaise³. Récemment, une tentative de référendum départemental a été effectuée dans le département du Gers sur la question des cultures OGM. L'ex-président socialiste du conseil général du Gers Philippe Martin (également député) avait effectué une demande de référendum sur la question de la présence des cultures OGM suite au fauchage de cultures illégales dans certaines communes gersoises (Solomiac). Ce dernier avait créé un comité référendaire intitulé Association pour un référendum gersois sur les OGM (ARGO)⁴ le 15 novembre 2004 après avoir annoncé le 3 septembre 2004 son souhait d'organiser un « référendum-citoyen »⁵ sur les essais OGM en plein champ. La pétition avait largement dépassé les 10% du corps électoral gersois mais le TA de Pau a annulé ce référendum d'initiative départementale le 16 août 2005 au motif que le domaine référendaire ne relevait pas des compétences départementales. Lorsque nous avons contacté Philippe Martin à propos de cette tentative de référendum départemental, celui-ci nous avait relaté les propos suivants :

« Nous avons un dernier appel pour le jugement rendu par le T.A de Pau fin septembre, et qui annule le référendum départemental que nous voulions organiser prochainement. Je ne me fais guère d'illusions... Nous avons l'intention, ensuite d'organiser une journée d'action et de débat sur le thème justement des entraves à la démocratie participative et les insuffisances

¹ Document 12/2686 du 26 mars 1998, document 12/4888 du 16 février 2000, document 12/4892 du 22 mars 2000. La demande de la fraction écologiste date du 8 juillet 2003 (document 13/2241, 13^e Législature).

² Le professeur Theo Schiller de l'université de Marbourg a appuyé une proposition de loi de la fraction écologiste (Bündnis 90 / Die Grünen) portant sur les modifications du code communal et du code des *Kreise* (Document 16/7641, 31 octobre 2007, <http://starweb.hessen.de/cache/AV/16/INA/INA-AV-076-T2.pdf> Site consulté pour la dernière fois le 3 avril 2008. La proposition de loi datait du 22 août 2007.

³ Michel VERPEAUX, 2002, « Le “référendum local” et la Constitution », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°12, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/ccc12/05verpeaux.htm>

⁴ Correspondance avec Isabelle Avezac, assistante parlementaire de Philippe Martin (17 mai 2005).

⁵ Le terme figurait sur le site du conseil général du Gers. <http://www.cg32.fr/ovidencia/index.php?tg=oml&file=cg.htm&art=473&ex=5> Site consulté pour la dernière fois le 2 avril 2008.

de la loi) (l'Etat a, notamment une conception à géométrie variable de la notion de compétences des collectivités locales »¹.

Ces propos illustrent le hiatus existant entre la possibilité théorique du référendum départemental depuis la loi du 28 mars 2003 et la difficulté à définir les affaires relevant de cette collectivité. D'autres tentatives de référendum départemental ont eu lieu en France à l'instar de l'initiative populaire lancée dans le département de la Haute-Marne en 2005 sur la question de l'enfouissement des déchets nucléaires sur le site de la Bure: elle a abouti au dépôt de 38 000 signatures haut-marnais (26% du corps électoral) le 20 mai 2006². En France et en Allemagne, le référendum local renvoie essentiellement à la pratique du **référendum communal**, les autres référendums étant inexistantes ou très rares.

B) Deux contextes distincts : la Réunification et la Décentralisation

Les deux pays ont connu des réformes institutionnelles importantes qui ont accéléré ou paradoxalement freiné la diffusion de cette norme participative. Alors qu'en France, la décentralisation, figurant depuis un certain temps dans les programmes de la gauche, a franchi une nouvelle étape au début des années 1980, l'Allemagne a vu l'ensemble des chartes locales réorganisées à partir de la Réunification. Dans ce contexte, la participation des citoyens à la vie politique a été encouragée pour accompagner ce processus de mutation. Alors que la France passait d'un État unitaire à un État décentralisé, l'Allemagne a évolué d'un État fédéral à un État fédéral à tendances unitaristes. Les *Länder*, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, ont eu la possibilité de participer à l'élaboration des lois fédérales³. Selon la Constitution de 1949, le système fédéral allemand est caractérisé par une séparation entre la Fédération (le *Bund*) et les *Länder*, la plupart des pouvoirs législatifs dépendant de la Fédération et les *Länder* assumant l'essentiel des tâches administratives. On a assisté en Allemagne à une fédéralisation croissante de la politique, c'est-à-dire à un empiètement du *Bund* sur les *Länder* grâce à l'usage de la compétence législative concurrentielle (articles 72

¹ Message envoyé par la messagerie de Philippe Martin pmartin@cg32.fr et reçu par la messagerie cpremat2000@yahoo.fr le 22 octobre 2005 à 16h42.

² *Journal de la Haute-Marne*, 21 mai 2006.

³ Selon l'article 50 de la Loi fondamentale, « les *Länder* participent à l'administration et à la législation du *Bund* » par l'intermédiaire du Bundesrat (Conseil fédéral). Ce Conseil est composé des membres des gouvernements des *Länder*, la proportion des délégués variant suivant la taille démographique du *Land*.

et 74) qui autorisent les *Länder* et la Fédération à conclure des actes législatifs. Alors que l'intention de cette clause était de limiter le pouvoir de la Fédération au profit des *Länder*, l'effet inverse a été constaté. En effet, les *Länder* disposent de compétences exclusives dans des domaines tels que l'éducation, la culture et les moyens de communication et de compétences concurrentes dans des domaines tels que l'agriculture, le logement, les transports, la recherche scientifique, l'organisation judiciaire et l'environnement. Il existe deux types de coopération entre le Bund et les *Länder*, une coopération verticale à travers les « *Bund-Länder Kommissionen* » (instances consultatives) composées de représentants de la Fédération et des *Länder* et dont la fonction est la coopération politico-administrative¹ et la coopération horizontale grâce à des conférences regroupant les représentants de tous les *Länder* pour la coordination dans les domaines relevant de la compétence des *Länder*. En cas de conflit de compétences, une commission de médiation (*Vermittlungsausschuss*) composée d'un nombre égal de membres du Bundestag et du Bundesrat peut être saisie ; le litige peut être porté devant la Cour constitutionnelle fédérale, dont les juges sont choisis à parts égales par le Bundestag et le Bundesrat. L'article 84 de la Constitution privilégie également la Fédération en l'autorisant à adopter des règles administratives pour chaque *Land* afin que les lois fédérales soient à même d'être appliquées².

Depuis la Réunification, l'Allemagne compte 16 *Länder* (11 à l'Ouest et 5 à l'Est), qui constituent des États autonomes, puisque chaque *Land* est doté d'une Constitution propre. Le fait que les régions allemandes soient des pôles constitutionnels rend difficile leur simple comparaison avec les régions françaises dont les compétences sont limitées. Chaque *Land* comprend une assemblée élue directement (*Landtag*), un gouvernement régional (*Landesregierung*) et un ministre-président. Les *Länder* ont une double tâche, d'une part ils appliquent les lois fédérales, d'autre part ils exercent un pouvoir administratif³. En outre, ils

¹ Les relations entre la Fédération et les *Länder* suscitent le développement de commissions et de conférences de coordination. On a compté au début des années 1980 en Allemagne jusqu'à 400 commissions mixtes *Bund-Länder*. Sabino CASSESE, 1981, « Etats, régions, Europe », *Pouvoirs*, n°19, p. 22.

² Hellmut WOLLMANN, 2004, « Allemagne : enjeux et "chantiers de réformes" dans le système fédéral et local », *Pouvoirs locaux*, n°61, pp. 131-140.

³ Article 83 de la Loi fondamentale.

disposent d'un domaine législatif propre qui comprend le droit communal, la protection de l'environnement et le secteur de l'éducation (*Bildung*)¹.

La décentralisation française est caractérisée par l'approfondissement des structures du système représentatif et *ipso facto* par la consécration du pouvoir des élus locaux qui contrôlent étroitement l'espace public local. Elle a été caractérisée d'abord par une phase de déconcentration administrative à partir d'une série de lois dans les années soixante² avant que l'échec du référendum du 27 avril 1969 bloque le projet gaullien de régionalisation et de réforme du Sénat. Les tentatives réformatrices des gouvernements de la cinquième République ont été contrées par les élus locaux³. La loi n°72-565 du 5 juillet 1972 a érigé la région en établissement public à vocation spécialisée et institué les comités économiques et sociaux et les Conseils régionaux. Elle a interdit toute remise en cause du pouvoir des notables. Comme l'écrit Jacques Rondin, « la loi de 1972, qui prend acte de l'échec du référendum de 1969, consacre définitivement la région comme une simple fédération de départements, appelée à répartir équitablement les crédits plutôt qu'à promouvoir une politique autonome »⁴. Les lois de décentralisation de 1982 (acte I) ont permis de franchir un grand pas dans le transfert des compétences puisque la loi n°82-213 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a entériné la suppression de la tutelle administrative de l'État sur les collectivités territoriales, le transfert de l'exécutif départemental du préfet vers le président du conseil général, la transformation de la région en collectivité territoriale, le transfert de l'exécutif régional au Président du Conseil régional et l'accroissement du pouvoir de l'élu local. Les premières lois de décentralisation ont été le fruit de négociations parlementaires intenses, en témoigne la décision du Conseil Constitutionnel qui avait interdit que les actes des collectivités puissent être exécutoires avant d'avoir été transmis aux représentants de l'État⁵. L'un des acquis importants fut la

¹ Xavier GREFFE, 1992, *La décentralisation*, Paris, La Découverte, pp. 42-43.

² La Constitution du 4 octobre 1958 reconnaissait deux types de collectivités territoriales, la commune et le département. La loi du 10 juillet 1964 a créé huit départements dans la région parisienne et transformé Paris en une collectivité territoriale à statut particulier ayant des compétences de nature communale et départementale.

³ Jacques RONDIN, 1985, *Le sacre des notables, La France en décentralisation*, Paris, Fayard, p. 42.

⁴ *Ibid.*, p. 43.

⁵ *Ibid.*, p. 68.

revendication d'une autonomie locale plus forte et d'une responsabilité directe devant les électeurs par les élus locaux de droite comme de gauche.

Si plusieurs chantiers ont été ouverts autour de la redéfinition des droits et des libertés des collectivités territoriales et du transfert des compétences, d'autres questions telles que la nécessité d'un statut de l'élu local, le cumul des mandats (loi du 30 décembre 1985) et le développement d'instruments de participation n'ont pas été concrétisées dans les faits. Pourtant, selon l'enquête menée auprès des maires européens des communes de plus de 10 000 habitants, 66% des maires français estimaient que la décentralisation faciliterait la participation des citoyens aux affaires locales contre 54% des maires allemands¹. Les maires français voient leur rôle important dans la démocratisation des espaces publics locaux : le transfert des compétences leur permet de gérer au plus près les intérêts des populations locales. Pour eux, la décentralisation aboutit naturellement à l'affirmation de la démocratie locale alors que pour les maires allemands, la *Selbstverwaltung* est acquise depuis longtemps et améliore l'efficacité de l'action publique locale sans nécessairement encourager la participation des habitants aux affaires locales.

Si l'approfondissement de la démocratie locale et la décentralisation avaient été constamment liés dans les discours en France, leur mise en œuvre a été déconnectée, puisqu'il a fallu attendre dix ans avant qu'une loi ne définisse le contenu de la démocratie locale. L'acte II de la décentralisation a été précédé par une série de lois renforçant les dispositifs de participation des habitants à la vie locale, tout en les contrôlant soigneusement. En fait, l'arène locale n'est pas forcément adaptée aux pratiques démocratiques, les différentes lois sur la démocratie de proximité ne procédant pas naturellement de la décentralisation. La démocratie participative n'a été possible en France que grâce à des réformes sociétales de grande importance, mais tant que le **cumul des mandats**² ne sera pas remis en cause, le référendum local sera confiné à un rôle mineur, car les parlementaires possédant un mandat national et un mandat local (députés-maires et sénateurs-maires) bloquent les évolutions de la législation en faveur de l'extension de la pratique.

¹ Base de données SSD 0822 « The European mayor – Political leaders in the changing context of local democracy », Henry Bäck, School of Public Administration, Göteborg University.

² Jean-Noël JEANNENEY, 2005, *La France a-t-elle encore besoin d'élus? Actes du colloque 14 et 15 octobre 2004 au Palais du Luxembourg*, Paris, Institut François Mitterrand, p. 90.

1) Le cumul des mandats ou le verrouillage du système représentatif français

La loi organique du 1^{er} août 2003 a reconnu le référendum décisionnel en le dotant d'un taux de participation requis de 50% ainsi que de restrictions sur les thèmes, ce qui montre à quel point il n'est pas accepté par les parlementaires qui sont pour la plupart des maires. Le cumul permet aux élus locaux de négocier le contrôle de toute forme de participation locale des habitants au niveau législatif : ainsi, la participation est tolérée lorsqu'elle est consultative, elle devient une contrainte inacceptable dès lors que les décisions des élus locaux peuvent être remises en question. En effet, en 1979, le Sénat avait même rejeté la reconnaissance d'une procédure référendaire municipale sur initiative du maire¹. Marion Paoletti rappelle que le sénateur discutant le projet de loi sur la décentralisation fut un ancien président de l'Association des maires de France (AMF)² : tous les projets de lois concernant les conditions d'organisation du référendum local sont aux mains des élus locaux professionnels qui encadrent strictement cette procédure. En avril 1983, l'association des maires des grandes villes de France a publié les résultats d'une enquête menée sur la participation directe des citoyens à la vie locale : 53,8% d'entre eux se déclaraient favorables au principe de la consultation par voie référendaire « à condition que cela reste à l'initiative du maire ». Ils étaient 69,2% à affirmer que « la décision en dernier ressort doit revenir aux élus, qui, seuls, ont le pouvoir de trancher »³. Le référendum d'initiative populaire n'est pas toléré par les élus locaux qui, du fait du cumul des mandats, contrôlent l'élaboration de la loi en la matière.

Le tableau ci-dessous évoque la réalité du cumul des mandats des parlementaires français lors de la XII^e législature.

Tableau 34 : Cumul des mandats à l'Assemblée nationale et au Sénat en France en 2002

	Députés		Sénateurs	
Effectif total	577	100%	321	100%
Simple parlementaires	53	9,2	62	19,3

¹ Philippe LANGENIEUX-VILLARD, 1985, *L'information municipale*, Paris, PUF, p. 99.

² Marion PAOLETTI, 2007, *Décentraliser d'accord, démocratiser d'abord, le gouvernement local en question*, Paris, La Découverte, p. 18.

³ Philippe LANGENIEUX-VILLARD, 1985, *L'information municipale*, Paris, PUF, p. 101.

Parlementaires cumulant	524	90,8	259	80,7
Simple conseiller municipal	76	13,2	32	10
Simple maire	239	41,4	73	22,7
Simple conseiller général	91	15,8	81	25,2
Dont vice-président	43	7,4	19	5,9
Dont président	19	3,3	33	10,3
Simple conseiller régional	35	6,1	22	6,9
Dont vice-président	10	1,7	7	2,2
Dont président	3	0,5	9	2,8
Conseiller municipal- conseiller général	17	2,9		
Dont vice-président	2	0,3		
Conseiller municipal- conseiller régional	10	1,7		
Dont vice-président	3	0,6		
Maire-conseiller général	48	8,3	45	14
Dont vice-président	4	0,6	20	6,2
Maire-conseiller régional			4	1,2
Dont vice-président			1	0,3
Conseiller général-Conseiller régional			2	0,6
Dont président de conseil général vice-président de conseil général			1	0,3
Conseillers de Paris	8	1,4	1	0,3

Source : Service de l'information parlementaire, Assemblée nationale et Sénat¹

Le cumul des mandats est une réalité tangible puisque 90,8% des députés cumulent avec un mandat local et 80,7% des sénateurs. Cela signifie également que l'intérêt local détermine partiellement le comportement des députés lorsqu'ils votent des lois sur la démocratie locale. Tant que ce verrouillage est manifeste, le référendum local ne pourra avoir des conditions aussi favorables qu'en Allemagne. 49,7% des députés, soit la moitié, sont maires, certains cumulant même plus de deux fonctions. Le cumul est d'autant plus fort

¹ Pierre SADRAN, janvier-février 2004, « Les enjeux de la réforme, Démocratie locale : les carences de l' "Acte II" », *Cahiers Français*, n°318, Paris, La Documentation Française, p. 77. Guillaume MARREL, 2003, *L'élu et son double. Cumul des mandats et construction de l'État républicain en France du milieu du XIX^e siècle*, Thèse, IEP de Grenoble.

lorsque le député a une fonction exécutive locale (maire ou président d'un conseil général)¹. 37,9% des sénateurs sont maires, ce qui montre à quel point les élus locaux sont représentés au sein du Parlement². Le nombre d'élus locaux masque la réalité de ce cumul, puisque si l'on compte tous les conseillers municipaux, la France compte un élu pour 100 habitants. Cependant, le pouvoir local se joue à un autre niveau et dépend d'une configuration particulière et du poids du maire de la commune et de sa capacité à se faire entendre au niveau national. Selon Pierre Sadran, « la concentration du pouvoir aux mains d'un groupe relativement restreint d'élus dont le territoire est constitué en "fief" et comme sanctuarisé est un trait saillant et rémanent de la République »³. En Allemagne, le cumul des mandats n'est théoriquement pas possible ; en revanche, depuis assez longtemps, la circulation des élites passe par un parcours direct local-central (Bund), le niveau du *Land* étant souvent un aboutissement. Selon une enquête menée dans l'ex-RFA en 1974, 50% des membres du Bundestag avaient détenu un mandat local auparavant et seulement 19 à 25% un mandat au niveau du *Land*⁴.

À partir d'une base élaborée avec Julien Dewoghélaère à l'IEP de Bordeaux entre mars 2006 et décembre 2006, nous avons réuni un ensemble de données statistiques pour les 1881 communes de plus de 5 000 habitants en France. Parmi les variables retenues dans cette base, nous avons retenu pour chaque commune l'affiliation partisane du maire, le genre, l'âge, la date d'entrée en politique locale et en mairie, le type d'intercommunalité, la taille et le cumul des maires dans l'espace. En ce qui regarde le cumul des mandats, sur 1863 communes pour lesquelles les données sont complètes concernant le cumul, 530 ne cumulent pas d'autre fonction élective soit 28,4%, 872 maires cumulent le mandat de maire avec une autre fonction

¹ Marion PAOLETTI, 2007, *Décentraliser d'accord, démocratiser d'abord, le gouvernement local en question*, Paris, La Découverte, pp. 82-85.

² Cette tendance est assez ancienne. Renaud Payre souligne que le groupe des députés-maires s'est organisé dès 1908 alors que celui des sénateurs-maires a été fondé en 1921. Renaud PAYRE, 2007, *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, CNRS, pp. 216-217. Ces parlementaires ont stauté sur leur statut en accentuant une logique de professionnalisation politique caractérisée par les indemnités, la durée du mandat

³ Pierre SADRAN, janvier-février 2004, « Les enjeux de la réforme, Démocratie locale : les carences de l' "Acte II" », *Cahiers français*, p. 76. Pierre SADRAN, 2006, « Délibération citoyenne et gouvernement représentatif », dans Slobodan MILACIC (dir.), *La démocratie représentative devant un défi historique*, Bruxelles, éditions Bruylant, p. 264.

⁴ Klaus von BEYME, 1974, *Politische Eliten der Bundesrepublik Deutschland*, München, Piper, p. 82.

élective soit 46,8%, 454 cumulent avec deux autres mandats soit 24,4% et 7 cumulent trois fonctions. Dans le cumul, nous prenons en compte les mandats de député, sénateur, président d'intercommunalité et vice-président, conseiller général et conseiller régional. Nous avons volontairement mis de côté les mandats de député européen et de simple conseiller communautaire. Malgré ces restrictions méthodologiques, le cumul est empiriquement vérifié et montre à quel point un maire tente d'augmenter son pouvoir local par le cumul. À partir du logiciel Stata, nous avons voulu étudier quels étaient les facteurs qui expliquaient le cumul des mandats dans le cas français. En prenant la variable « cumul dans l'espace » comme variable dépendante et les variables genre, âge, date d'entrée en mairie, type d'intercommunalité, taille de la commune et position du maire par rapport au clivage droite / gauche (en excluant les maires sans étiquette), densité de la population, nous avons procédé à une régression linéaire qui donne les résultats suivants :

Tableau 35 : Régression linéaire effectuée pour les villes françaises de plus de 5 000 habitants

Nombre d'observations= 1341

F (6, 1334) = 32.28

Prob > F = 0.0000

R-squared = 0.1268

Adj R-squared = 0.1229

Cumul dans l'espace	Erreur Standard	T	Beta
Date d'entrée en mairie	.0025663	-5.69	-.1624246***
Densité de la population	.0000117	0.14	.0037517
Intercommunalité	.0225393	9.39	.2497343***
Clivage droite / gauche	.0372991	-1.48	-.0380979
Âge	.0113136	4.75	.1352946**
Taille de la commune	.1306851	6.68	.181715***
Constante	5.210742	1.47	-

***p<.001, **p<.01

Régression linéaire réalisée à l'aide du logiciel Stata

Source : d'après les données de l'enquête menée avec Julien Dewoghélaëre

Les résultats sont réellement significatifs pour 12,3% de ces villes : les maires ont tendance à plus cumuler dès que la taille de la ville augmente (le maire d'une grande ville est généralement le président de la structure intercommunale). Il existe un biais avec le type

d'intercommunalité considéré (communauté de communes, communauté d'agglomération et communauté urbaine), car une grande ville est insérée dans un ensemble intercommunal¹, ce qui n'est pas le cas des petites villes, d'où la nécessité de minorer cette variable. L'âge a un impact sur la réalité du cumul : plus la date d'entrée en mairie est ancienne et plus le maire a tendance à cumuler, car il capitalise son expérience et cultive ses réseaux pour incarner la démocratie locale. Si on mesure la pratique du référendum local (entre 1995 et 2004) en fonction du cumul des mandats, alors on remarque que 79,6% des maires qui ont organisé une consultation étaient en situation de cumul. On aurait pu penser que les maires en situation de cumul seraient plus hostiles à l'organisation de consultations locales d'une part par manque de temps et de disponibilité (calendrier chargé en raison du cumul) et d'autre part à cause de la prééminence de la logique de professionnalisation politique. Cette hypothèse est invalidée par ces résultats et montre au contraire que les maires en situation de cumul n'hésitent pas à soigner leur image et à consolider leur implantation locale en ayant recours à la consultation locale. Une consultation locale permet de signaler aux habitants le fait que le maire souhaite leur avis sur une politique concrète, elle renforce la présence du maire entre deux élections. De surcroît, l'organisation de la consultation est facilitée par leur expérience politique : ils connaissent les acteurs de l'espace public local et n'hésitent pas à organiser un référendum consultatif lorsqu'ils sentent que la prise de risque est minimale.

Le clivage gauche / droite n'importe pas dans le cumul, sachant que nous n'avons pas inclus dans la régression linéaire le cas des maires sans étiquette (369 communes soit 19,6% de l'échantillon considéré). Pour ces maires sans étiquette, environ 46% ne cumulent pas, d'une part parce qu'ils restent implantés dans des communes de taille plus modeste et d'autre part parce que le cumul s'inscrit nettement dans une logique politique : les députés-maires et les sénateurs-maires affichent leur étiquette partisane.

En résumé, le cumul est un facteur de longévité des élus et de fort enracinement local, il provoque le sentiment d'incarner la population locale. Les consultations locales sont utilisées dans le sens de cette incarnation de la proximité avec les électeurs. Dans le même temps, ces

¹ Au 1^{er} janvier 2002, on dénombrait 2 175 groupements de communes à fiscalité propre. L'ensemble de ces groupements rassemble 27 000 communes et 45 millions d'habitants. Alain DELCAMP, Marie-José TULARD, novembre 2002, « Une décentralisation à la recherche d'un second souffle », *La documentation française*, p. 157.

mêmes élus veillent à influencer la loi nationale pour qu'elle ne facilite pas le développement des référendums décisionnels.

2) Le fédéralisme allemand et les formes d'autonomie locale

Les collectivités locales allemandes peuvent être caractérisées par trois éléments constitutifs, l'autonomie administrative (*Selbstverwaltung*), la compétence d'attribution et le fait de comporter des organes élus au suffrage universel direct. Les compétences des collectivités locales sont attribuées soit par la Constitution soit par la loi qui énumère des domaines spécifiques d'action. Comme l'écrit Olivier Gohin,

« Une collectivité locale [...] ne dispose d'aucune souveraineté, même fortement limitée, et n'a donc pas la faculté de se doter d'organes nouveaux [...], pas plus qu'elle n'a la compétence de sa compétence. Lui appartiennent en propre les seules compétences qui lui sont expressément attribuées par le législateur, c'est-à-dire par l'État »¹.

En fait, l'autonomie des collectivités locales, à savoir les communes (*Gemeinden*) et des arrondissements (*Landkreise*) a une longue tradition en Allemagne. Le principe de libre administration des collectivités locales est affirmé au sein de l'article 28, alinéa 2 de la Constitution : « aux communes doit être garanti le droit de régler, sous leur propre responsabilité, toutes les affaires de la communauté locale, dans le cadre des lois. Les groupements des communes ont également le droit d'auto-administration dans le cadre de leurs attributions légales et dans les conditions définies par la loi ». Le droit de libre administration est également réaffirmé par les différentes Constitutions des *Länder* qui définissent des codes communaux (par exemple, les articles 71 à 76 de la Constitution du Bade-Wurtemberg). C'est au sein de ces cadres communaux que le référendum local et l'initiative populaire ont été définis pour chaque *Land*. Si le *Land* du Bade-Wurtemberg a été le premier à institutionnaliser le référendum local avec des conditions restrictives depuis 1956, la Réunification a été la condition de possibilité d'un renouveau des codes communaux. Progressivement, tous les *Länder* ont inclus ces instruments, le dernier en date étant la ville-*Land* de Berlin. La transformation des systèmes de démocratie locale a été très importante

¹ Olivier GOHIN, 1992, *Institutions administratives*, Paris, LGDJ-Montchrestien, p. 62.

dans les nouveaux Länder où il s'agissait de stimuler la participation des habitants à la vie locale pour rompre avec les conceptions centralistes héritées de l'ex-parti communiste SED¹.

En 1974, le Sénat et la chambre des députés ont dépouillé la Constitution de ses éléments plébiscitaires. Les membres de la CDU de Berlin-Ouest ont en effet instauré un quorum très haut pour les initiatives populaires au niveau de la ville-Land et l'article 62 al. 5 rappelle que les initiatives populaires constitutionnelles ne sont pas acceptables².

Si les communes allemandes ont des compétences obligatoires et définies par la loi, elles ont également des compétences facultatives qui peuvent recouvrir des questions telles que la gestion des entreprises de production et de distribution d'énergie, la création et l'entretien d'infrastructures de transport public, les installations à caractère social, les affaires culturelles, la construction de logements, l'entretien et la gestion des voies d'eau, l'assainissement urbain et la rénovation des quartiers et bien d'autres thèmes encore³. Parmi ces compétences, les référendums et les initiatives peuvent ne porter que sur certains thèmes définis par le code communal en question. D'un point de vue institutionnel, le lien entre autonomie, usage de la démocratie directe et fédéralisme existe alors qu'en France, il y a eu une déconnexion entre la décentralisation et les progrès de la démocratie locale via l'institution d'instruments de démocratie directe. Pour l'écrivain suisse Denis de Rougemont, la démocratie directe trouve dans le cadre fédéral une structure *a priori* favorable.

« Dans le système de l'État-Nation, tout referendum doit nécessairement se ramener, d'une façon ouverte ou voilée, à un plébiscite. Sinon ce serait la ruine rapide de l'étatisme centralisateur. (On a remarqué depuis longtemps que le referendum suisse est généralement dirigé *contre* l'État. C'est-à-dire que la plupart des lois proposées par l'État et soumises au referendum sont *ipso facto* repoussées par la majorité des citoyens) »¹.

Sur le plan local, le référendum est une anomalie en France alors qu'en Allemagne, il est l'une des conséquences institutionnelles de l'évolution du fédéralisme. Il convient à présent d'analyser le rapport contrasté entre les conditions d'utilisation du référendum local et le

¹ Werner KÜNZEL, 2003, « Kommunalpolitik in Brandenburg », in Andreas KOST, Hans-Georg WEHLING (hrsg.), *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern, eine Einführung*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, p. 85.

² Otmar JUNG, März 2001, « Dreimal Fehlschlag. Die schwierigen Anfänge der direkten Demokratie in Berlin », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jahrgang 32, p. 33.

³ Christian WELZ, Novembre 2002, « Collectivités locales en Allemagne : entre fédéralisme et subsidiarité », *La documentation française*, pp. 34-35.

référendum national dans les deux pays. La genèse de ce rapport permet de comprendre pourquoi le référendum local a des conditions plus favorables en Allemagne qu'en France.

II. Amphibologie des pratiques référendaires dans les deux pays : le local et le national

Si l'institutionnalisation des référendums communaux s'inscrit dans le contexte d'une diffusion de la norme participative, la configuration territoriale et le rapport entre les différents échelons des pouvoirs publics restent des éléments déterminants pour le recours au référendum. La relation entre le référendum local et le référendum national est un facteur permettant de comprendre la manière dont est perçue la pratique. En France, le référendum local a été longtemps perçu comme illégitime alors que le référendum national était l'une des expressions de la souveraineté nationale. En Allemagne, le référendum national est devenu illégitime alors que le référendum local est perçu comme l'un des instruments possibles de la construction d'espaces publics locaux.

A) Influences croisées : Constitution de Weimar et V^e République Française

La comparaison de la relation entre le référendum national et le référendum local fait ressortir une adaptation de certaines institutions. En effet, l'institution du référendum national au sein de la V^e République est à certains égards une reprise de certains éléments de démocratie directe institutionnalisés lors du régime républicain de Weimar. Ces mécanismes avaient pour objectif de compléter les déficiences du système parlementaire. Pour le juriste Hans Kelsen, la représentation est une fiction juridique légitimant le parlement, il lui faut donc des contrepoids.

« Il serait tout à fait de l'intérêt du principe parlementaire lui-même que les hommes politiques professionnels, qui sont aujourd'hui précisément des parlementaires, refoulent leur éloignement bien compréhensible pour l'institution du plébiscite, et consacrent, non seulement comme l'ont déjà fait quelques Constitutions modernes, le référendum constitutionnel, mais même un référendum législatif, sinon obligatoire, du moins facultatif »².

¹ Denis DE ROUGEMONT, 1938, *Journal d'Allemagne*, Paris, Gallimard, p. 84.

² Hans KELSEN, 1988, *La démocratie, sa nature, sa valeur*, Trad. Franç. Charles Eisenmann, Paris, Economica, p. 40.

Dans la Constitution de la V^e République, nous avons eu une transposition de ces éléments pour parachever la légitimité des institutions républicaines alors qu'en Allemagne la chute du régime de Weimar et la dénaturation de la démocratie directe par les partis extrémistes ont rendu obsolète leur usage¹.

1) Une tradition plébiscitaire excluant le recours au référendum local

Les discussions sur le principe référendaire ont été une constante de la vie politique française depuis la Révolution. En effet, soit on l'a considéré comme illégitime car inapproprié à faire émerger une décision populaire soit au contraire on en a fait un moyen de débloquent des situations conflictuelles. Dans la littérature sur la démocratie directe, on a coutume de relier le référendum en France à l'un de ses inspirateurs Jean-Jacques Rousseau². Ce constat repose tout d'abord sur un malentendu: si Rousseau a effectivement critiqué radicalement le principe de représentation en promouvant la démocratie directe comme l'une des seules formes adéquates à la mise en œuvre du contrat social, il ne mentionne jamais directement le référendum sauf par métonymie avec l'idée d'une ratification populaire³. Par ailleurs, la démocratie référendaire n'est pas synonyme de la démocratie directe, dans la mesure où le référendum peut en être considéré comme un succédané. Il est un complément au système représentatif⁴, c'est-à-dire qu'il donne une indication supplémentaire sur l'état des préférences collectives sur un sujet donné. En dernier lieu, si Rousseau a émis sa critique la plus radicale de la représentation dans *Le Contrat Social*, il n'empêche qu'il en envisage des formes minimales dans les applications pratiques. En revanche, Rousseau a inspiré la Constitution du 24 juin 1793 avec l'idée que le Corps exécutif procède du Corps législatif, les articles 58 et 60 de cette Constitution reprenant le postulat du philosophe selon lequel toute loi que le peuple n'a pas ratifiée est nulle. Celui qui a réellement défini le mécanisme

¹ La Loi Fondamentale a été conçue en réaction à l'inclusion des mécanismes plébiscitaires du régime de Weimar. Ralf DAHRENDORF, 2001, *Die Krisen der Demokratie, ein Gespräch*, München, Verlag C. H. Beck, p. 77.

² Henry W. EHRMANN, December 1963, « Direct Democracy in France », *American Political Science Review*, vol. LVII, n°4, p. 883.

³ Louis PUIBARAUD, 1908, *Le gouvernement direct chez Jean-Jacques Rousseau et après lui*, Thèse pour le doctorat, Poitiers, Imprimerie Maurice Bousrez, p. 130.

⁴ Austin RANNEY, 1975, *The Governing of men*, New York, The Dryden Press, p. 324. Selon Ranney, la critique de la représentation chez Rousseau s'enracine dans son incapacité à lire l'état de la volonté générale.

référendaire est Condorcet qui a décrit minutieusement dans son projet de Constitution de 1793 un référendum d'initiative populaire susceptible d'être filtré à tous les niveaux territoriaux. Condorcet voyait le référendum comme un moyen d'éviter toute déstabilisation du régime susceptible de provoquer une guerre civile. Le leader radical-socialiste Albert Sarraut, dans sa thèse de doctorat, rappelle à juste titre les ambiguïtés des Révolutionnaires à l'égard de cet instrument en insistant sur le fait que la passion de Robespierre pour la démocratie directe n'était pas intégrale et moins prononcée que celle des Constituants de 1848¹.

La première ambiguïté que l'on trouve à propos du référendum se trouve dans l'exclusion du référendum par la Constitution du 3 septembre 1791 alors même que l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 stipulait que « la loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement ou par leurs représentants à la formation de la loi... »². La Constitution de 1793 ne fut jamais appliquée et la Constitution du 5 fructidor de l'An III (22 août 1795) supprima le référendum sauf pour les questions constitutionnelles (articles 336 à 350). La deuxième ambiguïté qui traverse la totalité de la vie politique française est le soupçon plébiscitaire qui porte sur ce mécanisme, dû principalement à l'usage qui en a été fait sous Napoléon Bonaparte / Napoléon I^{er} d'une part et Louis Napoléon Bonaparte / Napoléon III d'autre part. Ces plébiscites sont marqués avant tout par la faiblesse des oppositions et un score élevé du oui comme le rappelle le tableau suivant.

Tableau 36 : Plébiscites napoléoniens

Objet du référendum	Type de scrutin	Nombre de « oui »	Nombre de « non »
Constitution du 22 frimaire de l'an VIII qui établit le Consulat (7 février 1800)	Votations ayant lieu par inscription sur des registres. Suffrage universel	3 011 007	1 562
Consulat à vie, Constitution de l'an X (2 et 4 août 1802)	Votations ayant lieu par inscription sur des registres	3 653 600	8 272

¹ Albert SARRAUT, 1899, *Le Gouvernement direct en France*, Thèse de la Faculté de droit de Paris, pp. 175-214.

² Ce décalage est souligné par Pierre Nuss. Pierre NUSS, 2000, « Référendum et initiative populaire en France : de l'illusion en général et de l'hypocrisie en particulier », *Revue du droit public*, n°5, p. 1442.

Constitution de l'an XII (18 mai 1804)	Votations ayant lieu par inscription sur des registres. Suffrage universel	3 572 329	2 569
Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire du 22 avril 1815	Votations ayant lieu par inscription sur des registres. Suffrage universel	1 550 000	5 700
Approbation du coup d'État du 2 décembre 1851 de Louis Napoléon Bonaparte	Votations au suffrage universel et à scrutin secret	7 436 216	646 737
Sénatus-consulte du 7 novembre 1852 qui établit le Second Empire	Votations au suffrage universel et à scrutin secret	7 824 189	253 145
Sénatus-consulte du 20 avril 1870 qui instaure un régime parlementaire de type monarchique	Votations au suffrage universel et à scrutin secret	7 358 000	1 572 000

Source : d'après Jean TULARD (dir.), 1987, *Dictionnaire Napoléon*, pp. 1338-1339.

Ce détournement des procédés référendaires a suscité l'hostilité des républicains qui ont assimilé le référendum à un instrument anti-démocratique. C'est en reprenant un modèle similaire que Hitler a pu, lors du référendum du 19 août 1934, cumuler les fonctions de Chancelier et de Président du Reich. Sous le régime de Vichy, nous avons retrouvé les traces d'une espèce de sondage assez curieux, le « Concours – référendum national » organisé à partir de décembre 1941 par le Centre national de coordination des mouvements familiaux, sur les causes de la dénatalité française. Sur 500 000 participants, 223 123 ont mis en avant l'absence ou l'insuffisance de la religion¹. Ce genre de référendum servait de propagande pour les idées du régime de Vichy qui a par ailleurs muselé un certain nombre de conseils municipaux. En effet, la loi du 16 novembre 1940 a orchestré la révocation des élus municipaux et réorganisé les corps municipaux dans les communes de plus de 2000 habitants où les maires et adjoints étaient nommés².

Malgré cette parenthèse, le référendum national a toujours évolué entre cette tradition plébiscitaire d'un côté et la suspicion de l'autre. Le débat s'est focalisé sur cet instrument au

¹ Henri AMOUROUX, 1977, *La grande histoire des Français sous l'Occupation*, tome II, *Quarante millions de pétainistes*, Paris, éditions Robert Laffont, p. 287.

² Marc-Olivier BARUCH, 1997, *Servir l'État français, l'administration en France de 1940 à 1944*, Paris, éditions Fayard, p. 223.

niveau national alors même que les élus locaux contrôlaient le système représentatif local et bloquaient toute tentative d'institutionnaliser le référendum local. Les institutions du gouvernement direct¹ ont souvent été déclarées incompatibles avec la tradition politique française. Selon André Hauriou,

« La France n'a jamais connu un régime d'Assemblées populaires et de Gouvernement direct et elle sait, par ailleurs, que ces institutions acceptables dans des petits États, tels que les cantons suisses, ne sont pas compatibles avec le fonctionnement d'un pays moderne »².

Pour les républicains issus de la Résistance, les plébiscites avaient une allure antidémocratique et risquaient de consacrer l'irresponsabilité du président de la République. Ils ne voulaient pas risquer d'alimenter une réaction antiparlementaire qui avait eu raison du régime républicain en 1940³. En fait, les projets constitutionnels élaborés pendant la Résistance ont donné une place plus importante aux droits populaires qu'à la Libération. Le droit d'initiative populaire avait même été prévu, il était assorti d'une pétition d'un certain nombre d'électeurs⁴. Par ailleurs, dans la recomposition des conseils municipaux d'après-guerre, de nombreuses pratiques d'acclamation populaire ou de désignation directe des élus ont été repérées. Ce moment exceptionnel est dû d'une certaine manière à la régénération du système représentatif. Michel Charasse s'est référé à cette période de confusion où il assimile démocratie directe et loi de l'arbitraire.

« La dernière grande expérience française de démocratie directe a eu lieu, il y a 60 ans, avec les règlements de comptes à la Libération. La seule sortie logique de la démocratie

¹ Moritz Rittinghausen, le socialiste allemand ayant développé les thèses sur la démocratie directe, distinguait pour sa part trois formes de gouvernement, le gouvernement d'un seul (domination de la noblesse et du clergé), le gouvernement représentatif (domination de la bourgeoisie) et le gouvernement direct (intérêt de tous). Moritz RITTINGHAUSEN, 1852, *La législation directe par le peuple et ses adversaires*, Bruxelles, J. Lebègue, p. IX.

² André HAURIOU, 1944, *Vers une doctrine de la Résistance, le socialisme humaniste*, Alger, éditions Fontaine, p. 142.

³ Dans l'entre-deux-guerres, de nombreux juristes avaient montré la tension existante entre le gouvernement représentatif et le référendum. Maurice VAUTHIER, 1930, « La crise de la démocratie représentative », *Annuaire de l'Institut international de droit public*, p. 117 : « l'un des moyens d'introduire plus de démocratie en régime parlementaire est d'instituer des procédures de démocratie directe comme le référendum. Mais traditionnellement, le régime parlementaire en tant que gouvernement représentatif était considéré comme incompatibles avec de telles procédures ».

⁴ Jules MOCH, 1998, « Projet de Constitution », dans Jean-Éric CALLON (dir.), *Les projets constitutionnels de la Résistance*, Paris, La documentation française, p. 135.

directe, c'est la loi du Far West en matière de justice. Je ne suis pas prêt à m'y associer. Dans la commune où je suis maire, la démocratie directe n'existe pas, sauf le jour de l'élection »¹.

On retrouve l'argumentaire de la prééminence du mandat électif et du refus de toute autre procédure qui viendrait bousculer le calendrier de l'élu local, comme si la démocratie directe était unilatéralement perçue comme une menace extérieure au fonctionnement de la démocratie locale. Cette position a été une constante dans l'histoire politique française : le rapport de la commission Guichard de 1976, tout en reconnaissant au maire la capacité d'organiser une consultation communale, était hostile à l'institutionnalisation du référendum communal².

La difficulté de la mise en œuvre des référendums constitutifs à la sortie de la guerre et l'hostilité de la gauche y voyant un caractère essentiellement conservateur expliquent sa mise en quarantaine sous la IV^e République. Les fondateurs des institutions de la V^e République ont à l'inverse pensé un régime dans lequel le président avait une légitimité forte avec notamment le recours au référendum. On sait que des juristes ayant inspiré ces fondateurs ont repris certains éléments de la république de Weimar. L'idée d'un exécutif capable, en cas de désaccord sur une loi entre le *Reichstag* et le *Reichsrat*, de recourir à la votation populaire (*Volksentscheid*), a directement influencé les juristes élaborant la Constitution de la V^e République³. Selon Carré de Malberg, il faut effectuer une distinction entre l'élaboration de la loi et la volonté générale. Dans un régime où les droits populaires sont refusés, le Parlement est investi d'une puissance autoritaire. L'objectif de l'exécutif est de sortir des impasses parlementaires en portant devant le peuple les solutions à une question fondamentale⁴. Carré de Malberg a rendu hommage aux institutions de Weimar en ce qu'elles ont permis de

¹ Michel CHARASSE, 2005, *La France a-t-elle encore besoin d'élus? Actes du colloque 14 et 15 octobre 2004 au Palais du Luxembourg*, Paris, Institut François Mitterrand, p. 69.

² Éric KERROUCHE, 2005, « L'impasse démocratique des intercommunalités françaises ou le lien manquant », dans Laurence BHERER, Jean-Pierre COLLIN, Éric KERROUCHE, Jacques PALLARD (dir.), *Jeux d'échelle et transformation de l'État, le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Laval, Presses universitaires de Laval, p. 417.

³ Raymond CARRÉ DE MALBERG, 1984, *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, éditions Economica, p. 206.

⁴ *Ibid.*, p. 205.

corriger les excès de fermeture du gouvernement représentatif en établissant un droit d'initiative et un principe de votation populaire¹.

En fin de compte, les institutions de la V^e République lient le plébiscite à la légitimation de l'exécutif en cas de blocage avec le Parlement. Alors que la voie référendaire est en concurrence avec la voie parlementaire, l'usage du plébiscite a attisé les craintes de tous ceux qui se méfient d'un tel outil et de ses conséquences.

2) Analyse du refoulement allemand : la « plebisphobie »

La Constitution fondamentale d'après-guerre a abandonné définitivement l'idée d'un référendum national, à cause du traumatisme suscité par l'usage des plébiscites du III^e Reich et l'achèvement malheureux du régime de Weimar². Alors que les institutions de ce régime ont été reprises en partie par les fondateurs de la V^e République, le contexte politique d'après-guerre est très hostile aux institutions de Weimar, les accusant d'avoir favorisé l'émergence de la dictature nazie³. Lorsque l'on analyse les discussions des hommes politiques au moment de l'élaboration de la Constitution de Weimar, on n'y trouve pas un penchant immodéré pour le référendum. Hugo Preuss avait déposé un projet de loi le 8 février 1919 qui prévoyait la soumission d'un projet à l'Assemblée Nationale en cas de désaccord entre le gouvernement du Reich et le *Staatenausschuss* (Commission des États confédérés où chaque État avait une voix). Au cas où l'accord ne serait pas atteint entre la Commission et l'Assemblée Nationale, on pourrait organiser un vote populaire. Hugo Preuss n'est pas un fervent défenseur du gouvernement direct qu'il trouve adapté aux petits États, il pensait néanmoins que le référendum pouvait débloquer des situations de crise. Son projet (texte de 73 articles) fut très proche des dispositions finales adoptées le 11 août 1919. Karl Binding à l'époque s'était opposé à l'inclusion de ce mécanisme dans le projet constitutionnel⁴. Dans la Constitution de Weimar, il est question du référendum à l'article 26 (pour les *Länder*) ainsi qu'aux articles 72

¹ Raymond CARRÉ DE MALBERG, 1996, « Y a-t-il lieu de réviser les lois constitutionnelles ? », *Revue Française d'histoire des idées politiques*, p. 374.

² Nous reprenons le terme de « plebisphobie » à Wolfgang Luthardt. Wolfgang LUTHARDT, 1994, *Direkte Demokratie*, Baden-Baden, éditions Nomos, p. 107.

³ Les assemblées constituantes de certains *Länder* en 1946 évoquent les « expériences de Weimar ».

⁴ Louis FAURÉ, 1926, *Les institutions de gouvernement direct en Allemagne depuis la guerre*, Thèse pour le doctorat, Paris, éditions Jouve et Cie, pp. 37-38.

à 76. L'article 76 porte sur le référendum constitutionnel pour le cas où la Constitution serait modifiée.

Sous le régime de Weimar, les Constitutions des *Länder* comportaient des éléments de démocratie directe, à l'instar du *Land* de Bade¹ où le référendum constitutionnel obligatoire existait (§23 alinéa 1) ainsi que le référendum législatif (initiative de 80 000 personnes)². Le référendum législatif peut être demandé par un cinquième du corps électoral dans le Schaumbourg-Lippe (§9 al. 1), un dixième dans le Wurtemberg (§ 43 al. 1), 20 000 signatures dans l'Oldenbourg (§ 67) Tous les *Länder*, excepté Lübeck, ont introduit dans leur Constitution le droit d'initiative populaire, constitutionnelle et législative. Dans le *Land* de Schaumbourg-Lippe, un référendum d'initiative populaire portant sur le renouveau du Landtag et la question du rattachement à la Prusse s'est tenu le 24 août 1924. 11 000 signatures ont été déposées sur 29 000 inscrits, mais moins de 50% des suffrages ont été exprimés, d'où l'échec de ce référendum³. L'article 77 de la Constitution bavaroise excluait les référendums fiscaux⁴, les référendums sur les douanes, les guerres, le service militaire, les traités et l'état de siège⁵ tout en reconnaissant les autres types de référendums. Selon l'article 76 alinéa 3 de cette Constitution, « si l'initiative populaire est rejetée par la Diète ou n'est admise qu'avec des modifications, elle doit être soumise au référendum ». Autrement dit, l'initiative populaire est contraignante en cas de refus par la Diète, sauf si elle ne rentre pas dans le domaine défini par la loi. L'article 6 al. 5 de la Constitution prussienne prévoyait le non recours au référendum lorsque l'objet de l'initiative était accepté tel quel. Enfin, l'initiative populaire peut demander le vote, la modification ou l'abrogation d'une loi (§6 al. 1). Les mécanismes de démocratie directe existaient aussi bien au plan national qu'au plan régional à cette époque. On a dans l'entre-deux-guerres une véritable « poussée de la

¹ Tilman EVERS, 1988, *Direkte Demokratie in der Weimarer Republik, eine verfassungspolitische Vergegenwärtigung*, Hofgeismarer Protokolle, document de travail de l'académie évangélique Hofgeismar, pp. 102-104.

² Maurice BATELLI, 1932, *Les institutions de démocratie directe en droit suisse et comparé moderne*, Paris, éditions Sirey, p. 116.

³ Richard THOMA, 1926, « Recht und Praxis des Referendums im Deutschen Reich und seinen Ländern », *Zeitschrift für öffentliches Recht*, Band VII, p. 504.

⁴ Louis FAURÉ, 1926, *Les institutions de gouvernement direct en Allemagne depuis la guerre*, Thèse pour le doctorat, Paris, éditions Jouve et Cie, p. 163.

⁵ Article 77 alinéa 1 de la Constitution bavaroise.

démocratie directe »¹ dans les divers États fédérés ainsi que dans des pays tels que l’Autriche, l’Estonie, la Lettonie et la Lituanie.

En réalité, le débat a porté essentiellement sur la dénaturation de ces mécanismes de démocratie directe à l’époque nazie. Le régime de Weimar porte-t-il en lui la dégradation programmée des principes du gouvernement représentatif ? L’hostilité d’après-guerre à l’égard des mécanismes référendaires tient essentiellement aux plébiscites hitlériens et à ceux qui défendaient son recours pour accorder la volonté du *Führer* au sentiment de son peuple. Le juriste Carl Schmitt a très tôt analysé la façon dont on pouvait exploiter les mécanismes de démocratie directe du régime de Weimar. Selon lui, « l’initiative populaire et le référendum sont tous les deux des institutions de la démocratie dite directe ou pure »². La loi sur la consultation populaire du 14 juillet 1933³ a énoncé les caractéristiques du plébiscite, comme question posée directement par le chef d’État au peuple. À cette époque, les *Länder* ont perdu toute prérogative, les clauses fédérales⁴ ont été levées dans la mise en place d’un régime dictatorial. L’autonomie communale, déjà bien entamée à la fin du régime de Weimar (*Krise der Selbstverwaltung*), a disparu sous le national-socialisme⁵. Selon Reinhard Schiffers, les institutions de démocratie directe ont été totalement détournées par les nazis qui ont fait de l’initiative populaire une initiative partisane (*Parteibegehren*)⁶. L’écrivain suisse Denis de Rougemont avait séjourné en Allemagne comme lecteur de français à l’Université de Francfort-sur-le-Main et avait ramené un témoignage très négatif sur le nazisme avec quelques passages portant sur la comparaison du régime politique français et allemand et notamment sur l’usage du référendum.

¹ Yuet-Yee LEE, 1935, *Les Tendances vers la démocratie directe dans les Constitutions européennes d’après-guerre*, Thèse de doctorat de droit, Paris, éditions Jouve, p. 35.

² Carl SCHMITT, 1927, *Volksentscheid und Volksbegehren, ein Beitrag zur Auslegung der Weimarer Verfassung und zur Lehre von der unmittelbaren Demokratie*, Berlin, éditions Walter de Gruyter, p. 7.

³ Carl SCHMITT, 1997, *État, mouvement, peuple, l’organisation triadique de l’unité politique*, Traduction Agnès PILLEUL, Paris, éditions Kimé, p. 50.

⁴ Olivier BEAUD, 1997, *Les derniers jours de Weimar, Carl Schmitt face à l’avènement du nazisme*, Paris, éditions Descartes et Cie, p. 39.

⁵ Jörg BOGUMIL, Lars HOLTKAMP, 2006, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, eine policyorientierte Einführung*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, p. 27.

⁶ Reinhard SCHIFFERS, 1999, « Schlechte Weimarer Erfahrungen ? », in Hermann K. HEUBNER, Otmar JUNG (Hg.), *Mehr direkte Demokratie wagen*, München, éditions Olzog, p. 54.

« Là où le *referendum* n'existe pas, comme en France, on ne saurait parler sans sophisme de démocratie : les pouvoirs délégués échappent à tout contrôle, ils sont perdus. Mais là où le *referendum* ne peut être provoqué que par le gouvernement, comme en Allemagne, on ne saurait parler sans sophisme d'un contrôle du pouvoir par le peuple : c'est le pouvoir qui se confirme lui-même, et persuade au peuple d'abdiquer »¹.

Pour Denis de Rougemont, le plébiscite est un « referendum truqué »² et renvoie aux expériences napoléoniennes ainsi qu'à la pratique hitlérienne. En analysant les plébiscites hitlériens, Otmar Jung a montré la diminution des taux d'approbation alors que les citoyens vivaient sous un régime dictatorial total. Mis à part le plébiscite sur l'*Anschluss*, celui du 12 novembre 1933 révèle des résistances à certains endroits comme à Hambourg et à Lübeck où les non ont totalisé respectivement 13% et 22,1%³.

Otmar Jung a montré comment ces mécanismes neutres à la base ont été détournés de leur sens par les partis extrémistes, faisant de Weimar une « démocratie sans démocrates »⁴. Lors d'une visite que nous avons menée le 29 mai 2005 au centre de documentation du musée de l'histoire contemporaine de Nuremberg (*Dokumentationszentrum, Reichsparteitagsgelände*), nous avons vu comment la ville de Nuremberg a été mise à disposition de la propagande nazie en devenant la ville du *Reichsparteitag*, c'est-à-dire la ville de la fête du Reich avec la création d'un amphithéâtre pour célébrer les festivités. Willy Liebel, maire de la ville entre 1933 et 1945, avait même institué un « jour de la communauté » (*Tag der Gemeinschaft*). Un témoin de ces parades livre les propos suivants : « nous ne savions pas ce qu'était la démocratie. Nous avons fait des émeutes mais nous ne savions pas ce que c'était »⁵. Les institutions politiques n'ont pas fonctionné pour contenir cette déstabilisation par le détournement des mécanismes plébiscitaires⁶. Theodor Heuss, le premier

¹ Denis DE ROUGEMONT, 1938, *Journal d'Allemagne*, Paris, Gallimard, p. 83.

² *Ibid.*, pp. 83-84.

³ Otmar JUNG, 1999, « Die Volksabstimmungen der National-sozialisten », in Hermann K. HEUßNER, Otmar JUNG (Hg.), *Mehr direkte Demokratie wagen*, München, éditions Olzog, p. 66.

⁴ Reinhard KRECKEL, 2000, *Runder Tisch und direkte Demokratie, eine Disputation*, Opladen, Leske+Budrich, p. 17.

⁵ Propos d'un témoin rapportés dans un documentaire télévisuel présenté au service de documentation du musée d'histoire contemporaine sur le site du *Reichsparteitagsgelände*, 29 mai 2005.

⁶ Nous avons trouvé les traces d'un plébiscite territorial tenté au Luxembourg. Le 10 octobre 1941, le *Gauleiter* décida d'organiser un recensement de la population qu'il tenta de transformer en plébiscite sur la question de la nationalité, du langage et de l'appartenance ethnique. La résistance luxembourgeoise a empêché la population de participer à ce plébiscite caché qui n'eut pas lieu et qui
Christophe Premat – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne »

président de la RFA, avait manifesté son opposition radicale à l'inclusion de l'initiative et du référendum dans la Loi fondamentale qui sont comme un « cadeau fait à chaque démagogue »¹. Même la commission d'enquête sur une réforme de la Constitution a rendu ses conclusions en décembre 1976 en se déclarant hostile à l'inclusion du référendum au niveau de la République fédérale allemande.

Au sortir de la guerre, les alliés ont pris garde de ne pas reconstruire une Allemagne forte, susceptible de raviver des tensions avec ses voisins. Leur idée était de créer plusieurs régions particulières fédérées pour pouvoir contrôler sa puissance. Les discussions ont porté sur le type de fédération qui pourrait seoir à l'Allemagne. Robert Redslob écrivait:

« Il a existé une fédération allemande de 1815 à 1866. Mais cette fédération, instituée par le Congrès de Vienne, était d'une structure faible et distendue. Un système de ce genre serait inapte à succéder au Troisième Reich, centralisé à outrance »².

Le système du III^e Reich avait également mis à mal l'autonomie communale acquise en 1808, d'où le traumatisme suscité par ces illusions plébiscitaires des années 1930. En fait, l'usage du terme plébiscite a des connotations moins négatives dans le champ politique allemand, dans la mesure où on parle de **mécanismes plébiscitaires** ou « d'éléments plébiscitaires »³ au niveau local, ce qui signifie que les résultats des référendums déterminent les décisions politiques. Cela n'empêche pas Jürgen Fijalkowski de conclure, lorsqu'il évoque les expériences plébiscitaires et dictatoriales au niveau national de rapprocher la démocratie plébiscitaire du césarisme et du bonapartisme. « La démocratie plébiscitaire, le césarisme et le bonapartisme sont dans une perspective d'histoire des idées liées par une affinité »⁴. Les plébiscites sont des leviers de légitimation peu adaptés au régime parlementaire, puisqu'ils

avait comme finalité de supprimer le luxembourgeois. Esch-sur-Alzette, Archives du musée de la Résistance, Luxembourg, 25 mars 2003.

¹ Ulrich BACHMANN, 1999, « Warum enthält das Grundgesetz weder Volksbegehren noch Volksentscheid ? », in Hermann K. HEUßNER, Otmar JUNG (Hg.), *Mehr direkte Demokratie wagen*, München, éditions Olzog, p. 77.

² Robert REDSLOB, novembre 1946, « Considérations sur la structure politique de l'Allemagne à venir », *Revue politique et parlementaire*, n°561, p. 141.

³ Jürgen FIJALKOWSKI, 2002, « Zum Problem direkt-demokratischer Beteiligung », in Dieter FUCHS, Edeltraud ROLLER, Bernhard WEßELS (Dir.), *Bürger und Demokratie in Ost und West, Studien zur Politischen Kultur und zum Politischen Prozess*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, p. 306.

⁴ *Ibid.*, p. 306.

contournent la complexité des problèmes politiques. Max Weber avait pour sa part insisté sur l'insuffisance des mécanismes plébiscitaires dans le fonctionnement d'un État.

« Le référendum a -comme moyen d'élection aussi bien que comme moyen législatif- des limites internes qui découlent de ses caractéristiques techniques. Il ne répond que par "oui" ou par "non". Nulle part dans les États de masses on ne lui a attribué la fonction principale du parlement qui est de fixer le budget. [...] les raisons les plus opposées peuvent déterminer un "non" quand il n'y a pas de moyens d'aboutir sur le terrain de la négociation à un compromis entre conflits d'intérêts existants »¹.

La démocratie plébiscitaire et la démocratie parlementaire ont des incompatibilités de nature, même si en pratique leur combinaison est possible lorsqu'il y a blocage au sein du parlement. La démocratie directe n'est possible pour Max Weber que dans des unités territoriales petites et implique une homogénéité sociale importante, une stabilité des tâches relativement simples ainsi qu'une éducation à l'évaluation objective (*sachlich*) des moyens et des fins. La forme de la démocratie directe qui est par excellence le gouvernement d'assemblée, se trouve confrontée à la tentation de transférer du pouvoir aux fonctionnaires. Ainsi, la démocratie plébiscitaire est une dégradation de la démocratie directe et se fonde sur l'idée qu'une approbation ou un rejet simples des actes de l'exécutif suffisent à légitimer l'action des gouvernants². Alors que la voie référendaire est reconnue en France comme l'une des deux formes d'expression de la volonté générale, elle est toujours exclue de la Loi fondamentale. Il faut signaler dans le même temps que l'exemple des plébiscites hitlériens a disqualifié la démocratie semi-directe non seulement en Allemagne, mais en général. Cet exemple est mobilisé dans le débat politique et également dans les controverses scientifiques pour dénoncer la nature antidémocratique du référendum³. À l'inverse, le référendum local a beaucoup plus facilement été toléré en Allemagne qu'en France, dans la mesure où l'échelon local modifiait la nature même du référendum.

¹ Max WEBER, 2004, « Parlement et gouvernement dans l'Allemagne réorganisée », *Œuvres politiques (1895-1919)*, Traduction KAUFMANN, MATHIEU, ROY, Paris, éditions Albin Michel, pp. 407-408.

² Yves SINTOMER, 1999, *La démocratie impossible ? Politique et modernité chez Weber et Habermas*, Paris, éditions Syros, p. 39.

³ MOREL Laurence, 1992, « Le référendum: état des recherches », *Revue Française de Science Politique*, volume 42, n°5, p. 850.

3) L'accroissement paradoxal de la demande référendaire en France

Le référendum, en tant que vote des électeurs sur une question ou un projet de réforme, est régulièrement mis en débat, dans la mesure où il est un puissant levier de légitimation des politiques à conduire. S'il est l'une des voies d'expression de la souveraineté nationale (article 3 de la Constitution), son évolution reflète en partie celle des institutions de la V^e république. Son statut est lié intimement à celui de l'exécutif, car il engage une responsabilité : il devient un outil performatif, permettant au candidat d'annoncer le type de contrat qu'il souhaite établir avec l'ensemble des citoyens. Même si ce que Jean-Marie Denquin appelle le « référendum-plébiscite »¹ a considérablement évolué depuis son usage gaullien, il n'empêche qu'il concentre une partie de l'attention des hommes politiques français à chaque élection. Certains estiment que c'est parce que le président n'engage plus sa responsabilité dans les référendums que ceux-ci ont perdu quelque peu de leur intérêt. En effet, selon Alain-Gérard Slama,

« Il serait, en revanche, relativement aisé de revenir à l'esprit des institutions de la V^e République, dont le Président est le pivot, en poursuivant l'œuvre interrompue après la réforme de 1962, qui a introduit l'élection du président de la République au suffrage universel. Pour achever cette réforme, il ne manquait que la mise en jeu de la responsabilité du Président dans des cas où celui-ci estime devoir poser au pays la question de confiance – référendum, ou dissolution en cours de mandat. De grands juristes, Capitant, Vallon, Goguel, ont songé à cette disposition qui eût fixé par écrit une logique mise en pratique par De Gaulle. Son avantage serait double : d'un côté, attirer l'attention des électeurs sur la gravité d'un problème ; de l'autre, conforter le pouvoir du Président si celui-ci a su, en engageant sa responsabilité, susciter la confiance »².

D'après cette déclaration, il faudrait revenir à une forme d'usage plébiscitaire du référendum pour revigorer les institutions de la V^e République. Le tableau ci-dessous rappelle l'ensemble des référendums nationaux organisés sous la V^e République ainsi que leur taux de participation et la réponse donnée à chaque étape.

Tableau 37 : Les référendums nationaux de la V^e République

Date des référendums nationaux	Sujet des référendums	Taux de participation	Résultat
--------------------------------	-----------------------	-----------------------	----------

¹ Jean-Marie DENQUIN, 1976, *Référendum et plébiscite : essai de théorie générale*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.

² Alain-Gérard SLAMA, 2002, « Citoyenneté », dans Claude BÉBÉAR (dir.), 2002, *Le courage de réformer*, Paris, éditions Odile Jacob, p. 303.

	nationaux		
28 septembre 1958	Constitution de la V ^e république	80,6%	Oui (82,6%)
8 janvier 1961	Autodétermination en Algérie	73,8%	Oui (75%)
8 avril 1962	Les accords d'Evian mettant fin à la guerre en Algérie	75,3%	Oui (90,8%)
28 octobre 1962	Election du président de la République au suffrage universel direct	77%	Oui (62,2%)
27 avril 1969	Création des régions et rénovation du Sénat	80,1%	Non (52,4%)
23 avril 1972	Elargissement de la CEE	61,3%	Oui (68,3%)
3 novembre 1988	Statut de la Nouvelle-Calédonie	36,9%	Oui (80%)
20 septembre 1992	Traité de Maastricht	51,1%	Oui (50,5%)
24 septembre 2000	Quinquennat	30,2%	Oui (73,2%)
29 mai 2005	Projet de Constitution européenne	69,4%	Non (54,7%)

Source : synthèse personnelle

Mis à part la réforme du quinquennat qui devait à l'origine accompagner une série de changements institutionnels, les référendums ayant porté sur l'organisation des pouvoirs publics et sur les questions européennes ont été des moments forts de la vie politique nationale. Il est vrai que les référendums gaulliens ont su mobiliser par la responsabilité engagée du président, d'où les taux de participation élevés (taux de participation moyen de 77,4%) alors que les autres référendums témoignent d'une certaine forme de déclin de la procédure, le taux de participation moyen étant de 49,8%¹. Cela explique pourquoi il existe une volonté de réanimer cette procédure² qui figure au cœur des institutions et qui a permis d'approuver des réformes importantes comme celle de l'élection du président au suffrage

¹ Le référendum sur le traité de constitution européenne a été l'occasion d'une politisation négative par addition du refus de la politique gouvernementale, du scepticisme face à l'élargissement et par incompréhension des enjeux d'un traité compliqué.

² Léo HAMON, 1984, « Du référendum à la démocratie continue », *Revue Française de Science Politique*, volume 34, n°4-5, p. 1085.

universel direct. Dans le même temps, des projets de réforme étendant le champ du référendum avaient également été débattus, comme en 1984 où le président Mitterrand souhaitait une extension de l'article 11 de la Constitution. Le projet adopté en Conseil des ministres le 19 juillet 1984 prévoyait le référendum législatif mais il fut refusé par le Sénat le 8 août 1984. Il fut adopté par l'Assemblée nationale le 23 août 1984 avant d'être repoussé en deuxième lecture le 5 septembre 1984¹. Le Sénat a finalement toujours été hostile aux projets d'extension du référendum ainsi qu'aux projets de référendums locaux.

En 1992, le comité d'experts réunis autour du juriste Vedel, a fait des propositions sur l'utilisation du référendum en France, concernant l'élargissement du champ des objets pouvant y être soumis et leur contrôle par le Conseil constitutionnel. Voici le texte de l'article 11 que proposait le comité Vedel :

« 1. Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au *Journal officiel*, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics ou les garanties fondamentales des libertés publiques, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité ayant les mêmes objets ou relatif à l'organisation internationale, ou ayant des incidences sur le fonctionnement des institutions. Le projet ne peut être soumis au référendum qu'après constatation par le Conseil constitutionnel de sa conformité à la Constitution.

2. Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa du présent article peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. La proposition des parlementaires est transmise au Conseil constitutionnel qui, après déclaration de sa conformité à la Constitution, organise la collecte des pétitions des électeurs et, après vérification de leur nombre et de leur validité, les transmet au Parlement. Si la proposition n'est pas adoptée par le Parlement dans les quatre mois, le Conseil constitutionnel décide de l'organisation d'un référendum.

3. Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet ou de la proposition, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la promulgation des résultats. Une loi organique fixe les règles d'organisation des référendums et des modalités d'application du présent article »².

Ce comité consultatif, mis en place par François Mitterrand en décembre 1992, n'a pas pu influencer la révision de la Constitution en raison de l'alternance politique faisant suite aux élections législatives de mars 1993. La loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 a permis d'étendre le domaine de l'article 11 aux « réformes relatives à la politique économique

¹ Pierre NUSS, 2000, « Référendum et initiative populaire en France : de l'illusion en général et de l'hypocrisie en particulier », *Revue du droit public*, n°5, p. 1457.

² Francis HAMON (dir.), 2006, *Le référendum*, Documents d'études n°1, La documentation Française, p. 18.

et sociale de la nation ainsi qu'aux services publics qui y concourent »¹. Cette réforme a d'une certaine façon accéléré la demande de référendums sur des débats nationaux particuliers². Selon Jean-Luc Parodi, la demande référendaire

« Est en accroissement régulier au cours des quinze dernières années. C'est à la fois une demande de référendum majoritaire et une demande de ce que j'avais appelé le référendum minoritaire (dénomination reprise par la commission Vedel), c'est-à-dire un référendum entre les mains des groupes parlementaires ou d'électeurs minoritaires. Cet accroissement de la demande référendaire est naturellement lié à la montée de l'insatisfaction et à la crise du politique que l'on a connues au cours des dernières années. Elle est naturellement liée aussi à l'atomisation partisane qui caractérise le système des partis depuis une dizaine d'années et à l'apparition de forces marginales qui sont donc de ce point de vue demandeuses d'actions politiques »³.

Cette demande de référendum est survenue au moment où le référendum commençait à tomber en désuétude en France⁴. Il faut rappeler qu'à la fin des années 1970, l'opposition de gauche avait alors demandé un référendum sur la force nucléaire de dissuasion nationale⁵. Le député centriste Pierre Albertini, actuellement maire de Rouen, avait lui-même insisté, dans un ouvrage paru en 1997, sur le renforcement du **référendum législatif** prévu par la modification du 4 août 1995.

« J'avais personnellement proposé, avec quelques députés, de faire coïncider le champ du référendum avec celui de la loi : ainsi, toutes les matières relevant du pouvoir législatif "ordinaire" auraient pu, virtuellement, faire l'objet d'une consultation nationale »⁶.

Récemment, les référendums régionaux organisés en Corse, en Guadeloupe et en Martinique afin de remodeler le système administratif et politique de ces territoires⁷ n'ont pas abouti aux

¹ *Ibid.*, p. 17.

² Au moment de la réforme des retraites faite par le Gouvernement Raffarin, Arnaud Montebourg a réclamé un référendum sur cette question. *Le Monde*, 6 juin 2003. Le PCF en avait réclamé un sur la monnaie unique en janvier 1998 et sur la Corse en août 2001. Voir aussi Daniel COHEN, 5 juin 2003, « Pour un référendum sur les retraites », *Le Monde*.

³ Jean-Luc PARODI, 2001, « Le référendum en France : analyse stratégique », dans Francis HAMON et Olivier PASSELECQ (dir.), *Le référendum en Europe : bilan et perspectives*, Paris, éditions L'Harmattan, p. 19. Olivier ROUQUAN, 2005, *Régulations et stratégies présidentialisées sous la 5^e République*, Paris, éditions Connaissances et Savoirs, p. 56.

⁴ Léo HAMON, 1984, *Du referendum à la démocratie continue*, document dactylographié, p. 16.

⁵ *Ibid.*, p. 16.

⁶ Pierre ALBERTINI, 1997, *La crise du politique, les chemins d'un renouveau*, Paris, L'Harmattan, p. 147.

⁷ Il s'agissait de créer de nouvelles assemblées territoriales uniques en remplaçant les conseillers généraux par des conseillers territoriaux. *Le Monde*, 5 juillet 2003.

résultats escomptés, ralentissant *de facto* les vellétés décentralisatrices du gouvernement Raffarin. Après les élections présidentielles de 2007, un comité de modernisation des institutions a été créé en juillet 2007 pour réfléchir à la modernisation des institutions de la V^e République. En effet, le 12 juillet 2007, Nicolas Sarkozy a prononcé à Épinal un discours dont le titre officiel est *Allocution à Épinal sur le thème de la démocratie irréprochable*. Ce discours rappelle avec vigueur le fait que la souveraineté s'exprime uniquement dans le cadre national :

« En France, la démocratie doit s'accorder avec cette conception particulière de la souveraineté une et indivisible comme la nation et comme la République, ce qui implique que l'État soit un. Car si l'État en France doit obéir à la séparation des pouvoirs, il ne saurait être divisé en pouvoirs rivaux qui se combattent, qui s'affrontent, qui s'affaiblissent l'un comme l'autre comme c'est le cas dans les États fédéraux où la méfiance des pouvoirs locaux vis-à-vis du pouvoir central est constante »¹.

Dans ce discours, le président de la République a rappelé la nécessité d'un État fort. Le Comité de réflexion sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions a travaillé pendant trois mois et a procédé à plusieurs auditions lors de trois sessions. Le Comité, sous la présidence d'Edouard Balladur, a rendu ses propositions à l'automne et parmi elles, deux ont pour ambition de compléter l'article 11 de la Constitution actuelle en y ajoutant le principe d'un référendum d'initiative populaire venant appuyer une pétition parlementaire et l'article 89² en complétant les conditions d'organisation du référendum. Ces propositions n'ont pas force de loi, puisqu'il faut une révision constitutionnelle pour avaliser ces changements. Selon la proposition 67 de ce comité, l'article 11 pourrait être modifié en incluant une possibilité de référendum d'initiative citoyenne qui n'est pas un référendum d'initiative populaire au sens où les citoyens ne peuvent pas initier directement un projet de loi, puisqu'il faut un quorum de parlementaires. Les compléments à l'article 11 sont les suivants :

¹http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/2007juillet/allocution_a_epinal_sur_le_theme_de_la_democratie_irreprochable.79092.html Site consulté pour la dernière fois le 3 janvier 2008.

² À propos de l'article 89 sur les révisions constitutionnelles, le comité propose, dans sa proposition n°68, que le référendum de ratification soit organisé dans les six mois par la Président de la République. Il prévoit, lorsque le projet ou la proposition de révision n'a pas été voté en termes identiques après deux lectures dans chaque assemblée, que le Président de la République puisse « soumettre au référendum le texte adopté à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés par l'une ou l'autre des assemblées ». Le référendum peut contribuer à trancher sur un désaccord parlementaire vis-à-vis de la révision constitutionnelle.

« Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa du présent article peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. La proposition des parlementaires est transmise au Conseil constitutionnel qui, après déclaration de sa conformité à la Constitution, organise la collecte des pétitions des électeurs et, après vérification de leur nombre et de leur validité, les transmet au Parlement. Si la proposition n'a pas été examinée par les deux assemblées parlementaires dans le délai d'un an, le Président de la République soumet la proposition au référendum. Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet ou de la proposition de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation »¹.

Cette proposition reprend en partie les suggestions du Comité Vedel formé à l'initiative de François Mitterrand, puisque le référendum vise à la fois à renforcer le rôle du Parlement et de l'opposition, car il peut contribuer à alimenter une proposition de loi émanant des parlementaires. L'initiative, doublée d'un appui citoyen, n'est pas une réelle initiative législative populaire, mais s'en rapproche. **L'initiative législative** est une proposition institutionnelle régulièrement discutée par les candidats à l'élection présidentielle alors même que le référendum législatif n'a pas encore été utilisé depuis qu'il a été institutionnalisé. L'institutionnalisation du référendum est à relier à un contexte particulier de mobilisations et à un désir de démocratisation de la vie politique locale dans les deux pays. Elle s'inscrit comme une forme de compromis entre une demande proprement autogestionnaire et un cadre représentatif rigide. Le référendum local est alors l'une des conséquences de cette demande de démocratisation demandée par des élus et des associatifs en France et en Allemagne, cette demande ayant été plus forte et plus ciblée dans le cas allemand.

B) Autogestion et participation

Le terme de participation signifie que les citoyens ne modifient pas l'architecture du système politique et économique, mais qu'ils y prennent part. En d'autres termes, la visée révolutionnaire est relativement absente des revendications de participation à des enjeux politiques spécifiques. De ce point de vue, la participation diffère de l'autogestion comme idéologie de l'abolition des hiérarchies et promotion de l'auto-organisation. Il est néanmoins important d'affronter la différenciation entre ces deux termes, d'une part parce que les promoteurs de la démocratie participative ont été séduits auparavant par les idées

¹ <http://www.comite-constitutionnel.fr/actualites/?mode=detailsetid=48> Site consulté pour la dernière fois le 15 décembre 2007.

autogestionnaires et d'autre part parce que d'autres acteurs insistent sur la différence fondamentale entre ces deux approches. Alors que l'autogestion portait plus sur le mode de fonctionnement de l'entreprise et de la commune, la démocratie participative est une méthode visant à faire délibérer des citoyens informés sur des questions techniques ayant un impact sur leur environnement. En France et en Allemagne, les années soixante ont été caractérisées par une émergence du concept d'autogestion qui a par la suite alimenté les réflexions sur la nécessité d'une participation élargie des citoyens aux décisions politiques. La demande de démocratie directe n'a pas été reprise en tant que telle dans le cadre représentatif, mais son filtrage a abouti à l'institutionnalisation de procédés de démocratie semi-directe tels que le référendum local. De ce point de vue, la **démocratie semi-directe** retrouve sa place médiatrice entre la démocratie directe et la démocratie représentative.

1) Les expériences autogestionnaires en France

L'échelon local a souvent été perçu comme un terrain concret d'expérimentation, comme si la vie locale devait être repolitisée par les habitants¹. L'effervescence autogestionnaire a traversé les idéologies de la gauche française dans les années 1970. Comme le soulignent Marc Wolf et Jacqueline Osselin, ayant eu recours à une multitude d'instruments de participation dans la commune de Mons-en-Baroeul,

« La gauche a commencé à prendre conscience de l'importance de l'action municipale non plus seulement pour préparer l'accès au gouvernement, mais en elle-même, dans la réalisation d'un projet socialiste autogestionnaire. Et cela au double titre de son contenu décentralisateur et de sa dynamique populaire »².

D'un point de vue idéologique, il était évident que la décentralisation devait être associée à des pratiques autogestionnaires pour cette partie de la gauche qui regroupe des trotskystes, des chrétiens sociaux et des militants alertés par les questions écologiques.

« La décentralisation, poursuivent les auteurs, et la démarche autogestionnaire sont étroitement solidaires : décentraliser sans rendre le pouvoir aux citoyens n'aboutit souvent qu'à remplacer les technocrates par les notables, et autogérer en préservant la centralisation du pouvoir est pure hypocrisie »³.

¹ Hélène HATZFELD, 2005, *Faire de la politique autrement, les expériences inachevées des années 1970*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 181.

² Marc WOLF, Jacqueline OSSELIN, 1979, *Les ascenseurs de la ZUP, contrôle populaire et autogestion municipale*, Paris, éditions Maspero, p. 10.

³ *Ibid.*, p. 200.

Le discours sur la démocratie locale renvoie à deux types d'acteurs qui ont milité pour sa promotion à la fin des années 60 et dans les années 70, d'une part des associatifs et des militants des GAM¹, d'autre part des élus locaux revendiquant plus d'autonomie locale. La charte des GAM datant de janvier 1971 vise un « idéal de démocratie authentique et non formelle, fondée sur la participation des citoyens à tous les niveaux où se prennent les décisions »². Les GAM et les maires du PSU ont formalisé de nouvelles procédures démocratiques afin de faire participer les habitants à la vie locale. La thèse de sociologie de Michel Koebel comporte un entretien avec le maire ex-PSU de la commune de Frischbach en Alsace et qui affirme entre autres avoir organisé un référendum local³. Les élections de 1977 ont permis aux forces de gauche et aux GAM d'insister sur la participation citoyenne et la thématique de l'autogestion⁴. En 1976, les GAM ont donné naissance à l'union des comités de quartier, le CARNACQ qui a organisé un congrès à Paris en 1994 sur les questions de démocratie participative. Les GAM sont en fait constitués d'une diversité de groupes locaux et se structurent nationalement à partir de 1968, leur objectif étant d'instaurer des contre-pouvoirs locaux⁵ et des formes de participation susceptibles d'animer la vie locale. Dès 1972, les GAM ont progressivement disparu en raison d'une contradiction entre le renforcement des structures nationales et de la volonté autogestionnaire à la base. En 2007, il existe toujours une trentaine de GAM en France, regroupés dans le Groupe d'action municipale national⁶.

Les positionnements politiques sont bousculés, le local apparaissant comme une résistance à un excès de centralisation jugé incompatible avec de bonnes pratiques

¹ Robert DE CAUMONT, TESSIER, 1971, *Les Groupes d'action municipale*, Paris, éditions universitaires. Le premier GAM a été fondé en 1963 à Grenoble et a obtenu sa première victoire à Grenoble en 1965. En 1969, le GAM de Valence s'est constitué puis celui de Chambéry en 1970 ; en 1971, 150 GAM ont participé aux élections municipales.

² Christophe WARGNY, 1978, *Mairies frappées d'autogestion*, Paris, éditions Syros, p. 46.

³ Ce référendum local n'est malheureusement pas retenu dans nos statistiques, puisque nous n'avons pas trouvé trace de son organisation. Michel KOEBEL, 1997, *Le recours à la jeunesse dans l'espace politique local, les conseils de jeune en Alsace*, Thèse de sociologie, Université de Strasbourg II, <<http://perso.orange.fr/koebel/these.htm>>, thèse consultée le 14 août 2007.

⁴ Marion PAOLETTI, 2007, *Décentraliser d'accord, démocratiser d'abord, le gouvernement local en question*, Paris, La Découverte, p. 17.

⁵ Hélène HATZFELD, 2005, *Faire de la politique autrement, les expériences inachevées des années 1970*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 73.

⁶ Michel DESTOT, 17 mars 2007, « Les GAM, la démocratie participative avant l'heure », *L'Hebdo des socialistes*, p. 29.

démocratiques. On trouve ainsi l'idée d'une vertu démocratique attachée à l'échelon local contre l'idée d'un vice oligarchique incarné par le niveau national¹. Le club Jean Moulin, les GAM et le PSU ont su associer dans les années 1970 l'idée de démocratie locale et de décentralisation. Les expériences autogestionnaires ont donné une visibilité à ces outils de démocratie locale. Le tableau suivant résume les expériences communales menées par des maires de gauche dans les années 70.

Tableau 38 : Bilan des expériences autogestionnaires en France

Nom de la commune	Nombre d'habitants	Dispositif participatif mis en place	Equipe municipale en place
Vandoncourt (Doubs)	650 habitants	Une fête par jour	Jean-Claude Maillard-Salins, maire depuis 1971 (conseiller général PS) « Le but : réaliser un village sans maire, ou au moins sans chef » (Wargny, 1978, p.26)
Couvray (Seine-et-Marne)	1300 habitants	Atelier public d'urbanisme « but de l'Atelier : rassembler les habitants et des spécialistes pour concevoir et définir les projets communaux » (Wargny, 1978, p. 41)	Bernard Castagner (PSU) Conseil municipal souvent transformé en réunion publique Mouvance autogestionnaire Maire non candidat en 1983
Marle (Aisne)	3000 habitants	Budget élaboré en concertation	Maire PSU, liste autogestionnaire, PS, PC, Droite
Lutterbach (Haut-Rhin)	5000 habitants	Comités de quartier. Banlieue qui veut rester un village « les structures de démocratie directe sont mises en place : conseil municipal ouvert, élaboration des décisions dans des commissions où chaque citoyen peut trouver sa place, information municipale » (Wargny, 1978 : 66)	Roger Winterhalter, PSU
L'Isle-Jourdain (Gers)	5000 habitants	216 participants aux commissions municipales (Wargny, 1978, p. 78)	Michel Ghirardi, PSU

¹ Marcus MELO, Flávio REZENDE, 2004, « Decentralization and Governance in Brazil », in Joseph S. TULCHIN, Andrew SEELE (dir.), *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center for Scholars, p. 39.

Louviers (Eure)	20 000 habitants	Démocratie directe : commissions de quartiers, commissions municipales de gestion, commission plénière (Wargny, 1978, pp. 91-93)	Municipalité d'Action de gauche Liste CAG-PSU (CAG : Comité d'Action de Gauche)
Mons-en-Baroeul (Nord)	29 000 habitants	Référendum sur le barème des impôts locaux	Marc Wolf, CERES, maire en 1977
La Roche-sur-Yon (Vendée)	50 000 habitants	Assemblées de quartier, commissions municipales ouvertes, rôle des commissions ouvertes	Jacques Auxiette, PS, ex du PSU (victoire en 1977)

Source : Synthèse personnelle d'après Christophe WARGNY, 1978, *Mairies frappées d'autogestion*, éditions Syros.

Ces expériences, menées dans des communes de taille variable, s'inscrivent dans une dynamique spécifique de la participation : il s'agit, pour les élus locaux, de minorer de plus en plus leur rôle, pour laisser la place aux citoyens. L'autogestion signifie une complémentarité entre les citoyens et un système de décisions collectives : cette thématique a surtout été développée dans l'entreprise et dans la commune. Dans le tableau, on observe plusieurs types d'instruments, qui par la suite seront codifiés dans la série de lois sur la démocratie locale à partir de 1992. À Troyes par exemple, la ville a progressivement installé des antennes de quartier depuis 1971, le bulletin municipal de la commune d'Hérouville-Saint-Clair dans le Calvados portait comme en-tête le slogan « rendre le pouvoir aux citoyens ». À Paimpol, la municipalité donnait rendez-vous à la population tout au long d'un trajet en des lieux annoncés par voie de presse. Au cours de ces étapes, les habitants discutaient avec les élus de leurs préoccupations. À Crolles en Isère, des états généraux de la commune ont été organisés, la commune d'Astailac en Corrèze (276 habitants) comportait un code communal dont l'article 34 permettait aux habitants de demander des informations et des documents concernant les impôts locaux et le budget de la commune¹. La ville de Mons-en-Baroeul, près de Lille, a connu plusieurs référendums locaux, dont deux sous la première mandature de Marc Wolf. Le référendum, loin d'être un outil occasionnel, était devenu l'instrument érigeant un nouveau contrat avec les habitants. Marc Wolf avait dessiné la façon dont il concevait le rôle de maire, dans une déclaration datant d'octobre 1977 :

« Je ne me sens pas une vocation de maire bâtisseur. Faire du béton pour le plaisir du béton ne me passionne pas. J'ai beaucoup de bons amis "gestionnaires" qui, tous,

¹ Roger BEAUNEZ, Francis KOHN, 1975, *La démocratie locale, un préalable : l'information dans la cité*, Paris, éditions ouvrières, pp. 56, 76, 114, 140 et 146.

s'empresment de me donner la même recette. Une recette très simple : au début du mandat, on augmente fortement les impôts locaux pour pouvoir se lancer dans un tas de réalisations. Dans la seconde phase du mandat, on ralentit la pression fiscale et on se contente de couper les rubans. Les électeurs, qui ont oublié l'augmentation des impôts des premières années, ont alors le sentiment, au vu des réalisations, que vous êtes un bon maire. Et votre réélection se fait sans problèmes. Pour ma part, je me refuse à appliquer cette recette. Ce sont les habitants de ma commune qui vont décider eux-mêmes de l'augmentation de leurs impôts locaux »¹.

Marc Wolf s'est appuyé sur des consultations préalables, des référendums, des conseils d'habitants (conseils d'étrangers non communautaires) pour ancrer cette dynamique participative. Deux figures sont conjurées, celle du maire « gestionnaire » renouant avec des pratiques antiques d'évergétisme² et celle du maire « symbole » au profit du maire « participatif » qui suit la volonté communale appelée à se former au cours de chaque référendum. L'élection ne pouvait suffire à déterminer des personnes et un programme, il fallait mettre les habitants à l'origine des décisions. Les artisans de cette pratique autogestionnaire étaient ancrés à gauche et faisaient preuve d'un volontarisme dans la participation des administrés aux décisions locales. À cet égard, le référendum local revêtait la suspicion d'une dynamique descendante du dialogue politique, le maire consultant ses administrés quand bon lui semblait. C'est pourquoi le cas de la tradition référendaire de Mons-en-Baroeul reste unique, elle n'a d'ailleurs pas survécu au départ du maire. Cette distinction entre le registre de l'autogestion et celui de la participation avait été remarquée par un journaliste du *Nord-Eclair* :

« De Gaulle avait l'art du mot qui fixe l'idée. Ainsi, ayant intuitivement perçu l'aspiration des Français à être constamment maîtres de leur destin, à peser de manière plus continue sur leurs conditions d'existence, propulsa-t-il sur la scène publique le terme de "participation". Et l'on doit à Michel Rocard cette confiance : plutôt que d'autogestion, les socialistes eussent parlé de "participation" eux aussi, si le général n'en avait été l'inventeur. L'image de la société que veulent les socialistes eût été plus claire »³.

¹ Entretien avec Marc Wolf réalisé par Jean David pour *La Croix-Dimanche du Nord*, 22-23 octobre 1977.

² Odile WATTEL, 2000, *La politique dans l'Antiquité romaine : de la royauté à la fin du Haut-Empire*, Paris, Armand Colin, p. 167. Odile Wattel a défini l'évergétisme de la façon suivante : « [l'évergétisme est la] manifestation de la générosité des éligibles municipaux par la construction de monuments publics ; le prestige retentissait sur toute la famille de l'élu et les descendants étaient tenus d'entretenir les édifices après la mort du donateur ».

³ André FARINE, *Nord-Eclair*, 30 novembre 1977.

Le Général De Gaulle appliquait en fait les idées de René Capitant¹ et de Raymond Carré de Malberg² sur la participation démocratique et sur la nécessité de recourir au référendum pour éviter de s'enfermer dans les querelles partisans. Il avait très tôt développé l'idée de participation, notamment dans le domaine économique entre les forces du travail et le capital : l'association devenait un moyen de réconcilier travailleurs et dirigeants³. Certains penseurs politiques, à l'instar de Julien Freund, insistent sur l'importance de la démocratie directe dans le gaullisme :

« C'est De Gaulle qui a redonné vie en France à un certain style de démocratie directe et à l'un des aspects fondamentaux du régime, à savoir l'acclamation, sous la forme de l'institution du référendum. D'ailleurs, l'un des clubs de tendance V^e République s'intitule "démocratie directe". De même il a introduit, à tort ou à raison, la contestation radicale de tout pouvoir qui n'est pas le sien, il a renforcé le mépris du Parlement etc. »⁴.

Après les événements de Mai 1968, le projet gaullien d'amorcer la décentralisation par les régions et d'instituer des éléments de participation fut bloqué par le résultat du référendum du 27 avril 1969 qui portait précisément sur la régionalisation et la transformation du Sénat et qui vit l'orchestration d'une véritable « fronde des notables »⁵. Lors de son 52^e Congrès en 1969, l'AMF avait demandé aux élus des communes de se mobiliser contre le projet référendaire⁶.

Comme l'a souligné Yves Mény, « la demande participative dans les années 60 émanait en France des milieux les plus dynamiques de la société locale et de la haute administration »⁷. L'idée du président De Gaulle était de contredire la vision marxiste de la société comme lutte de classes et d'amorcer un processus effectif de décentralisation appuyé sur la participation des forces locales vives. Alain Peyrefitte, homme d'état gaulliste et

¹ René CAPITANT, 1982, *Écrits constitutionnels*, Paris, éditions du CNRS.

² Raymond CARRÉ DE MALBERG, 1984, *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, éditions Economica, pp. 204-206.

³ Charles De Gaulle, *Discours du 31 août 1949*, http://www.charles-de-gaulle.org/article.php?id_article=108&page=1, site consulté pour la dernière fois le 10 avril 2008.

⁴ Julien FREUND, 1987, *Politique et impolitique*, Paris, éditions Sirey, p. 215.

⁵ Yves MÉNY, 1974, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français*, Paris, LGDJ, p. 338.

⁶ Tristan GASTON-BRETON, 1997, *La République et ses maires, 1907-1997, 90 ans d'histoire de l'AMF*, Paris, éditions Foucher, p. 134.

⁷ Yves MÉNY, 1981, « Crises, régions et modernisation de l'État », *Pouvoirs*, n°19, p. 14.

ministre sous Giscard D'Estaing, avait montré les balbutiements de l'idée de participation dans les milieux élitistes dans les années 1970.

« La “participation”! Comme elle a suscité de quolibets ! Terme nouveau ; surtout, idée nouvelle. Il aurait fallu, pour les admettre, des comportements nouveaux : où auraient-ils pris naissance ? De plus, ce mot recouvrait un champ variable ; tantôt il ne s'agissait que de gestion des entreprises, tantôt d'une philosophie de la société et de l'État »¹.

La gauche, pour se démarquer de la thématique participative prônée par les gaullistes, avait développé l'idée plus radicale d'autogestion, s'appuyant notamment sur des revendications d'organisation démocratique du monde du travail. Pierre Rosanvallon écrivait en 1976 que

« Parler de l'autogestion c'est d'abord s'interroger sur la fortune d'un mot. Un mot nouveau : c'est il y a une quinzaine d'années seulement qu'il a fait son apparition dans notre langue ; encore ne s'est-il véritablement imposé qu'après 1968. Un mot au sens étymologique restreint : l'autogestion c'est la gestion par soi-même. Et pourtant “autogestion” est devenu l'un des [mots-clés] du vocabulaire de la gauche française »².

Tous les partis politiques de gauche en ont fait leur *credo* à cette époque, car l'autogestion apparaissait comme une méthode innovante de régulation des rapports sociaux, que ce soit dans l'administration, l'entreprise, l'école et d'autres sphères sociales. Permettre aux travailleurs de s'organiser et aux communes de se gérer fut le mot d'ordre dans beaucoup de partis politiques dont le PSU³. Un questionnaire avait été donné aux militants socialistes participant au Congrès de Grenoble (22 au 24 juin 1973) qui portait sur les thèmes importants de l'époque dont celui de la construction d'un socialisme autogestionnaire. Selon les résultats de ce sondage, 55,9% des socialistes ont trouvé que la construction d'un socialisme autogestionnaire était très important : lorsque l'on procède aux détails des tendances, 41% des socialistes de la tendance Mitterrand en font une priorité contre 85,6% chez les militants de la mouvance CERES (Jean-Pierre Chevènement), 62,5% pour les militants du courant Bataille Socialiste (proche de l'ancienne SFIO) et 47,1% pour ceux de l'ERIS (tendance de Poperen) ; 13,4% des membres de la tendance Mitterrand estimaient même que le thème de l'autogestion était anecdotique (1,8% des membres du CERES, 12,5% de la Bataille Socialiste et 6,7% de

¹ Alain PEYREFITTE, 1976, *Le mal français*, Paris, Plon, p. 398.

² Pierre ROSANVALLON, 1976, *L'âge de l'autogestion*, Paris, Seuil, p. 7.

³ « Commune et autogestion », *Critique Socialiste*, Revue théorique du PSU, n°26/27, octobre-décembre 1976.

l'ERIS)¹. La question de l'autogestion devient intéressante lorsqu'on la rapporte à l'analyse sociologique des militants. En effet, elle trouve beaucoup d'échos chez les cadres supérieurs (65%) et les employés (72,4%). Pour les cadres supérieurs, il s'agit d'une étape idéologique à réaliser alors que pour les employés, l'autogestion est une possibilité d'évolution de l'entreprise. L'autogestion était vue comme un sujet moderne permettant aux militants d'être en phase avec les terrains de la contestation sociale.

Les élections municipales de 1977 ont d'ailleurs permis à la gauche de développer le thème de l'autogestion et de faire apparaître la figure du maire autogestionnaire souhaitant innover dans des dispositifs de participation des habitants à la vie locale. Il ne s'agit pas d'identifier l'autogestion à la démocratie directe, car les deux notions sont différentes, mais leur demande est simultanée dans les années soixante : les militants de la démocratie locale souhaitent que des instruments de démocratie directe se développent pour changer l'évolution de la représentation politique. Selon Pierre Rosanvallon,

« La démocratie directe n'est pas un mode de gouvernement, une véritable forme de pouvoir, une pratique de gestion : naissant dans des situations historiques ou sociales particulières, elle ne dure pas. La démocratie directe ce n'est même pas véritablement une forme d'organisation, c'est d'abord la manifestation d'une aspiration profonde à bouleverser l'ordre des rapports sociaux et l'ordre du pouvoir. La démocratie directe manifeste une exigence plus qu'elle n'exprime une structure du pouvoir »².

On retrouve de nos jours, avec le lexique de la démocratie participative, une méthode innovante qui séduit tous les partis politiques de gauche avec certaines nuances. Cette démarche permettrait d'associer un nombre limité de citoyens à la définition des politiques publiques, afin d'atténuer le caractère professionnel de la vie politique. Ainsi, il est intéressant d'analyser l'espérance investie dans la thématique participative au prisme de celle qui l'était sur l'autogestion dans les années 1970. Les concepts ou les **maîtres mots**³ d'une époque peuvent être déchiffrés suivant la façon dont ils ouvraient un horizon : Koselleck a montré, dans sa vision de l'histoire, le rôle de ces futurs passés.

« [Les concepts] ne reposent que partiellement sur des données d'expérience et [...] l'attente qu'ils placent dans le temps à venir est en proportion inverse de l'expérience qui leur

¹ Roland CAYROL, 1975, « L'univers politique des militants socialistes », *Revue Française de Science Politique*, année 25, n°1, pp. 26-27.

² Pierre ROSANVALLON, 1976, *L'âge de l'autogestion*, Paris, Seuil, p. 65.

³ Rainer SCHÜRMAN, 1996, *Des Hégémonies brisées*, Paris, collection T.E.R.

manque. Il s'agit là de concepts temporels de compensation. La phase de transition entre le passé et le futur est chaque fois recomposée comme dans un kaléidoscope, par chaque concept qui se crée »¹.

L'analyse des synthèses idéologiques permettrait de comprendre la façon dont ces espérances déçues se recyclent dans le discours politique. Lorsque l'on se situe à la fin des années 1970, la promotion du socialisme autogestionnaire est incontestablement devenue un référent du **répertoire** socialiste². Comme l'écrit Edgar Morin, « les maîtres mots sont plus que des idées clés, opérant les distinctions / oppositions fondamentales qui donnent forme et sens à notre univers. Ils deviennent possesseurs de la réalité »³. La demande de référendum local a été quelque peu diluée au sein d'une demande de transformation du système politique marquée par l'usage du lexique de la participation par la droite gaulliste et l'usage du lexique de l'autogestion par la gauche. C'est en fait la démocratie participative qui s'inscrit dans une filiation bâtarde de l'**autogestion** et de la **participation** en France.

2) Les initiatives citoyennes en Allemagne (*Bürgerinitiativen*)

Une initiative citoyenne (*Bürgerinitiative*) désigne l'ensemble des initiatives spontanées qui surgissent en dehors des canaux institutionnels et qui font pression, par des modes de participation non conventionnels, sur le système politique⁴. Les idées d'autogestion ont été partagées par une partie de la jeunesse allemande des années 1960 qui refusait de s'inscrire dans le consensus institutionnel incarné par les chrétiens-démocrates et les sociaux-démocrates. Un mouvement extraparlamentaire (*Ausserparlamentarische Bewegung*) avait pris forme autour de la SDS⁵ et de la nouvelle gauche qui s'attela à établir une critique radicale du fascisme. Le journal *Neue Kritik* fut édité par le SDS à partir de mai 1960 à Francfort. Des expériences autogestionnaires et alternatives ont été accomplies avec notamment *Kommune I*, qui fut accueilli en 1967 à Berlin et qui visait une interaction entre

¹ Reinhart KOSELLECK, 2000, *Le Futur Passé, Contribution à la sémantique des temps historiques*, Traduit de l'allemand par Jochen Hoock et Marie-Claire Hoock, Bonn, Paris, éditions EHESS, p. 291.

² Philippe GARRAUD, 1978, « Discours, pratiques et idéologie dans l'évolution du Parti socialiste », *Revue Française de Science Politique*, volume 28, n°2, p. 260.

³ Edgar MORIN, 3e trimestre 1991, « Les maîtres mots », *Revue du M.A.U.S.S.*, p. 33.

⁴ Bernd GUGGENBERGER, 1980, *Bürgerinitiativen in der Parteiendemokratie*, Stuttgart, Kohlhammer, 1980, pp 18-19.

⁵ *Sozialistischen Deutscher Studentenbund*, Union des étudiants socialistes allemands.

une émancipation individuelle et collective¹. Ces mouvements étaient idéologiquement marqués par une critique radicale de l'autorité et n'hésitaient pas à revendiquer une certaine forme de violence politique, à l'exemple de l'attentat au pudding que plusieurs militants de cette mouvance avaient préparé à l'égard du vice-président américain Horatio Humphrey². En mai 1967, le SDS/Berlin a exclu la *Kommune I* de son organisation. Le mouvement communiste souhaitait révolutionner les rapports sociaux, économiques et politiques : la *Kommune II* et la Communauté *Linkeck* furent créées toutes les deux à Berlin en 1967. La *Kommune II* s'est concentrée sur des actions d'autogestion partielle avec notamment l'élaboration d'un premier jardin d'enfants à Berlin au cours de l'été 1968. Au sein de la SDS, de nombreux militants revendiquaient un modèle conseiliste et souhaitaient mobiliser une opposition anti-autoritaire sans sombrer dans la violence politique. La dissolution officielle du mouvement eut lieu le 21 mars 1970 à Francfort. Le SDS/Heidelberg survécut encore quelque temps tout comme des groupes locaux (à l'instar du SDS/Göttingen) avant d'être interdit le 24 juin 1970 pour actions subversives par le Ministère de l'Intérieur du Bade-Wurtemberg³.

Les années 1970 et 1980 ont été marquées dans un certain nombre de pays européens par les protestations civiques contre l'implantation de centrales nucléaires. En France, le gouvernement de Valéry Giscard d'Estaing, dans une volonté d'assurer l'indépendance énergétique de la France après les deux chocs pétroliers, avait décidé de doter le pays de neuf centrales nucléaires. Les réactions d'hostilité fusèrent du côté des écologistes⁴ et d'une partie de la gauche, ce qui n'a pas empêché François Mitterrand de ne pas modifier substantiellement la décision en ramenant de neuf à sept le nombre de centrales nucléaires. Comme l'écrit Lucien Sfez,

¹ Christiane KOHSER-SPOHN, 1999, *Mouvement étudiant et critique du fascisme en Allemagne dans les années soixante*, Paris, éditions L'Harmattan, p. 164.

² Ulrich ENZENSBERGER, 2004, *Die Jahre der Kommune I. Berlin 1967-1969*, Cologne, éditions Kiepenheuer & Witsch.

³ Christiane KOHSER-SPOHN, 1999, *Mouvement étudiant et critique du fascisme en Allemagne dans les années soixante*, Paris, éditions L'Harmattan, p. 244.

⁴ Une pétition nationale lancée en faveur d'une autre politique de l'énergie est lancée à l'époque par de nombreuses associations écologistes dont Les Amis de la Terre. Alain TOURAINE, Zsuzsa HEGEDUS, François DUBET, Michel WIEVIORKA, 1980, *La prophétie anti-nucléaire*, Paris, Seuil, pp. 285-286.

« Comme on le voit, le changement est minime. Mais la décision passe. Aucune contestation d'envergure n'est observée. Il s'agit bien de la même décision, mais alors qu'elle ne « passait » pas dans le public, elle « passe » désormais. Changement de symbolique »¹.

Les **mobilisations anti-nucléaires** avaient parfois abouti à l'organisation de référendums sauvages montrant une forte hostilité des populations locales à l'implantation de ces centrales. Les mobilisations anti-nucléaires sont apparues à la même époque en Allemagne, en France et en Suisse. En effet, des mouvements de contestation font la jonction des protestations en Alsace, en Suisse et dans le Bade-Wurtemberg. Le 12 janvier 1975, la question suivante est proposée aux habitants de Wyhl : « Êtes-vous pour que la commune de Wyhl mette à disposition un terrain de 40 hectares pour l'implantation d'une centrale nucléaire ? » Le taux de participation s'est élevé à 82%, mais les habitants ont accepté ce projet à plus de 55%. Les premières mobilisations avaient eu lieu à Wyhl en 1972² contre le projet d'implantation avec une pétition de plus de 100 000 signatures. Une coordination d'une quinzaine d'initiatives fut créée la même année dont le nom est l'Association fédérale des initiatives citoyennes pour la protection environnementale (*Bundesverband der Bürgerinitiativen für Umweltschutz, BBU*).

De nombreuses initiatives citoyennes (*Bürgerinitiativen*) émergent en Allemagne à cette époque sans qu'elles soient conclues par un vote. **Brokdorf** a été le théâtre de protestations nourries dans le Schleswig-Holstein dès l'automne 1973. La coordination citoyenne de protection de l'environnement (*Bürgerinitiative Umweltschutz Untere Elbe*) a été fondée immédiatement après les premières mobilisations. Comme à Wyhl, la compagnie et le gouvernement central essayèrent d'amadouer les populations locales grâce à des promesses de politique publique. Un référendum sauvage fut organisé et manifesta une opposition nette au projet³. Sur 1551 suffrages exprimés, 784 avaient refusé cette installation contre 202 « oui », le reste des votes n'ayant pas été renvoyé par la poste. Ce contexte de radicalisation d'une opposition extra-parlementaire est à prendre en compte dans la promotion d'instruments de démocratie directe. Une étude du début des années 1980 avait dénombré l'existence de 28 320 groupes extraparlimentaires correspondant à une forme d'auto-organisation sociale en ex-

¹ Lucien SFEZ, 1992, *Critique de la décision*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, p. 16.

² Dieter RUCHT, 1980, *Von Wyhl nach Gorleben: Bürger gegen Atomprogramm und nukleare Entsorgung*, München, Beck Verlag.

³ Andrei S. MARKOVITS, Philip S. GORSKI, 1993, *The German Left, Red, Green and Beyond*, Polity Press, p. 318.

RFA¹. Le contexte d'une opposition parlementaire a favorisé la réflexion sur les instruments censés élargir la participation, l'usage du référendum ayant remplacé peu à peu les invocations d'une **démocratie conseilliste**. Le thème de l'énergie nucléaire a d'ailleurs été un accélérateur de l'écologisme en France et en RFA à la fin des années soixante-dix. Le contexte de la participation est caractérisé en Allemagne à la fois par une contestation des formes politiques autoritaires et par une série de mobilisations extraparlimentaires. Il importe à présent d'effectuer une analyse des promoteurs du référendum local pour comprendre la manière dont des associations ont influencé l'institutionnalisation du référendum local.

III. Les promoteurs du référendum local

En dehors des élus qui se sont positionnés par rapport à la possibilité du référendum local, des associations ont milité pour la mise en œuvre d'une participation plus forte des habitants à la vie locale, certaines souhaitant même qu'elle puisse contraindre les élus sur certains choix de politique publique.

A) La genèse de l'association ADELS et la participation

Le développement du milieu associatif en France dans les années 1970 a favorisé l'émergence d'une forte demande de participation tout en refusant clairement une vision procédurale de cette dernière. La participation sociale aux politiques de la ville a été au cœur des engagements de nombreuses associations, notamment en ce qui concerne la question du logement. De nombreuses luttes urbaines ont émergé et ont eu pour but la création et le fonctionnement d'équipements collectifs (culturels, sportifs, scolaires...). L'articulation de ces revendications sociales et de la participation politique a trouvé un lieu commun, à savoir la commune. En effet, la démocratie locale a été souhaitée afin que les habitants puissent

¹ Il s'agit de l'étude de Beywl et Brombach réalisée en 1979 et en 1980, citée par Axel MURSWIECK, 1985, « La représentation comme processus politique, réflexion sur les institutions et les modalités de la représentation politique en République Fédérale d'Allemagne », dans François d'ARCY (dir.), *La représentation*, Paris, éditions Economica, p. 169.

partir de leur environnement local pour définir leurs attentes et leurs difficultés¹. Comme l'énonçait le président de la République de l'époque,

« La commune, c'est en effet ce qui est le plus près des réalités. C'est là que les hommes habitent, c'est là qu'ils se connaissent et se rencontrent, c'est là qu'ils s'instruisent dans les écoles, c'est là qu'ils pratiquent le sport, c'est là qu'ils se regroupent en associations, c'est là qu'ils naissent et qu'ils meurent, oubliant tout à coup le fracas des querelles excessives, et c'est là qu'ils se dissolvent en retrouvant le temps de la terre »².

L'État définit le terrain local comme un lieu d'articulation entre une demande sociale compréhensible et sa satisfaction possible à travers l'application de politiques publiques concrètes. Les associations sont la caution d'une participation de qualité, elles font fonction de corps intermédiaires au niveau local organisant une demande sociale. Il est vrai que pour l'ensemble de ces luttes urbaines³, le référendum local aurait pu constituer une procédure adéquate pour mesurer l'intensité d'une demande sociale et l'imposer aux autorités locales ; or, le piège de l'affirmation d'une participation *via* les associations a abouti au contrôle relatif de ces structures par les élus. L'association est devenue un contre-pouvoir toléré et en même temps contrôlé. L'injonction participative, prônée à la fois par une partie des élus locaux et des associatifs, a inclus l'idée de référendum local sans jamais la développer.

1) Acteurs associatifs et élus locaux

L'Association pour la démocratie locale et sociale (ADELS) a fait de la participation son fil directeur depuis sa création. Le paradoxe de cette association réside dans le fait suivant : si les discussions sur l'autogestion ont été très importantes au sein de cette association, cette dernière n'avait pas un fonctionnement autogestionnaire⁴. L'association est née en 1958 et s'est déclarée association loi 1901 le lendemain des élections municipales par

¹ Thierry OBLET, 1997, *Politiques urbaines et développement de la démocratie, Une analyse des modifications des relations entre l'État, la société politique et la société civile*, Thèse de doctorat de sociologie, Université de Bordeaux II, tome II, pp. 900-901.

² Valéry GISCARD D'ESTAING, 6/7/8 décembre 1975, *Le Monde*, texte d'une allocution télévisée.

³ Dans la région parisienne, 177 luttes urbaines ont été recensées de 1968 à 1974. Manuel CASTELLS, Eddy CHERKI, Francis GODARD, Dominique MEHL, 1978, *Crise du logement et mouvements sociaux urbains, Enquête sur la région parisienne*, Paris, éditeur Mouton.

⁴ Françoise TÉTARD, juin 2003, « L'ADELS dans les années soixante : une animation nationale de l'autogestion locale », dans Franck Georgi (dir.), *Autogestion. La dernière utopie*, Paris, Publications de la Sorbonne, 612 p., p. 287.

une douzaine de municipalités de gauche¹ voulant se démarquer de la gestion du PCF et de la SFIO². Le sigle de l'ADELS a même évolué au cours des premières années puisqu'il s'agissait en 1959 de l'Association Démocratique des Élus locaux et Sociaux, en 1960 de l'Association Démocratique des Élus et animateurs de la vie Locale et Sociale avant de connaître son label définitif en 1963 (Association pour la Démocratie et l'Éducation Locale et Sociale). L'ADELS a fonctionné plutôt comme réseau de relations entre élus et animateurs de la vie locale afin que ces acteurs s'enrichissent de leurs expériences et réflexions réciproques. Ces animateurs étaient pour la plupart responsables de structures d'éducation populaire et de Centres Sociaux. Notre observation participante au Centre Social du Grand Parc a mis en évidence la manière dont ces acteurs jouaient un rôle dans l'animation de la vie locale, en particulier grâce à des actions culturelles fondées sur de « l'événementiel de proximité »³. Selon la présidente actuelle de l'Adels, Céline Braillon, les défis posés à l'association demeurent la définition des territoires intercommunaux ainsi que le développement de l'éducation populaire.

« Nous devons re-questionner l'intérêt communautaire, non dans un sens institutionnel, mais en tant que nouveau territoire de construction de l'intérêt général. Il faut réformer l'intercommunalité pour un développement local durable plus efficace, bien sûr, mais aussi travailler sur l'intercommunalité vécue, sur la question de savoir comment les groupes sociaux peuvent coopérer dans un territoire plus large que la commune ou la proximité immédiate »⁴

L'idée est de joindre une réflexion sur la démocratie locale et la participation sociale des habitants : les procédures privilégiées restent les budgets participatifs et les conseils de quartier au sein de cette organisation fédérant de nombreux élus de gauche⁵. L'ADELS a pour vocation de fédérer les élus, les animateurs de la vie locale, les universitaires et les citoyens engagés pour concrétiser une vision de la démocratie locale.

¹ Daniel Garcia, « Un laboratoire de la démocratie locale », dans *Le Monde Dimanche*, 10 avril 1983.

² La SFIO signifie Section Française de l'Internationale Ouvrière et datait de 1920 (congrès de Tours) au lendemain d'une scission entre le Parti Communiste et une frange plus réformiste du socialisme.

³ Entrevue semi-structurée avec l'un des animateurs du Centre Social du Grand Parc le 21 mars 2006.

⁴ Propos recueillis par Nicolas Leblanc, interview de la présidente de l'ADELS, Céline Braillon lors de la campagne des présidentielles 2007, <http://www.adels.org/association/index.htm> site consulté pour la dernière fois le 20 avril 2008.

⁵ L'ancien président de l'ADELS, Bernard Deljarrie, est maire-adjoint de la commune de Saint-Denis (mairie communiste). La plupart des élus membres de l'ADELS sont proches des Verts, du PS et du PCF.

2) Le combat en faveur de la démocratie participative

L'ADELS possède un bulletin de liaison, des ouvrages et une revue qui s'intitule *Correspondance Municipale* en 1959 et qui est devenue *Territoires* à partir de 1989. Dès 1960, selon Françoise Tétard, la revue a près de 222 abonnements et 1000 adhérents¹. Les militants de l'ADELS ne se consacrent pas uniquement à cette mission, ils sont membres de partis politiques et élus locaux : l'évolution des sigles illustre l'ouverture de l'influence puisque les élus et associatifs ont alors un rôle central dans la mise en débat de la démocratie locale. Par la suite, l'association ADELS a introduit les analyses sur l'autogestion à partir des années 1966-1967 et a encouragé la création des Groupes d'Action Municipale. L'objectif de cette association était de former les élus et les associatifs à une vision équilibrée de la démocratie locale en encourageant la participation des habitants à la vie locale. La revue *Territoires* recense régulièrement toutes les expériences en la matière. Comme le rappelle l'éditorial de Nicolas Leblanc,

« Cette publication a bien changé depuis le premier numéro de 1959. Il faut dire que l'action locale n'est plus la même, et qu'elle intéresse un public toujours plus large. Nous avons suivi la décentralisation, accompagné les mouvements politiques autogestionnaires, participatifs, altermondialistes de la fin du XX^e siècle »².

Le référendum fait parfois partie de ce répertoire, il est mentionné à titre d'expérience, mais l'association n'y prête pas grand intérêt³. C'est pourquoi le référendum ne fait pas partie des priorités d'une association contrairement à l'Allemagne où une association s'est constituée sur cet enjeu spécifique. Les associations réclamant le référendum d'initiative populaire en France ne sont pas assez influents pour pouvoir faire émerger les débats relatifs à ses conditions d'organisation⁴. Elles relèvent le plus souvent d'individus isolés lançant un site internet ou de petits candidats à l'élection présidentielle voire de rassemblements constitués sur un mot d'ordre à l'instar du RCF ou du Rassemblement des Contribuables Français

¹ Françoise TÉTARD, juin 2003, « L'ADELS dans les années soixante : une animation nationale de l'autogestion locale », dans Franck Georgi (dir.), *Autogestion. La dernière utopie*, Paris, Publications de la Sorbonne, 612 p., pp. 287-308.

² Nicolas LEBLANC, Janvier 2007, « 2007, avec vous », *Territoires*, n°474, p. 2.

³ Marion PAOLETTI, 1997, *La démocratie locale et le référendum*, Paris, L'Harmattan, p. 77.

⁴ Marion PAOLETTI, 2006, « Le référendum local en France », dans Francis HAMON (dir.), *Le référendum*, Documents d'études, n°1, édition 2007, Paris, La Documentation Française, p. 60. Le COLINE (Comité législatif d'information écologique) s'est mobilisé pour le référendum d'initiative populaire dans les années 1970 et 1980 et le C6R et le RIP dans les années 1990 et 2000.

évoquant le référendum d'initiative populaire comme moyen de contrôler les décisions politiques¹. L'ADELS s'est largement investi dans la promotion d'instruments de démocratie participative et a insisté sur sa vision d'avant-garde de la participation locale. Pour cette association, le combat porte autant sur la participation sociale (associations, intégration, éducation populaire) que sur la participation politique (mise en place de procédures influençant la décision politique). Comme le rappelle Michel Falise,

« Participer en effet, c'est prendre une part, mais une part de quoi : de l'information, de la préparation à la décision, de la décision elle-même, de son suivi, de son contrôle ? Cette part, quelle est-elle : destinée à rester symbolique, minoritaire, sans lendemain, ou au contraire réellement significative et influente ? Qui prend part, au nom de qui, avec quelle légitimité : les proches, la clientèle, ou aussi les opposants et les indifférents ? Et qu'en est-il de la voix des "sans voix" : étrangers, jeunes, populations marginalisées... ? Dès lors que l'on entend avancer concrètement en démocratie participative, de façon efficace et crédible, on ne peut esquiver ces questions »².

Le répertoire de la démocratie participative recense une multitude d'instruments et d'expériences concrètes sans que le référendum et la contrainte sur la décision locale soient présentés comme l'un des objectifs concrets de l'association³. Cela tient certainement au grand nombre d'élus membres de l'association et échangeant des idées d'expériences participatives. Georges Gontcharoff, journaliste, administrateur de l'association et conseiller de la rédaction de la revue *Territoires*, a eu l'occasion d'effectuer une histoire des thématiques liées au développement local et à la démocratie locale en France. Il n'hésite pas à évoquer l'idée d'un mouvement ascendant où les populations s'auto-organisent pour développer l'animation de leurs quartiers et un mouvement descendant où les autorités locales

¹ La demande de référendum est très forte dans ces mouvements anti-fiscaux. Aux États-Unis, ces mouvements ont gagné des batailles importantes en Californie grâce à des initiatives populaires réclamant la baisse des impôts. L'initiative 13 de Howard Jarvis en 1978 préconisait une baisse considérable d'impôts et a abouti à une montée des revendications individualistes qui a perturbé la gestion de l'État californien. David BRODER, 2000, *Democracy derailed: initiative campaigns and the power of money*, New York, Harcourt. Peter SCHRAG, 1999, *Paradise Lost: California's Experienced, America's Future*, Berkeley, University of California Press.

² Michel FALISE, 2003, *La démocratie participative : promesses et ambiguïtés*, Paris, éditions de l'Aube, pp. 52-53.

³ Ces dernières années, les dossiers principaux de la revue ont concerné l'aménagement du territoire, le développement durable et la démocratie participative. Les titres des dossiers relevés sont les suivants : « La ville : l'inventer ou la subir » (janvier 2002, n°424), « 7^e Rencontres de la démocratie locale » (mai 2002, n°428), « Boston, Québec, Albertslund, Ziguinchor, Yaoundé, Karachi... » (septembre 2002, n°430), « Regards sur la ville » (décembre 2002, n°433), « Trop grosses, trop polluées, mal
Christophe Premat – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne » 304

instituent des instruments de participation des habitants à la vie locale¹. L'ADELS est plus centrée sur le développement des conseils de quartier, elle a créé un site internet en partenariat avec la ville de Brest suite à la rencontre des conseillers de quartiers à Niort le 28 janvier 2004². L'objectif principal de l'ADELS est de constituer un répertoire des actions et des expérimentations participatives dans les communes françaises. Elle a créé un « Observatoire des Initiatives Locales de citoyenneté » en vue de mutualiser les expériences de participation des habitants à la vie locale. Il n'existe aucune promotion de l'instrument référendaire ni de valorisation normative de l'instrument contrairement à l'association *Mehr Demokratie*.

Cela tient également au contexte du développement de la participation en France qui prend une allure strictement *top-down* avec l'institutionnalisation de conseils consultatifs. Lors d'une observation participante menée au sein de la Société Française de l'Évaluation, nous avons pu apprécier le fait que l'impératif participatif entraînait un flou conceptuel autour de la participation essentiellement articulée à des instruments tels que le conseil de quartier. Il devient difficile d'évaluer la participation réelle des habitants à la vie locale en France en raison de la multiplication des outils qui n'ont pas de contrainte directe sur la prise de décision³. L'autre explication plus profonde à l'exclusion implicite du référendum local du jeu participatif tient à la manière dont la démocratie locale a été pensée au cours de la décentralisation. Les associations ont voulu assurer leur rôle médiateur entre les administrés et les élus pour pouvoir apparaître comme les véritables contre-pouvoirs au présidentielisme municipal⁴. Les réformes concernant la démocratie locale ont ainsi été retardées, laissant la place à une multitude d'expériences participatives contrôlées par les élus locaux. Ces derniers

gouvernées, les villes mégales ? » (mai 2004, n°448), « Initiatives citoyennes en Poitou-Charente » (janvier 2005, n°454), « La démocratie s'enferme dans la crise » (novembre 2005, n°462).

¹ Georges GONTCHAROFF, 1999, « Le renouveau des comités de quartier », dans CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, pp. 306-307.

² <http://www.conseils-quartiers.net/> Site consulté pour la dernière fois le 9 mai 2008.

³ Nous avons effectué un rapport de synthèse de l'atelier consacré à la participation des habitants dans les quartiers lors de la journée organisée par la Société française d'évaluation à l'IEP de Bordeaux le 23 mars 2006. *Les Cahiers de la SFE, La participation des citoyens à l'évaluation des politiques publiques*, n°3, octobre 2007.

⁴ Albert MABILEAU, 1999, « À la recherche de la démocratie locale. Le représentant et le citoyen », dans CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, p. 65.

ont affirmé leur responsabilité pour contrôler ensuite soigneusement l'évolution de la démocratie locale.

B) La présence d'une demande sociale forte en Allemagne : genèse de l'association *Mehr Demokratie*

Il est vrai que la demande du référendum local dans un régime unitaire est beaucoup plus faible que dans un régime fédéral où l'autonomie locale est plus forte. Cette demande n'est jamais isolée, elle est inscrite au sein d'une panoplie d'instruments participatifs en France alors qu'en Allemagne, une association se bat pour l'institutionnalisation du référendum à tous les niveaux de la décision politique avec l'idée d'infléchir les législations et de les rendre plus favorables aux pratiques référendaires.

L'association *Mehr Demokratie* existe officiellement depuis 1988, mais ses origines remontent à la fin des années 1960. **Cette association est engagée spécifiquement dans la promotion du référendum local et de l'initiative populaire.** Elle dispose d'un journal trimestriel (*Die Zeitschrift für Direkte Demokratie*) exclusivement axé sur les recherches sur la démocratie directe et les actions en cours dans chaque Land. L'association propose des actions démocratiques autour de la valorisation de ces droits populaires, elle produit des tracts, met à disposition deux bus portant l'enseigne « démocratie directe » ; elle apporte un soutien logistique aux acteurs qui souhaitent lancer une initiative au niveau de la commune ou du *Land*¹. L'association comporte environ 5 000 membres dont 600 dans le seul *Land* du Bade-Wurtemberg. Les plus gros bastions se situent dans le sud de l'Allemagne, en Bavière et dans le Bade-Wurtemberg². Nous avons voulu étudier le profil sociologique des militants de cette association et la manière dont ils développent leurs actions en faveur de la démocratie directe.

Notre étude s'appuie sur une série d'entretiens réalisés entre mai 2004 et mai 2006 dans les bureaux de l'association dans plusieurs *Länder* ainsi que sur une participation à une assemblée générale de l'association du Bade-Wurtemberg et à un séminaire d'études organisé du 10 au 12 juin 2005 à Eisenach. Nous avons adopté une posture d'observation participante

¹ Entretien réalisé par nos soins avec Christian Büttner dans le bureau de l'association du Bade-Wurtemberg à Stuttgart le 11 mai 2004.

² *Ibid.*, le 7 juin 2005.

afin de comprendre le contexte dans lequel sont pensées les actions en faveur de la promotion de la démocratie directe. L'observation participante signifie que nous avons été membre de cette association depuis 2004, ce qui implique outre la cotisation annuelle la participation aux assemblées générales et aux actions prévues par l'association. L'observation participante implique « une représentation du sujet comme acteur, non seulement observateur et expérimentateur du milieu, mais encore facteur des forces exercées par ce milieu sur lui-même »¹. Dans un premier temps, le sujet subit les contraintes de son engagement (adhésion à l'association, avis sur plusieurs débats internes, gestion des informations), puis observe le comportement des autres acteurs avant d'entrer en interaction avec eux. L'obstacle interculturel a été levé au cours de notre implication puisque nous n'avons pas pris part aux actions de cette association au titre de chercheur français s'intéressant aux pratiques référendaires, mais en tant que membre de *Mehr Demokratie*².

La finalité de cette observation est de comprendre l'**idéologie** et la cohérence intellectuelle des acteurs de cette association ainsi que leurs **objectifs pratiques**. Cette observation participante a permis dans le même temps la mise en forme d'une inter-objectivation, c'est-à-dire que les personnes interrogées se sont prononcées sur le contenu de notre enquête. Les entretiens, les échanges entre les membres ont été l'occasion d'approfondir ce que révélait l'enquête à ces publics. Comme l'écrit Joëlle Zask,

« Si l'objectivation s'applique à la production d'un fait expérimental, l'inter-objectivation s'applique au mécanisme de sa production collective – de sa coproduction. Elle implique que l'objet soit constitué de sorte que l'accord le concernant soit situé entre des perspectives ou des opinions plurielles, que celles-ci soient similaires ou convergentes [...] Par inter-objectivation, on peut entendre en première analyse un processus dynamique d'échange conclusif, ou encore une *transaction* entre au moins deux personnes »³.

Les membres de l'association n'ont pas redéfini notre objet de recherche, mais ont montré le sens de leur engagement à la lumière de notre objet d'étude qui n'a jamais été dissimulé. Il

¹ Philippe ROBERT-DEMONTROND (dir.), 2004, *Méthodes d'observation et d'expérimentation*, Paris, éditions Apogée, p. 59.

² Tom STORRIE, 2006, « Pour une observation participante réflexive », dans Remi HESS, Gabriele WEIGAND (dir.), *L'observation participante dans les situations interculturelles*, Paris, Economica, pp. 225-233.

³ Joëlle ZASK, 2004, « L'enquête sociale comme inter-objectivation », dans Bruno KARSENTI, Louis QUÉRÉ (dir.), *La croyance et l'enquête*, Paris, EHESS, p. 148.

s'agissait à la fois de mesurer l'influence réelle d'une association centrée sur la promotion des instruments référendaires et de comprendre sa genèse.

1) Art et démocratie directe : la recherche d'une autonomie sociale et politique

La création de cette association a été possible grâce à des artistes et des étudiants qui se sont mobilisés à la fin des années 1960 pour dessiner une alternative politique au consensus politique d'après-guerre incarné par les chrétiens-démocrates et les sociaux-démocrates. L'un des inspirateurs de cette tendance fut l'artiste Joseph Beuys qui a défini une théorie de l'autonomie artistique et politique. De même que l'artiste crée ses formes en travaillant la matière, les collectifs humains donnent sens à leur avenir en le créant.

« Lorsque l'on parle de votation populaire, il s'agit du concept d'auto-réalisation de l'être humain (...). Seul l'être humain qui ne se laisse pas influencer par les autorités, que ce soit un Führer ou des groupes de domination (...), peut décider par lui-même. Cela signifie que seul l'être humain pourra s'élever à sa propre autonomie et trouver son propre chemin dans le domaine politique »¹.

Les disciples de Beuys tels l'artiste Johannes Stüttgen se sont inspirés de son idéologie pour promouvoir les instruments de démocratie directe. Stüttgen a même diffusé les idées de Beuys au cours de plusieurs entretiens. Il s'agit de ne pas enfermer l'art dans une dimension qui serait seulement contemplative voire esthétique.

« L'art est arrivé dans son développement à un point tel que la question de la forme de société (*die Frage nach der Gestaltung der Gesellschaft*) doit être posée. Cela signifie que l'art ne doit plus seulement se limiter au terrain de l'art, mais doit être aussi compris comme principe de création (*Gestaltungsprinzip*) pour la société. Comme quelque chose qui concerne tous les être humains. Beuys a nommé "plasticité sociale" ("Soziale Plastik") cette quête d'une nouvelle forme artistique »².

Johannes Stüttgen a lui-même participé aux campagnes de l'omnibus de la démocratie directe, il travaille depuis trente ans à partir des enseignements de Joseph Beuys en théorisant notamment l'idée d'une sculpture sociale. Le mot d'ordre « chaque homme est un artiste » (*Jeder Mensch ist ein Künstler*) signifie que chaque être humain doit se réapproprier ce

¹ Michael SEIPEL, Thomas MAYER, 1997, *Triumph der Bürger! Mehr Demokratie in Bayern und wie es weitergeht*, Munich, éditions de Mehr Demokratie, p. 12. Nous avons traduit la citation de Beuys rapportée par des membres fondateurs de l'association.

² Johannes STÜTTGEN, 2003, « Entretien avec Johannes Stüttgen », *Zeitschrift für die Direkte Demokratie*, Journal édité par l'association *Mehr Demokratie*, 4^e édition, p. 14.

pouvoir créatif et le convertir en pouvoir pour la collectivité. L'art a toujours été relégué à une place à part, la différence entre la vie et l'art n'a cessé de s'accroître. De même la politique s'est éloignée des gens et du principe démocratique pour ne servir que des oligarchies particulières. Ainsi, la démocratisation de l'art est un acte politique fort qui permet aux gens de créer les conditions d'un nouvel espace collectif. À cet égard, la démocratie directe est une forme nécessaire pour que les gens se réapproprient cette créativité sociale.

Il ne s'agit pas d'une question institutionnelle ou d'un arrangement technique, mais d'une volonté d'approfondir la démocratie directe conçue comme une forme démocratique à part dans laquelle les citoyens prennent conscience de leur capacité créatrice : la politique est un art au sens fort, c'est-à-dire une façon de modeler le social. Plus elle est partagée, plus la créativité est augmentée. Dans l'idéologie des pères fondateurs de l'association *Mehr Demokratie*, on ne trouve pas de traces d'une conception procédurale de la démocratie dans laquelle les crises politiques pourraient trouver une solution grâce aux référendums. Au contraire, l'idée de plasticité sociale est l'expression d'une autonomie à la fois sociale et individuelle : les êtres humains construisent leur propre figuration du social. C'est cette dimension constructiviste du social qui relie étroitement l'art et la politique. Dans le même temps, cela ne veut pas dire que cette forme est parfaite, puisque l'idée de perfection est étrangère au processus de créativité démocratique. Les êtres humains sont les seuls responsables de ce qu'ils font et des décisions qu'ils prennent. L'immanentisme radical se comprend à partir de l'investissement de la politique par l'art qui n'est plus réservé à une catégorie d'artistes mais à tous les hommes. Cette idéologie est en phase avec une transition des valeurs matérialistes centrées autour de la sécurité matérielle vers des valeurs postmatérialistes dominées par la recherche d'autonomie et la critique des oligarchies bureaucratiques. Comme l'écrivait Ronald Inglehart, « il se peut que la politique de classe décline au profit d'une politique idéale ou culturelle [...] »¹. Au-delà du contexte allemand, cette association s'enracine dans la contestation des élites politiques traditionnelles et la promotion de nouvelles valeurs civiques. Certains des membres que nous avons rencontrés se sentent en phase avec le courant altermondialiste dont l'une des revendications est la mise en forme d'une démocratie participative ; le bureau de l'association veille cependant à préserver

¹ Ronald INGLEHART, 1977, *The Silent Revolution, Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton University press, p. 13.

une **ligne idéologique neutre**¹. Les seuls points réels de proximité avec l'idéologie altermondialiste sont l'idée d'une démocratisation de tous les niveaux territoriaux et d'une **démocratie transnationale** et la diffusion d'une **culture participative**².

Johannes Stüttgen insiste sur l'idée d'acceptation des limites et d'une forme d'incertitude, puisque c'est cela précisément qui génère la créativité. Cette dernière n'est pas une toute-puissance illusoire du collectif ; même lorsque les citoyens se sentent incapables, ils sont obligés de trouver des solutions pour contourner la difficulté d'un problème³. L'association *Mehr Demokratie* fut en fait conçue entre autres par cet artiste et un groupe d'autres étudiants qui ne croyaient plus dans le vote classique. L'idée était de promouvoir des formes de participation autonome. Le 21 juin 1967, le parti des étudiants allemands fut créé à l'académie des Beaux-Arts de Düsseldorf. Le 2 mars 1970, l'organisation des abstentionnistes fut fondée dans la même ville avant que le 1^{er} juin 1971 ne soit créée l'organisation de la démocratie directe à travers les votes populaires et qu'une antenne d'information ne soit installée dans cette même ville. Les premières actions artistiques ont eu lieu par la suite puisque du 30 juin au 8 octobre 1972, le bureau de la démocratie directe a été installé au musée Fridericianum⁴, dans lequel Joseph Beuys a séjourné plus de 100 jours. En 1980, Joseph Beuys a lui-même ouvert dans son atelier ce qu'il a appelé l'université internationale libre et de 1982 à 1987 il a été l'auteur de l'initiative des « 7 000 chênes » à Kassel⁵. L'utilisation du symbole de l'arbre sert à la fois à montrer comment la démocratie directe peut revitaliser l'énergie humaine individuelle et collective ; le mot d'ordre fut alors un jeu de

¹ Lors du séminaire d'études de juin 2005, une participante qui était engagée à la fois auprès de *Mehr Demokratie* et d'ATTAC a rappelé la nécessité de créer des liens entre les deux organisations. Parmi les réactions des autres membres, la crainte de voir l'association se politiser et le fouillis idéologique d'ATTAC ont été invoqués pour expliquer la stricte autonomie de l'association.

² Michal OSTERWEIL, Décembre 2004, « La réinvention du politique : une approche culturelle-politique », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, p. 556.

³ Johannes STÜTTGEN, 2003, « Entretien avec Johannes Stüttgen », *Zeitschrift für die Direkte Demokratie*, Journal édité par l'association *Mehr Demokratie*, 4^e édition, p. 14.

⁴ Le bureau s'intitulait « Bureau pour la démocratie directe par le vote populaire » (« *Büro für Direkte Demokratie durch Volksabstimmung* »).

⁵ Joseph BEUYS, *Projekte Erweiterte Kunst*, Document manuscrit non daté et consulté à la Bibliothèque régionale du Bade-Wurtemberg le 16 mai 2005.

mots, « la reboisement plutôt que l'administration urbaine »¹, puisque 7 000 chênes furent plantés dans ces cinq années à Kassel. Il existe un dessin de Joseph Beuys qui a servi de fondement à une initiative (*Bürgerinitiative*) et qui s'intitule « le dessinateur de lièvres »². Ce dessin a été à l'origine d'une pétition pour la démocratie directe dont le premier signataire fut Joseph Beuys lui-même. La préhistoire de l'association *Mehr Demokratie* s'enracine dans cette utopie collective d'un artiste qui a constamment rapproché son style artistique et ses positions politiques.

2) Les espoirs de la Réunification en termes de participation politique

L'action qui a permis la création de cette association fut le voyage accompli par l'omnibus de la démocratie directe qui avait pour objectif de promouvoir l'introduction du référendum dans la législation des *Länder* qui ne l'avaient pas encore adopté ainsi que les idées de référendum et d'initiative populaire communaux. De 1987 à 1992, l'omnibus a visité plus de 400 communes. Une action quelque peu spectaculaire est à retenir puisque le bus a organisé un référendum sauvage et militant sur 500 jours jusqu'au 23 mai 1989 sur la tentative d'introduire le référendum aux trois échelons territoriaux principaux (communal, *Land* et le Bund). Deux cents lieux ont été visités en RFA durant cette campagne au cours de laquelle les gens ont pu discuter et prendre part à ce référendum. Au total, plus de 50 000 citoyens ont participé à cette opération.

L'art est alors le moyen d'exprimer des actions politiques non-conventionnelles, puisque le référendum n'existait que dans très peu de législations locales. Par exemple, le 5 juillet 1988, l'omnibus de la démocratie directe a fait campagne contre le déboisement (« *Abholzen ist kein Thema* ») d'une allée de peupliers à Gelsenkirchen. Cette initiative symbolique aurait très bien pu être l'objet d'une initiative populaire par la suite lorsque les législations locales ont inclus le référendum et l'initiative. En fait, *Mehr Demokratie* a eu pour rôle de capter une partie des mouvements de la société civile est-allemande pour les accrocher à la thématique référendaire. Les églises évangéliques de l'Allemagne de l'Est ainsi que d'autres organisations ont participé à un mouvement social intitulé « *Demokratie Jetzt* ». Ce

¹ Le jeu de mots n'a de sens qu'en allemand, « *Stadtverwaltung statt Stadtverwaltung* » puisque les mots ne varient que d'une lettre.

² Joseph BEUYS, *Projekte Erweiterte Kunst*, Document manuscrit non daté et consulté à la Bibliothèque régionale du Bade-Wurtemberg le 16 mai 2005, p. 18.

mouvement reposait entre autres sur l'organisation de tables rondes (*Runde Tische*) et a réclamé l'institution d'une démocratie de base¹. Les organisations *Demokratie Jetzt* et *Neues Forum* avaient défini des statuts et un programme respectivement le 19 janvier 1990 et le 28 janvier 1990². Bruno Kaufmann, président de l'IRI, a rappelé la constitution de réseaux de la société civile dont l'objectif était de promouvoir la démocratie au niveau local et transnational au cours du processus de Rostock lorsque le communisme s'est effondré à l'Est³.

Si *Mehr Demokratie* se méfiait du *Plebiszit* dont les contours lui rappelaient les procédés d'autolégitimation du SED (ex-parti communiste de RDA)⁴, l'initiative populaire partant de la base lui convenait parfaitement⁵. On peut dire d'une certaine façon que *Mehr Demokratie* s'est constituée autour de la **revendication du référendum d'initiative populaire** à tous les échelons territoriaux, car selon ses membres, l'initiative populaire indique le niveau de démocratisation de la société civile. Du point de vue de l'organisation de l'association, un membre nous a confié que le nombre d'adhérents s'est stabilisé depuis le début des années 1990.

« Il est difficile que les gens s'engagent dans l'association lorsque le thème est aussi précis (interruption de l'interlocuteur suite au coup de téléphone d'un maire). *En aparté, tiens, un coup de fil d'un maire, c'est pas amusant non ?* Le problème, ce n'est pas l'engagement, mais la mise à jour des cotisations individuelles. Au début des années 1990, on a connu un véritable afflux des membres, depuis l'association s'est stabilisée.

L'association connaît-elle des problèmes de financement ?

On a eu des problèmes liés aux campagnes européennes notamment à cause de la présence d'un mécène belge, mais sinon...pour l'Allemagne, il n'y a pas de problèmes particuliers »⁶.

¹ Gerda HAUFE, Karl BRUCKMEIER (dir.), 1993, *Die Bürgerbewegungen in der DDR und in der ostdeutschen Ländern*, Opladen, Westdeutscher Verlag, pp. 78-82.

² *Ibid.*, p. 103.

³ Bruno KAUFMANN, 2001, *Der Rostock Prozeß, 1991-2004: Unterwegs zu Mehr Demokratie in Europa*, Rostock, Weidner, p. 19.

⁴ Gerda HAUFE, Karl BRUCKMEIER (dir.), 1993, *Die Bürgerbewegungen in der DDR und in der ostdeutschen Ländern*, Opladen, Westdeutscher Verlag, p. 153.

⁵ Claus OFFE, 1997, « Les deux transitions à la démocratie. Une comparaison entre l'Allemagne de l'Ouest après 1945 et l'Allemagne de l'Est après 1989 », dans *Les démocraties modernes à l'épreuve*, Textes réunis et présentés par Didier LE SAOUT, Yves SINTOMER, Traduit de l'anglais par Yves SINTOMER, Paris, éditions L'Harmattan, p. 245.

⁶ Entretien réalisé en face-à-face avec Christian Büttner, responsable de l'association pour le Bade-Wurtemberg, au bureau local de *Mehr Demokratie* à Stuttgart le 16 mai 2006. L'information sur le *Christophe Premat* – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne »

L'association fonctionne de manière fédérale en reliant les différentes antennes locales concentrées sur des actions propres à chaque Land. En effet, les différences institutionnelles expliquent le fonctionnement variable des antennes locales en fonction des objectifs à atteindre puisque l'association souhaite ramener la pratique de l'initiative populaire et du référendum local au niveau de la Bavière. Selon l'un des membres de l'association dans le Bade-Wurtemberg,

« Notre action reste très concentrée dans le Bade-Wurtemberg. Il y a peu de communication interne au sein de *Mehr Demokratie*. Les réunions ne changent pas grand-chose en fait. Moi, je travaille un jour par semaine, mon boulot, c'est de répondre aux coups de téléphone au sujet des signatures et d'aider les organisateurs de référendums d'un point de vue logistique »¹.

Les séminaires annuels d'études ainsi que les réunions fédérales permettent également aux membres de se rencontrer et de faire le point des diverses actions locales. Le séminaire auquel nous avons participé s'est tenu juste après le référendum français sur le projet de Constitution européenne. Tout au long de ce séminaire, une réflexion autour de l'art, la démocratie directe et l'autonomie (*Selbstbestimmung*) a été développée. Lors de l'ouverture de ce séminaire, Gerald Häfner, ancien député Vert au Bundestag et membre fondateur de *Mehr Demokratie* a présenté un exposé présentant l'histoire de l'évolution politique de l'humanité en insistant sur les différents stades d'acquisition de l'autonomie. Gerald Häfner, le représentant de l'association au niveau fédéral, a été un ancien député Vert au Bundestag, il est récemment intervenu pour militer en faveur d'un droit référendaire au niveau fédéral².

L'association s'est réellement engagée dans l'idée d'une démocratie transnationale, elle est intervenue à la fin des travaux de la Convention Européenne pour faire en sorte qu'un article soit rajouté sur la démocratie participative avec l'idée d'une initiative populaire au niveau européen. En ayant enquêté sur la manière dont l'article I 47³ du projet de Constitution

mécène belge nous avait été auparavant parvenue par l'intermédiaire de Rolf Büchi, membre de l'IRI, lors du voyage d'études sur la démocratie directe organisé du 23 au 25 octobre 2005.

¹ Entretien en face-à-face avec Christian Büttner le 16 mai 2006.

² Emission télévisée « Krise der Politik : Demokratie ohne Volk ? », chaîne Phoenix, 21 février 2007. Gerald HÄFNER, mars 2007, « Gibt es eine Alternative zur undemokratischen EU ? », *Zeitschrift für Direkte Demokratie*, pp. 24-25.

³ Article I-47, point 4 : « Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application de la
Christophe Premat – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne » 313

avait été conçu, nous avons appris qu'il avait été le résultat d'un lobbying important et qu'il avait été adopté *in extremis* le dernier jour des travaux de la Convention. En effet, lors d'un entretien avec l'assistante parlementaire d'Alain Lamassoure, celle-ci nous a confirmé l'important travail de lobbying de l'association *Mehr Demokratie* qui a eu de nombreux contacts avec le député. Elle a précisé le fait que le député n'avait aucune vision idéologique commune avec l'association, mais qu'il jugeait important de ménager une place aux procédés de démocratie semi-directe.

« Alain Lamassoure a été en contact avec *Mehr Demokratie* et l'IRI pour faire du lobbying autour des questions du référendum et de l'initiative citoyenne. Ce sont même les principaux acteurs lors de cette Convention, en particulier Bruno Kaufmann. Alain Lamassoure a été le conventionnel le plus actif sur ces questions »¹.

Catherine De Bruchard nous a décrit le travail de l'association qui a fait pression sur certains conventionnels pour que l'idée de droits populaires européens ne soit pas abandonnée.

« Ce sont [*Mehr Demokratie* et l'IRI] à 100% : ils sont venus à toutes les réunions, ils ont organisé des manifestations autour de la Convention pour attirer l'attention des médias. Ils ont eu des réunions avec un autre député allemand du *Bundestag*, Jürgen Meyer sur la stratégie à adopter pour inclure le droit de référendum et de pétition dans le projet de Constitution »².

Dans la suite de l'entretien, l'assistante parlementaire du député a donné son avis sur leur travail.

« De mon point de vue, c'est le lobbying le plus actif et le plus réussi de toute la Convention. Leurs propositions n'ont pas été reprises telles quelles par la Convention. Il y avait des précisions sur le nombre de signataires [pause de l'interlocutrice], le nombre de signataires par pays. Les conventionnels ont laissé quelque chose de plus vague. Une loi européenne (Commission plus Parlement) aurait dû par la suite fixer le nombre de signatures »³.

Constitution. La loi européenne arrête les dispositions relatives aux procédures et conditions requises pour la présentation d'une telle initiative citoyenne, y compris le nombre minimum d'États membres dont les citoyens qui la présentent doivent provenir ». http://constitution-europeenne.info/special/part_1_fr.pdf

¹ Entretien réalisé par nos soins le 14 septembre 2005 avec Catherine De Bruchard, assistante parlementaire d'Alain Lamassoure, député européen et membre de la Convention.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

L'idée d'une démocratie transnationale est l'un des chevaux de bataille de l'association qui effectue régulièrement des voyages d'information sur la démocratie directe dans de nombreux pays européens. La démocratie communale, nationale et européenne passe par l'institutionnalisation de l'initiative populaire et du référendum.

3) Trajectoires militantes et fonctionnement de l'association

Nous avons utilisé une série d'« entretiens semi-structurés »¹ pour pouvoir connaître le parcours des militants de cette association présents à ce séminaire. Les entretiens semi-structurés diffèrent de l'entretien face-à-face, de l'intervention socio-éducative ou de l'intervention sociologique. La recherche documentaire et de contacts est très importante en amont pour préparer cette entrevue. Il ne s'agit pas du récit d'une simple observation ni d'un entretien face-à-face mené en fonction d'objectifs, mais plutôt d'une discussion moins formelle au cours de laquelle les acteurs parlent de leur pratique sans forcément savoir que ces témoignages sont retranscrits. La plupart des membres provenaient d'une multitude d'organisations de gauche alternative (ATTAC, mouvances écologistes, communistes révolutionnaires) ou étaient des anciens membres de partis politiques (Les Verts, SPD). Alors que le profil des militants français de l'ADELS est majoritairement des élus et des animateurs issus d'une certaine gauche alternative (anciens membres du PSU, écologistes, communistes et socialistes), les militants de *Mehr Demokratie* sont des anciens militants de gauche déçus par l'évolution du système représentatif. Le thème du référendum est fédérateur de cette nouvelle aspiration alors que l'ADELS vise à donner un contenu concret à la démocratie locale.

L'association a augmenté en quelques années le nombre de ses adhérents, en particulier depuis 1995 au moment où l'initiative populaire et le référendum local ont été institutionnalisés en Bavière. Elle est constituée d'un bureau et de neuf représentants au niveau du pays que nous avons rencontré pour la plupart lors de ce séminaire annuel. Douze associations régionales existent avec une équipe d'une dizaine de membres actifs pour chaque division régionale. Au total, nous pouvons estimer entre 100 et 120 membres très actifs, participant à la fois aux campagnes régionales et nationales de l'association. Ces associations

¹ Maurice TARDIF, Ahmed ZOURHLAL, 2005, « Enjeux et difficultés de la diffusion de la recherche sur l'enseignement entre les milieux scolaires et universitaires » dans *Les Sciences de l'éducation. Pour l'ère nouvelle*, vol. 38, n°4, p. 90.
Christophe Premat – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne »

s'occupent des combats pour l'amélioration des droits populaires pour chaque Land et lancent des actions à leur rythme (campagne de signatures) tout en disposant d'un site internet. Trois groupes de travail transversaux ont été définis au sein de l'association, celui s'occupant des droits populaires européens, celui s'occupant des initiatives populaires communales et le groupe travaillant sur l'amélioration du droit électoral. Ayant participé à des réunions propres au groupe travaillant sur les initiatives, nous avons pu mesurer le lien existant entre l'unité de recherche sur la démocratie directe de l'université de Marbourg dirigée par Théo Schiller et les membres actifs de cette association¹.

Dans la plupart de ces entrevues, le sentiment qui est revenu est le blocage des appareils politiques qui restent éloignés des préoccupations démocratiques. L'un des membres de l'association *Mehr Demokratie* nous a tenu un discours révolutionnaire sur la manière dont la démocratie directe pouvait permettre au peuple de se ressaisir de sa souveraineté et de ses droits pour bousculer les structures capitalistes. Notre observation participante a montré à quel point cette association avait permis une intégration de courants hétéroclites de la gauche allemande avec à la marge des individus ne s'identifiant pas au clivage partisan. Le fait de militer sur un instrument concret comme le référendum permet de contourner les obstacles bureaucratiques de la vie politique allemande. L'un des représentants de l'association, Daniel Schily, a insisté dans un article sur la nécessité de promouvoir la démocratie directe sur des sujets de vie politique locale concrets².

4) Le succès de l'introduction du référendum local en Bavière et à Hambourg

Le référendum local et l'initiative populaire ont été introduits en Bavière grâce à un référendum au niveau du *Land*. Ce référendum a été organisé suite à une initiative populaire prenant la forme d'un projet de loi sur l'institution de la possibilité des référendums d'initiative populaire dans les communes et les *Kreise* (*Mehr Demokratie in Bayern : Bürgerentscheide in Gemeinden und Kreisen*). Ce projet de loi est la réactualisation du projet

¹ Par exemple, Tim Weber et Frank Rehmet ont réalisé leur *Diplomarbeit* (Master) à Marbourg. En réalité, certains membres de cette association, intéressés par le thème de la démocratie directe, ont poursuivi une réflexion sur la pratique référendaire au sein de l'institut de Marbourg.

² Daniel SCHILY, septembre-novembre 2005, « Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie », *Zeitschrift für direkte demokratie*, pp. 18-19.

Hoegner de 1951 qui avait échoué. Il s'inscrit cependant dans une certaine logique constitutionnelle, puisque la Constitution de l'État de Bavière de 1946 avait admis dans ses articles 71 à 75 le principe des pétitions populaires et des plébiscites¹. En effet, la Constitution du Land de Bavière, adoptée trois ans avant la Loi Fondamentale, a inclus de nombreux mécanismes plébiscitaires et électifs puisque les électeurs peuvent élire directement les sous-préfets (*Landräte*).

Le projet de loi déposé par *Mehr Demokratie* démarre sur un tour d'horizon des *Länder* qui ont institutionnalisé le référendum et l'initiative populaire avec des données chiffrées (dans le Bade-Wurtemberg, il y aurait jusqu'au début 1995 environ 200 *Bürgerentscheide* et 100 dans le Schleswig-Holstein depuis la modification de la législation en 1990². Les conditions exigées portaient sur un quorum dégressif suivant la taille de la ville (article 18a, §6), puisque le taux de signatures acceptable pour qu'il y ait un référendum local doit atteindre les 10% pour des communes de moins de 10 000 habitants, de 9% pour des communes entre 10 000 et 20 000 habitants, de 8% pour des communes entre 20 000 et 30 000, de 7% pour des communes entre 30 000 et 50 000, de 6% pour des communes entre 50 000 et 100 000, de 5% entre 100 000 et 500 000 et de 3% pour des communes de plus de 500 000 habitants. Pour le code des *Kreise*, l'article 25a précise également un quorum régressif d'une autre teneur. Le quorum de signatures est de 8% pour les communes jusqu'à 30 000 habitants, de 7% pour les communes de 30 000 à 50 000 habitants, de 6% pour les communes de 50 000 à 100 000 habitants, de 5% pour celles ayant de 100 000 à 500 000 habitants et de 3% au-dessus. Les chiffres en valeur absolue sont précisés par le projet de loi pour donner une idée aux citoyens des signatures à recueillir dans le cas du lancement d'une initiative populaire. Cette initiative a été soutenue par 102 maires et membres de *Landräte* de Bavière ; lorsqu'on analyse les signatures, il n'y a aucun maire de la CSU, toutes provenant du SPD, des Verts, de la FDP ou de maires indépendants. Ce fait est révélateur de la façon dont des partis dominés sur l'échiquier politique se sont investis dans le soutien de cette

¹ Heinrich SCHOLLER, 2006, « Les réajustements nécessaires de la démocratie représentative », dans Rafaâ BEN ACHOUR, Jean GICQUEL, Slobodan MILACIC (dir.), *La démocratie représentative devant un défi historique*, Bruxelles, éditions Bruylant, p. 130.

² Thomas MAYER, 1997, *Triumph der Bürger! Mehr Demokratie in Bayern und wie es weitergeht*, München, éditions de Mehr Demokratie, p. 193

initiative pour avoir d'autres moyens de contrer l'influence hégémonique de la CSU. Selon Susanne Wenisch, membre du bureau bavarois de l'association *Mehr Demokratie*,

« Les buts des membres sont parfois différents : certains veulent simplement contribuer à l'épanouissement de la participation locale, d'autres essaient d'utiliser ces procédures pour contrer la majorité politique de la municipalité »¹.

Le résultat du référendum au niveau du *Land* a été nettement en faveur du projet de *Mehr Demokratie*. 36,9% des électeurs ont participé au scrutin, 57,8% ont accepté le projet de l'association, 38,7% ont préféré le contre-projet présenté par la proposition du groupe CSU du Landtag tandis que 3,4% des voix ont refusé les deux projets. La proposition de l'association est arrivée en tête dans 86 des 93 *Landkreisen* et des villes libres². L'un des acteurs de cette campagne, Thomas Mayer, raconte comment il s'est engagé dans l'association au début des années 1990 pour proposer une révision de la Constitution avec l'introduction du référendum fédéral avant que cette révision ne soit refusée par les parlementaires en février 1993 au Bundestag. C'est alors qu'il s'est investi dans la promotion du référendum local et de l'initiative populaire dans les *Länder* et plus particulièrement de la Bavière, l'initiative populaire ayant été préparée dès 1993³. Dans le passé, il y avait déjà eu une tentative en 1982 de lancement d'un référendum sur le référendum local, à travers une action menée par Theo Ebert et Ada Augustin⁴. Le résultat a été une victoire nette pour l'association dont le bureau bavarois est de loin le plus structuré de toute la fédération. Étant donné les quorums assez bas pour l'initiative populaire et le référendum local, ces procédures se sont multipliées au point d'être relativement banales.

L'association *Mehr Demokratie* a obtenu un second succès à Hambourg dans sa campagne pour l'institution du référendum communal et de l'initiative populaire. Cette ville avait connu dans le passé des initiatives populaires à l'instar d'une proposition de loi initiée par une union des propriétaires en avril 1921 sur la détermination du prix des loyers. Lors de

¹ Entretien réalisé par nos soins au bureau de *Mehr Demokratie* à Munich avec Susanne Wenisch le 2 juin 2005. L'extrait a été traduit après coup. Le fait que le référendum d'initiative populaire devienne l'arme de l'opposition locale est une crainte des élus locaux français. Philippe LANGENIEUX-VILLARD, 1985, *L'information municipale*, Paris, PUF, p. 101.

² Thomas MAYER, 1997, *Triumph der Bürger! Mehr Demokratie in Bayern und wie es weitergeht*, München, éditions de Mehr Demokratie, pp. 141-143.

³ *Ibid.*, p. 15.

⁴ Manfred WEGMANN, 1997, « Bürgerbegehren und Bürgerentscheid – Zwischenbilanz und aktuelle rechtliche Fragen » in *Kommunalpolitik in Bayern*, München, LPB Bayern, p. 75.
Christophe Premat – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne »

la procédure de récolte des signatures du 18 au 27 mai, 64 000 personnes avaient soutenu l'initiative sur 759 000 électeurs inscrits, soit moins du dixième, par conséquent l'initiative avait échoué¹. Depuis le début des années 1980, les Verts (*Die Grünen/ GAL*) ont régulièrement réclamé l'inclusion d'outils de démocratie directe. En mars 1996, un forum citoyen a été constitué à Hambourg duquel est sorti une « association pour l'exigence de démocratie et de participation » (« *Forum Bürgerinnen –und Bürgerbewegung Verein zur Förderung von Demokratie und Bürgerbeteiligung*»). En avril 1997, le forum a créé l'initiative «*Mehr Demokratie in Hamburg*» et a rassemblé 30 000 signatures jusqu'en août 1997. L'initiative a eu beaucoup d'échos auprès de la population locale puisque 18,1% des électeurs de Hambourg l'ont signée. Par la suite, le référendum a rencontré un succès puisque les droits populaires ont été institués à Hambourg en 1998². Lors d'un entretien avec des membres du bureau de Hambourg, ceux-ci ont insisté sur le fait qu'ils s'efforçaient de se concentrer sur les demandes de référendum au niveau de la ville-*Land*.

« On fournit de l'assistance pour les demandes de référendum local et les référendums locaux mais on ne travaille pas directement pour les campagnes référendaires communales [...] Nous essayons de faire en sorte que la décision populaire puisse être contraignante au niveau du *Land*. Normalement, il faut que le quorum soit de 50% de participation pour que la révision constitutionnelle puisse être entérinée et de 20% pour les lois normales»³.

D'une certaine manière, on peut dire que les actions de *Mehr Demokratie* ont eu du succès dans des *Länder* qui avaient connu dans le passé un engouement pour les pratiques de démocratie directe. Cette variable historique est à prendre en considération pour évaluer à sa juste valeur le combat de cette association qui tente d'imposer l'initiative populaire et le référendum à tous les échelons. En France, l'ADELS n'a pas été constituée autour de l'idée exclusive de démocratie directe, mais plutôt celle de participation locale. Depuis son origine en 1959, élus locaux, militants associatifs, universitaires et citoyens engagés ont valorisé les

¹ Richard THOMA, 1926, « Recht und Praxis des Referendums im Deutschen Reich und seinen Ländern », *Zeitschrift für öffentliches Recht*, Band VII, Heft 4, Berlin, p. 500.

² Andreas DRESSEL, 2003, *Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Hamburger Bezirken, ein Beitrag zur direkten Demokratie in Hamburg unter Berücksichtigung von Berlin und Bremen*, Baden-Baden, Nomos.

³ Entretien en face-à-face avec l'un des responsables du bureau de l'association *Mehr Demokratie* à Hambourg réalisé le 10 novembre 2005 au bureau de l'association (11-12 Mittelweg, 20 148 Hamburg).

initiatives citoyennes visant à améliorer les processus de délibération collective sans trop insister sur le référendum.

C) Conclusions de la deuxième partie

Le référendum local constitue un compromis entre le système représentatif et une démarche participative. Son institutionnalisation ne s'est pas faite sans résistances, comme l'illustre le propos d'un responsable de l'administration de la commune de Nuremberg pour qui

« Les référendums locaux font concurrence à un organe démocratiquement élu, d'où il peut s'ensuivre une déstabilisation de cet organe. Ou on choisit des représentants ou on va au bout de la logique de la démocratie directe. La combinaison des deux ne marche pas à mon sens »¹.

La généalogie du référendum local met en évidence le fait que cette combinaison a été progressivement instituée dans les deux pays.

1) L'inversion des échelles référendaires en France et en Allemagne

En France, l'imaginaire politique français s'est construit autour d'un discours de la **généralité**, la loi étant l'expression de la volonté générale. Curieusement, ce dogme rousseauiste¹ qui s'appliquait à la démocratie directe a été transposé au sein du système représentatif faisant des représentants élus les seuls acteurs légitimes de l'espace politique. En réalité, la représentation politique en France est pensée sous l'angle de l'incarnation communautaire : les maires représentent et incarnent le territoire communal. Ils revendiquent un contact physique avec leurs administrés et le monopole de la participation des habitants à la vie locale. À la fin du XIX^e siècle, l'extension du suffrage universel sur le plan communal a incité certains maires à consulter leurs administrés avant que le pouvoir central ne sanctionne ce type de procédures. En Allemagne, du fait de la libre administration des villes, certains États fédérés connaissaient des pratiques de démocratie directe résiduelles, ces dernières ayant été réellement autorisées par le régime de Weimar. L'entre-deux-guerres est caractérisé par une poussée de la démocratie directe alors qu'en France celle-ci est inexistante.

¹ Entretien réalisé par nos soins le 30 mai 2005 à la direction du droit communal de la ville de Nuremberg avec Monsieur Frommer, responsable du droit local à la commune de Nuremberg.

La démarche généalogique fait apparaître un chassé-croisé des demandes référendaires ainsi qu'une inversion des échelles entre la France et l'Allemagne. Alors que le référendum local a été institutionnalisé dans le Bade-Wurtemberg dès 1956, la France a pour sa part inscrit le référendum constitutionnel national au sein des institutions de la V^e République dès 1958. Le référendum local décisionnel est réapparu timidement en 1971, mais sa pratique est restée un échec. La différence entre le champ du référendum local dans les deux pays se résume à trois facteurs : premièrement, **l'autonomie locale** est garantie par l'État fédéral ce qui favorise le recours à la démocratie directe, en second lieu le **catalogue** des thèmes référendaires possibles est plus large en Allemagne qu'en France où les affaires communales sont souvent mêlées à des compétences relevant de l'État central et dernièrement, les responsabilités et le **budget** des villes allemandes sont bien plus importants que leurs homologues françaises, ce qui explique pourquoi les populations locales souhaitent davantage d'impliquer dans l'action des gouvernements locaux.

2) L'invention allemande du taux d'approbation

Les consultations locales ont été pratiquées par les élus locaux français pour renforcer leur légitimité, mais ces derniers ont été réticents à la définition d'un référendum local décisionnel portant sur des objets autres que la fusion des communes. Il est néanmoins introduit avec des conditions strictes qui rendent son application très compliquée en 2003 au moment où l'ensemble des *Länder* ont institutionnalisé l'initiative populaire et le référendum local. En Allemagne, le référendum local et l'initiative populaire sont plus acceptés dans la mesure où ils dépendent de législations différentes et que leurs répercussions ne viennent pas troubler l'ordre central alors que les discussions sur la possibilité d'un référendum fédéral sont ravivées. Autrement dit, les droits populaires sont définis pour chaque *Land* alors qu'en France, le référendum local est vécu comme une **perturbation non légitime et minoritaire** du système représentatif. Malgré sa reconnaissance constitutionnelle en 2003, le référendum local reste prisonnier en France d'une double législation puisque la possibilité du référendum décisionnel s'ajoute au référendum consultatif institutionnalisé en 1992. L'instrument est encore en cours de définition, vu que certaines communes n'hésitent pas à recourir à des

¹ Marion PAOLETTI, 1999, « La démocratie locale française. Spécificité et alignement », dans CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, p. 46.

consultations officieuses ou illégales, même si le référendum local décisionnel existe. Deux éléments importants montrent une distinction essentielle du cas français et du cas allemand, d'une part **le caractère décisionnel de l'initiative populaire en Allemagne** et la **définition d'un taux de signatures pour les initiatives** et d'un **taux d'approbation pour les référendums locaux**. Ce n'est pas le taux de participation qui sert d'étalon à la pratique mais le taux d'approbation afin de mesurer dans les votes locaux la représentativité de la position majoritaire des votants par rapport à l'ensemble des électeurs.

La comparaison des effets des législations doit permettre de rendre compte de cette logique instituante calibrant le développement des pratiques référendaires. Il convient à présent d'analyser si le référendum local, dont le statut n'est pas premier au sein de l'idéologie participative, contraint effectivement les décisions locales et si son institutionnalisation a des effets sur le rythme propre des systèmes politiques.

Troisième partie : La contrainte référendaire comme contretemps démocratique

Qu'il soit consultatif ou décisionnel, le référendum local perturbe l'agenda des autorités locales qui doivent organiser la procédure et tenir compte de son résultat. Le référendum local entre dans ce que Marion Paoletti nomme un rituel républicain¹ : le vote marque la conscience d'un territoire et a des effets symboliques et politiques, quelle que soit la nature du thème référendaire. Le référendum local est institutionnalisé pour permettre aux habitants d'intervenir sur des questions importantes qui n'auraient pas été prises en compte par les gouvernements locaux. Ces questions reflètent les préoccupations des habitants qui souhaitent mettre sur l'agenda de ces gouvernements certains thèmes de politiques publiques. Ainsi le moment référendaire est une **occasion** pour ces publics de faire valoir des préoccupations localisées et pour les autorités d'intégrer ponctuellement ces demandes.

Il s'agit alors d'étudier, grâce à l'institution référendaire, le filtrage et la conversion des demandes locales en **exigences politiques** (*inputs*) et la **fourniture des services** comme redistribution des ressources (*outputs*). La comparaison permet de dégager des temps différents de la procédure qui peut partir d'une initiative populaire pour aboutir à un référendum. Ainsi nous envisagerons la provenance du référendum local (initiative municipale ou initiative populaire), l'organisation du vote, le résultat et son interprétation ainsi que la décision finale des autorités locales afin d'obtenir l'intégralité du processus. Selon Julien Freund, la décision « opère au sein de l'aléatoire un choix entre diverses solutions possibles »². À cet égard, le référendum peut permettre aux autorités de trancher sur une question locale.

Le facteur temps est évalué du point de vue interne, c'est-à-dire de la scansion des différentes étapes de la procédure qui conduisent à une confrontation entre les citoyens et les autorités locales. Le référendum local est un contretemps démocratique en ce sens qu'il n'est pas régulier et qu'il intervient en dehors des périodes électorales : il ralentit les politiques locales puisqu'il incite les autorités à examiner la demande pour pouvoir la traiter. Il peut être à contretemps en empêchant certaines décisions locales et en bloquant certains projets de politique publique. Les conséquences des situations référendaires sont à évaluer ainsi que la satisfaction ou non des initiateurs. Ont-ils atteint leurs objectifs et ont-ils pu infléchir le cours

¹ Marion PAOLETTI, 1996, « Le référendum local en France. Variations pratiques autour du droit », *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n°6, p. 891.

² Julien FREUND, 1987, *Politique et impolitique*, Paris, éditions Sirey, p. 75.

des décisions locales ? Un référendum peut avoir un succès objectif eu égard aux conditions juridiques sans que les initiateurs aient atteint leur but. Nous comprenons en réalité que le référendum local contribue à un travail de représentation en dynamisant les systèmes politiques locaux. Les occasions participatives dues à ces contretemps démocratiques permettent de tester la réactivité des élus locaux qui sont contraints à prendre des décisions. **La perturbation du temps par l'institutionnalisation de ces procédures rend encore plus complexe le travail de représentation.** Nous sommes ainsi obligé de penser le système politique local comme une organisation active dans laquelle le temps n'est plus seulement linéaire mais circulaire, puisque les demandes citoyennes provoquent des réactions en chaîne des élus. La perturbation du temps est alors à penser en termes de stimuli sur le système qui enclenche une réponse. Ces stimuli produisent des informations rétroactives sur l'état du système et sa capacité à se transformer¹. Notre étude vise en réalité à apprécier les degrés différents de cette réactivité.

Ou bien les autorités choisissent de négocier avec les initiateurs, ou elles décident contre l'avis et le souhait des initiateurs. Pierre Rosanvallon a mis en évidence la dimension cognitive de la représentation politique qui permet aux populations locales d'appréhender l'action des élus et la formation des politiques publiques.

« La société, écrit-il, est aussi historicité. La représentation doit donc aussi être comprise comme le processus par lequel une société prend, dans le temps, forme pour l'action. Cette approche renvoie à une conception directement active du politique. Le politique ne consiste pas tant, dans ce cas, en une instance de fondation, qui organiserait de façon stable la société : il définit un espace d'épreuves et de manifestations qui en produit le sens »².

Si le référendum national est ramené à l'expression directe de la souveraineté (il n'existe plus en Allemagne), le référendum local -aussi exceptionnel fût-il- ponctue d'une certaine manière le temps représentatif local, c'est-à-dire qu'il institue des questions d'intérêt local qui peuvent être discutées par les populations concernées. Il approfondit la structuration des espaces publics locaux, même s'il contraint les élus locaux à réagir dans des laps de temps relativement rapides. **L'étude des circuits temporels concrets des procédures référendaires nous permet d'étudier la mise en forme du travail de représentation,**

¹ Edgar MORIN, 1977, *La méthode I. La Nature de la Nature*, Paris, Seuil, p. 322.

² Pierre ROSANVALLON, Février 1998, « Le nouveau travail de la représentation », *Esprit*, p. 58.

puisque le référendum est fondamentalement une confrontation entre les citoyens et leurs représentants locaux, cette confrontation pouvant prendre la forme d'une contestation de certains de leurs actes ou de leur légitimation. L'analyse des effets politiques de l'institutionnalisation du référendum local est ainsi à prendre en compte du point de vue empirique. Comme le signale Yannis Papadopoulos,

« Il s'agit donc de procéder à une analyse des effets politiques du droit d'initiative et de celui du référendum, domaine qui a curieusement été peu étudié dans la littérature sur les mécanismes référendaires, malgré l'abondance de celle-ci. En effet, ce chaînon en quelque sorte intermédiaire manque, alors que d'un côté nombreux sont les essais de philosophie et d'histoire des idées politiques sur la souveraineté et la représentation et que de l'autre abondent les travaux empiriques et descriptifs sur les institutions formelles et les comportements de vote »¹.

Il importe d'étudier la manière dont les demandes citoyennes sont filtrées par les législations et d'évaluer le rapport entre le résultat et les attentes des initiateurs afin de déterminer les probabilités de succès des référendums locaux. Nous analyserons dans un premier temps les thèmes des référendums locaux afin de déterminer les orientations des mobilisations locales qu'ils traduisent puis dans un second temps l'impact réel des pratiques référendaires sur la prise de décision locale. L'hypothèse que nous formulons est que les référendums locaux n'ont pas un effet très contraignant sur les décisions locales, mais en revanche ils traduisent un élargissement du répertoire d'action des citoyens en France et en Allemagne.

¹ Yannis PAPAPOULOS, 1998, « Démocratie directe, mobilisation, intégration », dans Gérard DUPRAT (dir.), *L'ignorance du peuple, essais sur la démocratie*, Paris, PUF, p. 81.

Chapitre 5: La mise sur agenda des problèmes politiques locaux

La démocratie directe structure le développement des politiques publiques dans le temps, c'est-à-dire qu'elle intervient à différents moments de leur élaboration. Soit elle intègre à l'origine une demande extérieure sous forme d'initiative populaire et elle agit en amont de l'action des représentants et de l'administration, soit elle intervient dans une phase de mise sur agenda, soit elle sanctionne la façon dont une politique publique a été conçue. Le tableau suivant permet de mesurer la façon dont les procédures de démocratie directe sont mobilisées dans la genèse ou la légitimation d'une politique publique.

Tableau 39 : La démocratie directe et les phases d'émission des politiques publiques

Phase	Elaboration de la décision locale	Processus politique
1	Définition d'un problème	Thématisation
2	Détermination d'un objectif	Mise sur agenda
3	Evaluation des alternatives	Formulation d'un programme
4	Exécution	Implantation (<i>Implementation</i>)
5	Evaluation	Evaluation de la politique publique

Source : schéma librement adapté de Volker SCHNEIDER, Frank JANNING, 2006, *Politikfeldanalyse, Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, p. 49.

Le moment référendaire s'intègre soit à une phase constructive des politiques locales soit à une phase évaluative. Dans la phase constructive, il s'agit de mettre sur l'agenda des gouvernements locaux un problème public et de le thématiser. En effet, l'enjeu est de réduire le problème à une question simple supposant une alternative. Cette phase de réduction présuppose que les initiateurs synthétisent et formulent de la manière la moins ambiguë possible une question. La clarté de la question contribue au fait qu'un problème soit reconnu comme tel par les autorités qui peuvent décider d'une consultation ou tout simplement être contraintes - comme en Allemagne - d'organiser un référendum local.

I. Analyse des séquences temporelles

La temporalité des procédures de démocratie semi-directe est marquée par la mise sur agenda de problèmes politiques ciblés que les autorités concernées doivent prendre en compte pour opérer les changements de politique publique souhaités au cas où le référendum local les y contraigne. On peut comprendre l'émergence de ces procédures comme l'expression d'une temporalité du moment présent : il s'agit, à partir du constat d'un problème qui se pose, de réagir au plus vite et d'anticiper le futur. Jean-Pierre Boutinet a montré que cette temporalité était caractérisée par le privilège des choses présentes marquées par l'instantanéité et la simultanéité sur les choses passées (mémoire) et sur le futur (anticipation)¹. La société devient une mise en série de plusieurs agendas auxquels correspondent des procédures plus ou moins adaptées pour prendre en charge les problèmes qui se posent. Loin de vouloir montrer qu'il existe une corrélation parfaite entre la mise sur agenda et les procédés de démocratie directe, nous souhaitons plutôt analyser la façon dont les référendums locaux contraignent ou non le système politique à réagir.

A) Le dépôt de l'initiative

Le référendum est en fait le résultat d'une mobilisation dans le temps qui est strictement encadrée suivant l'institution en vigueur. Plusieurs étapes sont à relever, en commençant par le dépôt de l'initiative, c'est-à-dire le recueil des signatures et leur dépôt à la mairie. Le dépôt de l'initiative signifie le moment où une demande locale est présentée aux autorités concernées afin qu'elles réagissent. En France, l'initiative populaire reste consultative, c'est-à-dire que l'initiative prend essentiellement la forme d'une pétition demandant l'organisation d'un référendum sur un sujet de politique locale alors qu'en Allemagne, l'initiative populaire équivaut à une demande formelle de référendum local.

1) Les contraintes temporelles de l'initiative populaire en Allemagne

Les modalités de dépôt peuvent varier d'un *Land* à l'autre, c'est surtout le laps de temps concernant les initiatives réactives, c'est-à-dire celles qui remettent en cause une décision locale, qui peut varier sensiblement comme l'indique le tableau suivant.

¹ Jean-Pierre BOUTINET, 2004, *Vers une société des agendas, une mutation des temporalités*, Paris, PUF, p. 41.

Tableau 40 : Comparaison du statut de l'initiative et du référendum dans trois Länder

	Rhénanie du Nord – Westphalie	Bade-Wurtemberg	Bavière
Quorum des initiatives populaires	3-10% (avant le 1 ^{er} avril 2000 : 6-10%)	5-10% (avant le 1 ^{er} juillet 1998 : 6-15%)	3-10%
Quorum d'approbation	20%	25%	10-20% (avant le 1 ^{er} avril 1999, pas de quorum)
Catalogue positif	Aucun	Construction et suppression d'une infrastructure publique, modifications des limites du territoire communal	Aucun
Catalogue négatif	Organisation interne de l'administration municipale, taxes locales, procédures administratives, projets d'aménagement	Organisation interne de l'administration municipales, entreprises personnelles, taxes communales	Organisation interne de l'administration municipale
Conditions du dépôt	Formulation de la question, justification, Signatures, nom des représentants de l'initiative, annonce des frais de couverture	<i>Ibid</i>	Mêmes conditions sauf s'il y a un coût particulier
Durée de la récolte des signatures	Six semaines après la connaissance de la décision jusqu'à trois mois après la séance	Quatre semaines après la connaissance de la décision	Pas de délai
Verrouillage de la demande référendaire	Non	Non	Après l'acceptation de la validité du conseil municipal
Délai de non remise en question de la décision après un référendum à succès	Deux ans	Trois ans	Trois ans, après le 1 ^{er} avril 1999 seulement une année
Initiative du conseil	Aucune	Majorité de deux tiers des membres du conseil	Majorité de deux tiers des membres du conseil, simple majorité depuis le 1 ^{er} avril 1999
Initiative populaire dans les <i>Kreise</i>	Possible	Impossible	Possible

Source : Lars Holtkamp, Jörg Bogumil, Leo Kießler, 2006, *Kooperative Demokratie, Das politische Potenzial von Bürgerengagement*, Frankfurt, New York, Campus Verlag, p. 120

Une fois que l'initiative a été déposée, elle peut être soit directement acceptée par les autorités locales, soit invalidée. Lorsqu'elle est validée, elle conduit à l'organisation d'un référendum communal à moins que les autorités locales trouvent un terrain d'entente avec les initiateurs pour qu'ils retirent leur initiative moyennant un compromis. Certains initiateurs

Christophe Premat – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne » 329

s'appuient sur le nombre de signatures récoltées s'il dépasse largement le quorum nécessaire pour montrer la mobilisation citoyenne autour de l'objet. À Baden-Baden, en 1996, une initiative portant sur la construction d'une maison des fêtes a réuni 6 463 signatures alors que 5 419 suffisaient¹. L'initiative a échoué car l'objet ne correspondait pas à un thème majeur de la politique locale. Cependant, même dans le cas d'une initiative ayant échoué, les autorités peuvent chercher à négocier afin d'éviter que des initiatives ultérieures ne soient lancées. Dans le village de Dobel (Bade-Wurtemberg), une initiative avait été lancée par une association militant contre la fermeture de la piscine municipale. L'initiative a officiellement commencé le 2 mai 2004 avant que le conseil n'annonce la décision. À cette époque, le délai au cours duquel il est possible de remettre en cause une décision locale n'était que de quatre semaines, les signatures ont été déposées, mais certaines n'ont pas été validées. La personne à l'origine de cette initiative populaire communale nous a déclaré :

« On a travaillé sur des propositions alternatives, notamment sur le coût [prix d'entrée majoré pour la piscine]. Le coût est trop élevé, mais les autorités voulaient à tout prix éviter le lancement d'une demande de référendum communal. À Dobel, il y a deux partis locaux, les *Pro Dobel* et la liste *Freie Unabhängige Dobel*, les *Pro* sont contre le maintien de la piscine couverte et les autres sont pour (interruption). Mais l'initiative ne visait pas une politisation. Il s'agit simplement d'une prise en compte des intérêts du village. La fermeture de la piscine avait été fixée le 13 juin. Une association s'était constituée auparavant autour de la défense de cette piscine couverte, avec comme objectif entre autres, la rénovation du toit.

Question : Combien de personnes agissent au sein de cette association ?

Il y a en fait dix personnes réellement actives au sein de cette association. Pour l'initiative, deux personnes se sont surtout mobilisées. Comme je vous l'ai dit, les initiateurs ne voulaient pas prononcer une préférence pour tel ou tel parti, surtout nous avons évité la politisation de la question [...]. Nos arguments sont les suivants : le maintien de la piscine est utile pour le tourisme et pour les familles du village. L'avenir du village, c'est de devenir un lieu-dortoir. La piscine créerait une animation. Les autorités locales ont fait valoir l'argument financier et demandé en contrepartie à ce qu'il y ait une hausse du prix d'entrée. La négociation a été engagée, l'association a gagné trois ans, il était important pour nous de gagner du temps (*Zeit zu retten*) »².

¹ D'après les recherches menées avec Fabian Reidinger auprès des archives de l'association *Mehr Demokratie* à Stuttgart en mai 2006. L'initiative figure dans la liste officielle du ministère de l'intérieur du Bade-Wurtemberg.

² Entretien téléphonique avec Gabriele Lech, à l'origine de l'initiative populaire communale dans ce Land, réalisé le 10 juin 2004.

Le lancement d'une initiative réactive relevait selon les propos de l'initiatrice de « l'urgence » (*Dringlichkeit*). L'initiative permettait d'activer un dialogue avec les autorités locales et de gagner du temps avant de demander un référendum.

« Peut-être que dans une demi-année on lancera une demande de référendum communal.

Comment avez-vous préparé concrètement l'initiative ?

Nous avons travaillé avec l'association *Mehr Demokratie* pour demander des informations précises sur les procédures à suivre, car nous n'avons aucune expérience »¹.

L'initiative de Dobel n'a donc pas abouti à une demande de référendum, mais les autorités ont agi afin d'éviter le lancement d'initiatives futures. Le choix du compromis est souhaitable surtout dans des petites communes où un sujet de politique locale peut rapidement envenimer les rapports interpersonnels. Le risque était que ce sujet devienne par la suite un motif de politisation des listes qui s'affrontent sur l'échiquier municipal.

2) Les raisons de l'échec des initiatives en Allemagne

L'échec des initiatives populaires tient à deux raisons qui sont le respect du catalogue positif de chaque Land (thèmes possibles des référendums locaux) et le nombre insuffisant de signatures valables. La récolte des signatures fait l'objet d'une vérification par les autorités locales, c'est pourquoi la présentation du dossier des signatures à la mairie est souvent l'occasion d'une démarche symbolique. Dans la commune d'Offenburg, une initiative populaire a été lancée en 1997 pour transformer la piste de l'aéroclub en un parc (*Pro Flugplatz initiative*), mais elle n'a recueilli que 1200 signatures, ce qui est insuffisant eu égard au quorum exigé (6000 signatures)². De plus, les autorités ont rappelé le fait qu'une demande de référendum local devait porter sur un objet important de politique locale. Cette demande a été réitérée en 2002 sans plus de succès. La banque de données que nous avons élaborée pour le Land du Bade-Wurtemberg avec la collaboration de Fabian Reidinger révèle que sur 310 initiatives populaires entre 1975 et 2006, 156 ont été converties en demande de référendum local ou ont été acceptées directement par les autorités. Parmi les 153 initiatives ayant échoué, 39 l'ont été en raison du dépassement du délai de temps imparti pour la récolte de signatures. Une initiative a été refusée à cause d'un vice de formulation de la demande. Deux initiatives

¹ *Ibid.*

² *Offenburger Tageblatt*, 26 avril 1997.

ont été refusées en raison d'une formulation équivoque à l'instar de la commune de Leutenbach (9005 habitants) où une initiative lancée en 1985 en faveur de la construction d'une mairie avec bibliothèque municipale, services sociaux et service de police a échoué à cause du délai de temps dépassé et d'une formulation ambiguë de la question. En 1999, une initiative populaire lancée à Asperg (11 907 habitants) sur un projet culturel (1800 signatures) n'a pas été acceptée car aucune proposition de couverture des frais n'avait été annoncée (*Kostendeckungsvorschlag*).

Nous avons recensé 83 initiatives refusées car l'objet ne concernait pas un thème important de la politique locale. Le nombre d'habitants moyen des communes ayant connu une situation d'initiative qui a échoué entre 1975 et 2006 est de 32 890 habitants. Même si l'initiative n'est pas convertie en demande de référendum communal, les autorités locales prennent conscience d'un besoin social local. En novembre 2002, dans la commune d'Hofstetten (1645 habitants), une initiative de 413 signatures réclame un référendum sur l'amélioration du réseau d'eau potable. Cette initiative est directement acceptée par les autorités locales qui préfèrent ne pas organiser de référendum local, d'autant plus qu'un référendum local avait été organisé en 1997 sur le même objet et avait échoué. Le premier filtrage dû à la présence d'un catalogue négatif (conditions d'acceptation des initiatives) est déjà la cause de l'échec d'un certain nombre de demandes. L'initiative peut être de plusieurs types : soit elle vise une modification d'une disposition communale (non pas sur l'organisation de l'administration mais sur l'activité communale), soit elle vise à abroger une mesure en vigueur (cas des initiatives réactives) soit elle vise à proposer une politique locale. Jean Meylan a fait la distinction entre ce qu'il appelle « l'initiative-référendum » qui regroupe les demandes d'un certain nombre de citoyens visant à soumettre au vote populaire la prise en considération d'une initiative portant sur l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un arrêté communal ou d'un règlement (cas des initiatives réactives en Allemagne), la demande formulée par un groupe de citoyens et immédiatement prise en compte par l'organe délibérant compétent (il s'agit d'un droit de motion) puis l'initiative populaire ou demande formulée par

un certain nombre de citoyens et soumise à la votation populaire et enfin la pétition apparentée à une initiative non valable¹.

En France, comme l'initiative populaire n'est que strictement consultative, elle ne peut que suggérer une politique publique sans réagir (sauf dans de très rares cas) à une disposition communale. Cela explique que la plupart des référendums locaux en France sont des référendums de consultation visant à demander l'avis des électeurs sur un projet de politique publique. Ils sont réduits *de facto* à être des sondages d'opinion² alors que l'institutionnalisation de l'initiative populaire contraignante multiplie les types de situation référendaire possibles et qualifie les interventions des citoyens suivant leurs objectifs.

B) L'organisation du référendum

En France et en Allemagne, le vote local a généralement lieu le dimanche comme un jour d'élection. Du point de vue de la technologie du vote, les municipalités éditent une carte d'électeur spécifique pour le référendum local en question. Pour les référendums de quartier, la procédure est un peu plus souple à l'instar du référendum ayant été organisé dans le 19^e arrondissement de Paris en juin 2003. Les habitants de la résidence Michelet-Curial-Cambrai ont été consultés un samedi (7 juin 2003), les bureaux de vote ayant été ouverts de 9h à 19h. Le maire de l'arrondissement, Roger Madec, avait présenté le 2 juin la consultation et les alternatives proposées aux électeurs avant de rencontrer les riverains le 4 juin au soir. La consultation de quartier a été organisée dans la foulée de la campagne pour ce référendum qui concernait une question bien particulière, à savoir l'ouverture de la résidence sur une des voies piétonnes ou des voies circulées. La proclamation des résultats s'est effectuée dès le 7 juin au soir, en présence de la maire-adjointe en charge de la démocratie locale de la Mairie

¹ Jean MEYLAN, 1993, *Le référendum local en Suisse et en Europe*, Publications par l'Association suisse pour le conseil des communes d'Europe, p. 10. Dans le cas français, l'initiative populaire consultative est quasi équivalente à une pétition.

² Pour Alfred Sauvy, le suffrage populaire contribue à éclairer ce qu'est l'opinion publique. « L'opinion publique n'est pas nécessairement la résultante des opinions individuelles, ni même la majorité d'entre eux sur un sujet donné ». Alfred SAUVY, 1997, *L'opinion publique*, Paris, PUF, Quadrige, p. 4.

de Paris, Marie-Pierre de la Gontrie¹. Pour la consultation illégale organisée à Arcueil le 5 décembre 1999, le référendum local a été organisé de manière similaire aux votes électifs.

« C'est un vote électoral classique où chacun peut s'exprimer. [...] Pour le référendum, on a fait voter tout le monde, c'est-à-dire les jeunes de plus de 16 ans et les résidents étrangers [hors Union Européenne]. À Arcueil, les gens qui paient des impôts ont le droit de s'exprimer. On a eu un référé du préfet. On avait 14 bureaux de vote avant, un 15^e a été ouvert à l'Hôtel de Ville pour les étrangers. Il fallait qu'on puisse contrôler qu'ils habitent à Arcueil »².

En Allemagne, certains référendums locaux ont lieu le même jour qu'une autre élection de façon à mobiliser les électeurs à l'instar du référendum qui a eu lieu à Karlsruhe le 22 septembre 2002 sur une question d'aménagement urbain. Ce référendum a été organisé le même jour que les élections législatives³, ce qui a eu pour effet de doper le taux de participation ; en effet, le taux de participation de 74% a été le plus fort de tous les taux des référendums locaux organisés dans cette ville⁴. Dans certains cas, le vote par correspondance est autorisé comme à Konstanz où lors du référendum local du 7 décembre 2003 concernant la construction d'un palais des congrès, 3 000 citoyens ont utilisé la correspondance⁵. À Radolfzell (29 000 habitants), le 26 octobre 2003, un référendum local a été organisé contre la privatisation partielle du gaz de ville, 925 personnes ont voté par correspondance¹. Les législations des *Länder* sont différentes quant à la précision des modalités d'organisation des référendums. Sept *Länder* renvoient au code électoral pour déterminer les conditions auxquelles doivent souscrire les référendums locaux, trois ont élaboré un code spécifique pour les référendums communaux et quatre *Länder* ont laissé la liberté aux communes de définir la manière dont les référendums seraient organisés. Si de manière générale, les votes ont lieu le dimanche et sont secrets, un local doit être également annoncé. Dans le *Land* de Rhénanie du Nord-Westphalie laissant les communes libres de fixer les conditions d'organisation du référendum communal, une enquête de la commission chargée de la politique communale a fait apparaître en 2004 que seulement 150 des 396 communes de ce *Land* avaient édité un

¹ Entretien en face-à-face avec Guillaume Métayer, directeur du cabinet du maire du 19^e arrondissement, réalisé le 4 juin 2004.

² Entretien en face-à-face avec Anne Buyck, maire-adjointe d'Arcueil, réalisé le 16 décembre 2003.

³ *Lahrer Zeitung*, 18 septembre 2002.

⁴ Base de données constituée entre 2005 et 2006 avec Fabian Reidinger sur les initiatives populaires et les référendums locaux dans le Bade-Wurtemberg.

⁵ *Südkurier Konstanz*, 7 décembre 2003.

code concernant l'organisation des référendums locaux². Les conditions d'organisation des référendums communaux sont loin d'être totalement harmonisées, même si elles suivent la plupart du temps les règles électorales classiques.

II. Le référendum comme occasion participative

Le référendum local est un mode exceptionnel de participation visant à compléter les déficiences du régime représentatif. En l'occurrence, la participation référendaire relève plutôt d'une démocratie d'opinion où les citoyens par leur vote expriment leurs préférences en matière de politiques publiques. Ce mode est parfois préféré lorsqu'il existe une certaine méfiance à l'égard du fonctionnement du système représentatif.

A) La visibilité de la procédure

Si le référendum offre une occasion ponctuelle aux publics d'intervenir dans le cours des décisions politiques, il devient important d'évaluer la visibilité de l'instrument au sein du répertoire participatif dans l'opinion publique.

1) La connaissance de l'instrument référendaire en Allemagne

En Allemagne, l'ensemble des *Länder* ayant institutionnalisé des éléments plébiscitaires, le référendum local et l'initiative populaire ont gagné en visibilité. Oscar W. Gabriel et Melanie Walter-Rogg³ ont exploité les résultats d'un sondage réalisé par *European Social Survey* entre 2002 et 2005 sur les différents canaux de participation des citoyens. Les questions portaient plus spécifiquement sur la participation ou non des personnes interrogées à des référendums ou à des actions politiques portées par des partis politiques. L'objectif est de comparer deux formes de participation, la participation à des structures du régime représentatif et la participation directe. En réalité, Oscar W. Gabriel distingue quatre types de participation politique locale en Allemagne, la participation thématique et l'activité

¹ *Südkurier Konstanz*, 27 octobre 2003.

² Jörg BOGUMIL, Lars HOLTKAMP, 2006, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, eine policyorientierte Einführung*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, p. 66.

³ Oscar W. GABRIEL, Melanie WALTER-ROGG, 2006, « Bürgerbegehren und Bürgerentscheide – Folgen für den kommunalpolitischen Entscheidungsprozess », *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, p. 55.

protestataire (réunions de citoyens, pétitions, rassemblements ou manifestations, mobilisation de la radio et de la télévision, participation à une initiative populaire ou à un référendum), la participation orientée vers un objectif concret (entretien avec les responsables de l'administration municipale, évaluation des recours légaux possibles), la participation partisane et la désobéissance civile (occupation d'usines, blocage de la circulation)¹. En d'autres termes, l'initiative populaire et le référendum visent une participation ciblée sur un thème précis (*single-issue vote*) de revendication à la différence de l'élection qui vise une appréciation générale de la compétence de l'élu. Le tableau suivant répartit l'ensemble des réponses obtenues lors du sondage portant sur les modes de participation des citoyens allemands.

Tableau 41 : La participation aux actions partisans et la participation directe en Allemagne

	2002/2003		2004/2005		2002-2005	
	N	%	N	%	N	%
Pas de participation politique	1517	52	1502	52	3019	52
Participation seulement à des initiatives populaires**	368	13	384	13	752	13
Participation à des actions partisans*	294	10	205	7	499	9
Participation à des actions partisans et à des initiatives populaires	125	4	138	5	263	5
Autres modes de participation (manifestations, boycotts)	615	21	677	23	1292	22
Ensemble des réponses	2919	100	2906	100	5825	100

Source : European Social Survey

*La participation à des actions partisans signifie que les personnes ont eu un contact avec un politicien ou un membre de l'administration de la Fédération, du *Land* ou de la commune.

**Ce sont des personnes qui ont participé à une campagne de signatures pour demander un référendum communal ou au niveau du *Land*

¹ Oscar W. GABRIEL, 2003, « Le peuple législateur : une analyse empirique des initiatives populaires et des référendums municipaux », dans Vincent HOFFMANN-MARTINOT, Claude SORBETS (dir.), *Démocraties locales en changement*, Paris, éditions Pedone, p. 120.

On remarque qu'entre 2002 et 2005, les types de participation ont peu évolué, les proportions restant stables pour chaque catégorie : 5% des personnes interrogées témoignent d'une participation intense puisqu'elles ont participé à la fois à des actions partisans et à des référendums. La participation aux initiatives et référendums est supérieure à la participation à des actions partisans. Les autres formes de participation ont également augmenté entre ces deux dates, ce qui traduit un accroissement de la participation politique. Il est intéressant de comparer ces données avec celles d'un sondage réalisé en octobre 1997 auprès de 3 533 citoyens allemands en coopération avec la Fondation Konrad-Adenauer afin de déterminer le profil sociologique des participants à ces nouvelles procédures¹ (2021 personnes interrogées habitaient en Allemagne de l'Ouest et 1512 en Allemagne de l'Est). Les répondants avaient évalué leur participation potentielle à différents types d'action politique, les résultats figurent dans le tableau suivant.

Tableau 42 : La participation politique en Allemagne fédérale (1997)

Activité	Serait envisageable	Déjà exercée	Différence potentiel-activité
Association avec d'autres personnes de même opinion	36	14	22
Rassembler les signatures, signer des pétitions	35	20	15
S'adresser aux autorités compétentes	35	16	19
S'adresser à l'administration de la ville ou de la commune	35	15	20
Participation à des initiatives populaires / référendums	35	9	26
Participation à des Bürgerinitiativen	32	9	23
Engagement d'une procédure juridique	32	7	25

¹ Oscar W. GABRIEL, 2003, « Le peuple législateur : une analyse empirique des initiatives populaires et des référendums municipaux », dans Vincent HOFFMANN-MARTINOT, Claude SORBETS (dir.), *Démocraties locales en changement*, Paris, éditions Pedone, p. 115.

Discussion populaire dans les assemblées de citoyens	31	11	20
S'adresser à la presse, à la radio ou à la télévision	31	8	23
Soutien à des comités de défense	30	9	21
Soutien à des partis	28	7	21
Participation à des réunions / manifestations de protestation	24	9	15
Engagement dans un parti	16	5	11
Bloquer la circulation par une manifestation	8	3	5
Résistance active	6	1	5

N=2523 (pondéré) ; données en pourcentage

Source : d'après Oscar W. GABRIEL, 2003, « Le peuple législateur : une analyse empirique des initiatives populaires et des référendums municipaux », dans Vincent HOFFMANN-MARTINOT, Claude SORBETS (dir.), *Démocraties locales en changement*, Paris, éditions Pedone, p. 139.

En ce qui concerne la participation éventuelle à certaines actions politiques, le référendum et l'initiative populaire apparaissent en bonne position, tout comme la signature de pétitions et la participation aux *Bürgerinitiativen*¹ et la participation à des assemblées communales (*Gemeindeversammlungen*). En revanche, moins de répondants ont participé réellement à des initiatives et des référendums (la différence entre la participation potentielle et réelle est de 26 points) qu'à la signature de pétitions ou même la participation aux assemblées populaires. La procédure est visible en Allemagne, même si la participation à de telles pratiques n'est pas totalement banalisée.

2) La méconnaissance de l'instrument référendaire en France

En France, de nombreuses enquêtes ont montré une valorisation relative du référendum depuis le début des années 1990. En avril 1994, selon l'institut de sondage Louis Harris, 42% des répondants associaient référendum et démocratie, 23% référendum et courage, 19%

¹ Rappelons qu'il existe une nuance entre une *Bürgerinitiative* et une initiative populaire. La *Bürgerinitiative* rassemble l'ensemble des actions de participation citoyenne en dehors du système politique, elles ne mènent pas forcément à une demande de référendum communal contrairement à l'initiative populaire qui vise un référendum au cas où les autorités n'accepteraient pas directement son objet. En d'autres termes, l'initiative populaire peut être l'un des modes de la *Bürgerinitiative*.

référendum et modernité¹. Les femmes reliaient plus que les hommes référendum à courage, les seconds et les employés davantage que la moyenne à démocratie et signe de leur adhésion, les moins de 35 ans à modernité ; chaque catégorie associait ainsi le référendum à ses préférences. Ces enquêtes ont été multipliées et sont à prendre avec précaution dans la mesure où elles présentent implicitement le référendum comme un correctif ou un instrument intrinsèquement démocratique, ce qui a pour conséquence d'augmenter un effet de désidérabilité de la part des répondants².

Le même institut³ révèle en juillet 1995 que 53% contre 32% des interviewés souhaitent que le domaine d'application du référendum soit étendu ; les cadres et professions intermédiaires y sont plus particulièrement attachés (écart supérieur 5 points à la moyenne), la droite plus que la gauche (écart de 12 points)⁴. Ce dernier résultat s'explique par le contexte national favorable à la droite puisque les élections législatives de 1993 et les élections de 1995 ont largement été en faveur de la droite et du centre. Cette enquête est intervenue avant la loi instituant le référendum législatif, une grande partie de la droite étant favorable à une extension du domaine référendaire national à des enjeux majeurs de société. Il n'est pas étonnant que dans le même temps, des procédures de participation aient été institutionnalisées à l'instar de la consultation locale, du débat public, des conseils de quartier. Néanmoins, l'attitude des citoyens concernant le référendum local est peu mesurée, car la procédure n'est pas visible. Il n'existe pas de grande enquête nationale mesurant la connaissance du référendum local au sein de l'opinion publique. Le référendum local est simplement relié à des enjeux circonstanciés n'apparaissant qu'à l'occasion des élections municipales.

3) Le profil sociologique des participants aux référendums en Allemagne

En ce qui concerne le profil sociologique des participants à des actions de démocratie semi-directe en Allemagne, le tableau suivant résume les positions tirées du même sondage

¹ Louis Harris/ *Profession politique*, 1006 personnes, échantillon représentatif (avril 1994).

² Il existe quelques études internationales sur l'appréciation de l'instrument référendaire par l'opinion publique. Todd DONOVAN, Jeffrey A. KARP, 2006, « Popular Support for Direct Democracy », *Party Politics*, vol. 12, n°5, pp. 671-688.

³ Louis Harris/ *Profession politique*, 1007 personnes, échantillon représentatif (juillet 1995).

⁴ Olivier ROUQUAN, 2005, *Régulations et stratégies présidentialisées sous la V^e République*, Paris, éditions Connaissances et Savoirs, p. 56.

réalisé en octobre 1997. Le tableau différencie la participation partisane qui signifie le fait de participer à des activités initiées par un parti politique et la participation plébiscitaire renvoyant à la participation des citoyens à une initiative populaire ou un référendum.

Tableau 43 : Socialisation et participation politique en Allemagne en 1997

Groupe	Participation plébiscitaire	Participation à un parti	Inactif	Participation seulement partisane	Participation seulement plébiscitaire	Les deux
Homme	43	34	54	2	8	32
Femme	28	23	68	3	6	20
Indice d'égalité	0,65	0,68	0,79	1,5	0,75	0,63
24 ans ou moins	35	28	62	2	7	26
25-34 ans	42	32	54	2	9	30
35-44 ans	44	37	54	2	6	35
45-54 ans	43	36	52	3	8	32
55-64 ans	34	24	64	2	10	22
65 ans et plus	17	16	78	4	4	11
Indice d'égalité	0,39	0,43	0,79	1,5	0,75	0,31
Sans diplôme	14	14	83	3	2	11
Formation primaire	25	20	70	3	6	17
Formation secondaire	38	30	60	1	6	28
Baccalauréat	51	42	45	3	10	39
Université	62	43	34	4	12	46
Indice d'égalité	0,23	0,33	0,41	0,25	0,16	0,24
Classe ouvrière inférieure et moyenne	22	17	76	2	6	15
Classe ouvrière supérieure, classe moyenne inférieure	38	28	59	3	9	25
Classe moyenne	42	34	54	3	8	31

Classe moyenne supérieure, classe supérieure	49	45	46	3	5	42
Indice d'égalité	0,45	0,38	0,60	0,66	0,56	0,36

Source : d'après Oscar W. GABRIEL, 2003, « Le peuple législateur : une analyse empirique des initiatives populaires et des référendums municipaux », dans Vincent HOFFMANN-MARTINOT, Claude SORBETS (dir.), *Démocraties locales en changement*, Paris, éditions Pedone, p. 144.

Note : l'indice d'égalité est le quotient des valeurs des groupes sociaux les plus inactifs et les plus actifs. Sa valeur est de 1 lorsque ces groupes présentent le même niveau de participation, et la valeur 0 quand l'un des groupes est totalement inactif. Plus la valeur est faible, plus l'activité politique des groupes est différente.

D'après ces données, les personnes entre 25 et 54 ans ont tendance à participer un peu plus à des activités plébiscitaires et à des activités partisanes que les autres catégories, bien que 10% des répondants entre 55 et 64 ans aient déclaré être mobilisables pour une participation uniquement plébiscitaire. Les personnes les plus actives professionnellement ont plus tendance à privilégier cet outil que les autres catégories. La participation plébiscitaire offre un décalage de genre, puisque les hommes semblent plus investis dans ce type de pratique que les femmes alors que la différence est moins nette concernant la participation partisane. Les variables de ressources et de statut sont plus significatives pour la participation à des activités plébiscitaires que pour l'engagement partisan, c'est-à-dire qu'on retombe sur l'un des dilemmes fondamentaux de la participation : les classes sociales les plus formées investissent ce champ nouveau, car elles ont les moyens intellectuels d'en comprendre les effets (62% des répondants ayant suivi des études universitaires sont prêts à prendre part à une initiative ou à un référendum contre 14% chez les non diplômés). Le référendum local n'est pas un outil simplificateur, ses enjeux et les conditions de son utilisation impliquent une compréhension du fonctionnement du système politique en Allemagne. Plus on gravit les échelons sociaux, plus on trouve de répondants ayant un engagement dans ce type de procédures.

Si en France les enquêtes montrent une empathie certaine avec le référendum national, le référendum local n'est pas visible, car son statut n'est pas totalement clarifié, contrairement à l'Allemagne où les occasions de participer à une campagne référendaire au niveau local ou au niveau du Land, sont plus nombreuses.

B) Le scepticisme envers le système représentatif

Le référendum est d'abord une occasion pour les personnes y participant de manifester une certaine insatisfaction à l'égard des institutions représentatives.

1) Le référendum local comme expression d'une insatisfaction relative

Lors d'un sondage réalisé en octobre 1997 auprès de 3 533 citoyens allemands en coopération avec la Fondation Konrad-Adenauer afin de déterminer le profil sociologique des participants à ces nouvelles procédures, il est apparu que les attitudes des personnes engagées dans le domaine de la démocratie directe témoignaient d'un scepticisme relatif à l'égard des institutions représentatives.

Tableau 44 : Le profil d'attitudes des actifs en politique en Allemagne, 1997

Attitude	Participation inactive	Participation seulement partisane	Participation seulement plébiscitaire	Participation partisane et plébiscitaire	Toutes les personnes interrogées
Confiance dans l'État de partis	17	40	17	27	20
Confiance dans les institutions	42	60	45	57	53
Confiance dans les institutions municipales	25	40	17	26	25
Confiance dans la politique	24	55	18	30	22
Satisfaction vis-à-vis de la démocratie	65	82	69	75	69

Source : Oscar W. GABRIEL, 2003, « Le peuple législateur : une analyse empirique des initiatives populaires et des référendums municipaux », dans Vincent HOFFMANN-MARTINOT, Claude SORBETS (dir.), *Démocraties locales en changement*, Paris, éditions Pedone, p. 150

Plus les personnes sont impliquées dans les référendums et les initiatives populaires, plus elles témoignent d'une certaine méfiance à l'égard du système représentatif, la différence en termes de satisfaction de la démocratie entre ceux ayant une participation seulement partisane et ceux ayant une participation seulement plébiscitaire étant de 13 points. Ainsi, le référendum et l'initiative populaire offrent l'occasion à ces citoyens d'exprimer leur insatisfaction. Il importe de dégager la structure partisane au niveau des gouvernements des *Länder* afin de comprendre le contexte de l'institutionnalisation des procédures de démocratie

directe. Le tableau suivant montre que l'institutionnalisation des procédures de démocratie directe n'est pas la propriété d'un parti politique, mais qu'elle intervient dans le jeu partisan.

Tableau 45 : L'influence de la structure partisane sur l'institutionnalisation des procédures de démocratie directe au niveau du Land

Land (date d'introduction des procédures)	Législation favorable (1= peu favorable, 2= relativement favorable, 3= très favorable) en fonction des catalogues et des prix d'entrée et de sortie	Structure partisane (sur le long terme)
Bade-Wurtemberg (1956)	2	Dominante (*) CDU (Hochburg FDP)
Bavière (1995)	3	Dominante CSU
Berlin (2000)	2	Dominante SPD (1949-71), compétition
Brandebourg (1993)	2	Dominante SPD
Brême (1994)	2	Dominante SPD (1949-95)
Hambourg (1998)	3	Dominante SPD (1949-2001), compétition
Hesse (1993)	3	Dominante SPD (1949-70), compétition
Mecklembourg-Poméranie extérieure (1994)	1	Compétition
Basse-Saxe (1996)	2	Compétition
Rhénanie du Nord-Westphalie (1994)	2	Dominante CDU (49-58), compétition (1966-70), Dominante SPD (depuis 1975)
Rhénanie-Palatinat (1994)	1	Dominante CDU (1955-1970), compétition (1975), Dominante SPD (1980-1999)
Sarre (1997)	2	Dominante SPD
Saxe (1993)	3	Compétition
Schleswig-Holstein (1990)	2	Compétition (1949-54), Dominante CDU (1958-83), compétition (1987), Dominante SPD depuis 1988
Thuringe (1993)	2	Compétition

(*) La dominance est définie de la manière suivante : durant au moins deux législatures, l'opposition a très peu de chances d'influencer un changement de majorité. La compétition signifie au contraire une situation de concurrence ouverte sur l'exercice du pouvoir politique (changement de coalition possible)

Source : d'après les indications de Roland Sturl et de Petra Zimmermann-Steinhart¹ complétées par nos recherches

On remarque qu'il existe une relation entre la configuration partisane et l'institutionnalisation d'une législation plus favorable à la démocratie directe. Plus un parti est dominant et n'a pas à craindre l'opposition, plus le Land s'est doté d'une législation relativement favorable à la démocratie directe, comme si cette dernière remédiait quelque peu à l'**unilatéralisme partisan**. Plus les partis sont en compétition et moins la législation est favorable (à l'exception de la Saxe) à de telles procédures qui viendraient surcharger le système politique local. Si on envisage cette relation à la lumière de l'état des pratiques, alors cela devient encore plus vrai puisque la Saxe est loin d'être un *Land* où les initiatives populaires communales et les référendums se développent. Nous avons vu dans le cas de la Bavière le fait que l'institutionnalisation des procédures de démocratie directe a été rendue possible en partie à cause du monopole de l'exécutif du Land et d'une majorité d'exécutifs communaux par la CSU. Cette hypothèse d'une alternative à un système politique ayant la même configuration pendant un certain temps pourrait être développée grâce à deux théories, celle de Robert A. Dahl sur la *polyarchy*. Selon Robert A. Dahl,

« les polyarchies peuvent être alors pensées comme des régimes relativement démocratisés, ou, pour le dire d'une autre façon, les polyarchies sont des régimes qui ont été substantiellement rendus populaires et libéralisés, ce qui signifie qu'ils sont très ouverts à la contestation publique »².

La démocratie directe offre le cadre de cette contestation sans qu'elle aboutisse directement au renouvellement des élites, car sa fonction première n'est pas de participer immédiatement à la compétition électorale. Ainsi, lorsque le système politique est stable, ces pratiques se développent et alimentent un certain scepticisme à l'égard du système représentatif jugé relativement clos sur lui-même. La démocratie directe s'inscrit dans un mouvement d'ouverture du système politique, la démocratisation impliquant la mise en forme d'un ordre social pluriel et la transformation d'oligarchies hégémoniques en polyarchies. Le tableau précédent montre en quoi la démocratie directe vient corriger le caractère

¹ Roland STURL/ Petra ZIMMERMANN-STEINHART, 2005, *Föderalismus, eine Einführung*, Baden-Baden, Nomos, 2005, p. 112.

² Robert A. DAHL, 1971, *Polyarchy, Participation and opposition*, New Haven, London, Yale University Press, p. 8.

hégémonique du système politique local. On peut supposer que plus il y a de référendums, plus l'insatisfaction à l'égard des institutions augmente.

2) La légitimité exclusive du mandat électif en France

Du côté des élus, l'élection reste le moment majeur de définition du programme des politiques publiques locales. Selon l'enquête menée auprès des maires européens des communes de plus de 10 000 habitants, 28,6% des maires allemands estiment que le résultat de l'élection détermine quelque peu le contenu des politiques municipales contre 84,6% des maires français¹. La différence est assez majeure, elle illustre parfaitement le fait qu'en France l'élection est la seule manière de légitimer une équipe ainsi que sa politique. En France, 70% des maires de communes de plus de 3 500 habitants estiment que « le résultat des élections locales doit être l'élément décisif dans la détermination des politiques municipales »². Le privilège de l'élection n'empêche pas que dans le même temps, 45,3% d'entre eux estiment que « les citoyens devraient pouvoir faire connaître leurs vues avant que les décisions importantes soient prises par les élus ». L'intervention citoyenne se limiterait à aiguiller certaines des décisions des élus, mais en aucun cas elle ne devrait les contraindre dans leurs actions. Il est vrai que la fréquence des élections au suffrage universel direct en France ne joue pas en faveur de l'organisation de référendums.

Toutes ces élections ont leur propre calendrier, d'autant plus que les candidats sont investis nationalement³. Les autres procédures ne peuvent affecter que marginalement le développement des politiques publiques locales. Pourtant, l'évolution des démocraties modernes est caractérisée par ce dilemme : si l'élection ne suffit pas à garantir l'application

¹ Base de données SSD 0822 « The European mayor – Political leaders in the changing context of local democracy », Henry Bäck, School of Public Administration, Göteborg University. La réponse à la question a été évaluée suivant une échelle ordinale de 1 à 5, le calcul de ce chiffre provient donc d'une addition des niveaux 3 et 4 de l'échelle.

² Éric KERROUCHE, 2005, « L'impasse démocratique des intercommunalités françaises ou le lien manquant », dans Laurence BHERER, Jean-Pierre COLLIN, Éric KERROUCHE, Jacques PALLARD (dir.), *Jeux d'échelle et transformation de l'État, le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Laval, Presses universitaires de Laval, pp. 416-417. Le questionnaire, réalisé pour l'enquête sur les maires européens, a été envoyé à tous les maires français des communes de plus de 3 500 habitants, le taux de réponse a été de 21,2%.

³ Dominique COLAS, 2000, « La sociologie politique », dans Jean-Michel BERTHELOT (dir.), *La sociologie française contemporaine*, Paris, PUF, Quadrige, p. 212.

des décisions collectives, l'extension des procédures de participation démocratique n'améliore pas forcément la clarification des préférences collectives. Selon Claus Offe et Ulrich Preuß, « il n'y a pas de relation linéaire entre participation et rationalité en proposant une *radicalisation du principe de participation démocratique* »¹. En d'autres termes, la surenchère de dispositifs participatifs pourrait avoir des effets pervers et paralyser les interventions des citoyens au sein de la vie politique. De plus, les gouvernements locaux sont bousculés par les diverses échéances électorales, ce qui ne rend pas aisée l'organisation de votes locaux en dehors de ces moments. Jean Chesneaux a saisi cette ambiguïté de la temporalité démocratique qui reste prisonnière du court terme.

« [Les] délais rapprochés [des consultations électorales] répondent légitimement à un souci de contrôle régulier des élus par le citoyen, mais ils se trouvent en décalage manifeste par rapport aux enjeux à plus long terme que représentent les "choix de société" »².

L'enjeu reste de savoir si les occasions exceptionnelles de participation des habitants à la vie locale contribuent à une réflexion à long terme sur le développement des politiques locales. Dans tous les cas, les citoyens approuvent beaucoup plus que les élus ce mode de participation qu'ils jugent adapté à la mise sur agenda de problèmes concrets.

C) Le jeu des échelles : comparaison des pratiques référendaires communales et régionales en Allemagne

Les enjeux varient de manière importante entre la commune et le *Land* où les initiatives et référendums peuvent avoir des conséquences constitutionnelles. C'est ce qui explique la restriction des délais pour une initiative législative et les quorums élevés d'approbation en cas de référendum. Le tableau suivant détaille l'ensemble des législations concernant l'initiative et le référendum législatifs.

Tableau 46 : Les quorums constitutionnels des initiatives et des référendums au niveau des Länder

Bundesland	Motion de recevabilité du	Taux de signatures (%)	Délai du dépôt de la demande	Référendum (quorum)	Type de référendum
------------	---------------------------	------------------------	------------------------------	---------------------	--------------------

¹ Claus OFFE, Ulrich PREUß, 1997, « Les institutions démocratiques peuvent-elles faire un usage "efficace" des ressources morales ? », dans *Les démocraties modernes à l'épreuve*, Textes réunis et présentés par Didier LE SAOUT, Yves SINTOMER, Traduit de l'anglais par Yves SINTOMER, Paris, éditions L'Harmattan, p. 227.

² Jean CHESNEAUX, 1996, *Habiter le temps*, Paris, éditions Bayard, p. 257.

	dépôt de la demande de référendum		Administration (A) ou libre (F)	d'approbation pour des lois en %	Contre-projet du Landtag
Bade-Wurtemberg	10 000 électeurs enregistrés	16,7 (1 209 000 électeurs)	14 jours (A)	33	Obligatoire et sous condition Oui
Bavière	25 000	10 (887 500)	14 jours (A)	Majorité simple	Obligatoire et sous condition Oui
Berlin	25 000	10 (244 000)	2 mois (A)	33 (4)	Obligatoire et sous condition Oui
Brandebourg	20 000 (7)	80 000	4 mois (A)	25	Obligatoire et sous condition Oui
Brême	5 000	10 (49 500) 20 (99 000) (3)	3 mois (F)	25	Obligatoire et sous condition Oui
Hambourg	10 000 (7)	5 (121 400)	21 jours (A)	20	Obligatoire et sous condition Oui
Hesse	3%	20 (859 000)	14 jours (A)	Majorité simple	Obligatoire et sous condition Oui
Mecklembourg-Poméranie extérieure	-(1)	140 000 (10%)	Pas de délai (F) (5)	33	Obligatoire et sous condition Oui
Basse-Saxe	25 000	10 (595 000)	12 mois (F)	25	Obligatoire et sous condition Oui
Rhénanie du Nord-Westphalie	3 000	8 (1 047 000)	8 semaines (A)	15	Obligatoire et sous condition Oui
Rhénanie-Palatinat	20 000	10 (301 500)	2 mois (A)	Majorité simple à partir d'un taux de participation de 25%	Obligatoire et sous condition Oui
Sarre	5 000	20 (165 000)	14 jours (A)	50	Obligatoire et sous condition Oui
Saxe	40 000 (7)	13 (au moins 450 000, pas plus de 15%)	8 mois (F)	Majorité simple	Obligatoire et sous condition Oui

Saxe-Anhalt	10 000	250 000 (11%)	6 mois (F)	25 ou majorité simple (2)	Obligatoire et sous condition Oui
Schleswig-Holstein	20 000 (7)	5 (107 000)	6 mois (A) (6)	25	Obligatoire Oui
Thuringe	5 000	10 (197 000) pour dépôt libre et 8 (158 000) pour dépôt à l'administration	4 mois (F) 2 mois (A)	25	Obligatoire et sous condition Oui

(1) La motion de recevabilité de la demande de référendum est à déterminer après le dépôt des signatures

(2) S'il y a contre-projet du Landtag, la majorité des votants suffit

(3) Pour les initiatives constitutionnelles

(4) La clause correspond à un taux de participation de 50%

(5) Possible d'avoir une motion déposée à l'administration sur un délai de 2 mois

(6) D'autres modalités de dépôt peuvent être demandées

(7) Une initiative précédente remplace la demande de recevabilité

Source: Bärbel Martina WEIXNER, Mars 2006, « Direkte Demokratie in den Bundesländern », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 10/2006, p. 20

Dans tous les cas, le Landtag peut déposer un contre-projet, permettant aux votants de s'exprimer à la fois sur l'objet de l'initiative et le contre-projet¹. Ainsi, le système représentatif se trouve contraint à réagir et à trouver un contre-projet susceptible de désarmer l'objet de l'initiative. En Saxe-Anhalt, les législateurs ont voulu marquer une différence entre une initiative et le contre-projet. Alors que le taux d'approbation doit atteindre les 25% pour une initiative, la majorité simple suffit pour l'adoption du contre-projet. Les étapes de la procédure sont encore plus calibrées, puisque contrairement aux initiatives populaires locales, il existe dans certains *Länder* deux modalités de dépôt, soit à l'administration soit de manière libre. Nous notons une différence dans le délai de dépôt entre les législations qui ne le prennent pas en compte (Mecklembourg-Poméranie extérieure) et celles qui ont un délai très court à l'instar du Bade-Wurtemberg et de la Bavière. Néanmoins, dans le cas du Mecklembourg, le prix de sortie est très élevé (taux d'approbation de 33%), ce qui explique l'assouplissement des conditions d'entrée d'une initiative populaire. Si on prend la législation

¹ Les autorités locales des communes suisses alémaniques ont une pratique importante du contre-projet. Michael BÜTZER, 2005, « Continuity or Innovation? Citizen Involvement and Institutional Reforms in Swiss Cities », in STEYVERS, Jean-Benoît PILET, Herwig REYNAERT, Pascal DELWIT, *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*, Bruges, Vanden Broele Publishers, p. 229.

de Brême, qui est un cas faible en matière de référendums communaux, l'évolution de la législation a été plus favorable à la démocratie directe au niveau du Land. En 1994, le quorum d'entrée avait été abaissé de 20 à 10% pour les initiatives populaires et le droit de pétition a été introduit grâce à l'article 87 alinéa 2 de la Constitution, donnant la possibilité à 2% des habitants (y compris les étrangers) de plus de 16 ans de déposer une pétition¹. Cependant, cette bonne volonté s'applique à l'initiative plus qu'au référendum, car il reste très difficile pour une initiative de se transformer en un référendum décisionnel. En effet, le quorum a des effets encore plus dissuasifs qu'au niveau communal. Selon Thorsten Hüller, il y a une relation inversement proportionnelle entre le quorum d'approbation et le taux de participation au niveau des *Länder*².

De manière générale, les législations des nouveaux *Länder* ont quand même des conditions plus favorables que celles des anciens *Länder*. La définition des procédures de démocratie directe au niveau du *Land* fait l'objet d'une bataille politique importante comme l'a exposé au cours d'une conférence une ancienne responsable du parlement de Thuringe qui a retracé les étapes de la discussion parlementaire visant à définir des conditions juridiques des procédures de démocratie directe entre 2001 et 2003. Alors que le PDS et la gauche étaient favorables à ces procédures, la CDU et le FDP n'avaient pas de position arrêtée. Les questions des délais et des quorums ont fait l'objet de querelles politiques. Entre le 16 avril 2001 et le 19 septembre 2001, il était question d'un délai de six mois.

« La cour constitutionnelle avait entériné ce délai avant qu'une nouvelle discussion ne soit engagée au *Landtag* pour trouver un compromis. Il a été question d'un quorum de 17% dans le cas d'une demande de référendum au niveau du *Land* visant la modification de la Constitution et d'un quorum de 10% assorti d'un délai de quatre mois pour toute initiative populaire législative. Le quorum d'approbation pour un référendum constitutionnel était de 25%. Cela correspondait à la proposition de la fraction CDU du *Landtag* qui s'était prononcée pour une restriction des droits populaires [...] La CDU a évolué par la suite »³.

¹ Erich RÖPER, März 2005, « Volksinitiativen und Bürgeranträge: Richtungsweisendes Urteil des OVG Bremen », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, p.155.

² Thorsten HÜLLER, Dezember 2006, « Direkte Demokratie: Das Problem der Quoren », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, p. 831.

³ Conférence de Christine Lieberknecht à l'Institut de la démocratie directe de Dresde prononcée le 31 mai 2006, 17^e *Gesprächsrunde*.

La CDU était tout aussi réservée quant au référendum communal de ce *Land*, dans la mesure où les maires de cette tendance avaient fait part de leurs craintes. La parlementaire a alors montré la différence qualitative entre l’initiative communale et l’initiative régionale.

« Les initiatives au niveau du *Land* visent une mobilisation de masse alors qu’au niveau communal, il s’agit essentiellement de préoccupations citoyennes ciblées. La *Volksinitiative* est de ce point de vue une pétition de masse »¹.

La différence d’échelle a une importance considérable, puisque le référendum régional s’appuie sur une revendication partagée par une grande partie du peuple d’un *Land*.

Au niveau régional, le dépôt de l’initiative populaire se déroule en deux étapes, d’une part la demande de recevabilité d’une initiative, puis la récolte des signatures lorsque cette première demande a été acceptée. Le tableau suivant s’intéresse à la proportion des initiatives législatives dans l’ensemble des *Länder*.

Tableau 47 : Pratique des initiatives populaires menées à leur terme au niveau des Länder jusqu’en 2004

<i>Bundesland</i>	Ecole, éducation et formation	Thèmes communaux et régionaux / Transports	Législation sur les droits populaires et / ou droits populaires communaux	Préoccupations sociales et économiques	Environnement, protection des consommateurs / santé publique	Structure du système politique (organes du <i>Land</i> , procédures)	Nombre total (proportion par rapport à toutes les initiatives)
Bade-Wurtemberg	-	-	-	-	-	-	0
Bavière	5	1	1	1	4	3	15 (29,4%)
Berlin	1	-	-	-	-	-	1 (2%)
Brandebourg	1	6	-	-	-	-	7 (13,7%)
Brême	2	-	-	-	-	1	3 (5,9%)
Hambourg	2	1	2	-	1	1	7 (13,7%)
Hesse	-	-	-	-	-	1	1 (2%)
Mecklembourg-Poméranie extérieure	-	-	-	-	-	0	0
Basse-Saxe	2	-	-	-	-	-	2 (3,9)
Rhénanie du Nord-	1	1	-	-	-	-	2 (3,9)

¹ *Ibid.*

Westphalie							
Rhénanie-Palatinat	-	-	-	1	-	-	1 (2%)
Sarre	-	-	-	-	-	-	0
Saxe	2	1	-	1	-	-	4 (7,8%)
Saxe-Anhalt	2	-	-	-	-	-	2 (3,9%)
Schleswig-Holstein	1	-	-	2	-	-	3 (5,9%)
Thuringe	-	-	1	2	-	-	3 (5,9%)
Proportion par rapport à toutes les initiatives	37,3	19,6	7,8	13,7	9,8	11,8	100

Source: Bärbel Martina WEIXNER, Mars 2006, « Direkte Demokratie in den Bundesländern », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 10/2006, p. 21

Sur l'ensemble des initiatives déposées jusqu'en 2004, le tiers d'entre elles ont obtenu un succès. Quatre demandes ont été directement acceptées par le Parlement et treize ont déclenché un référendum¹. Pour ces treize référendums, les vœux des initiateurs ont été exaucés. Il est à remarquer que les organes étatiques chargés de transposer l'objet de l'initiative n'ont pas toujours accepté le résultat. En Bavière, les quorums des initiatives et des référendums communaux ayant été adoptés grâce à un référendum régional ont été rehaussés par une décision de la Cour constitutionnelle du *Land* en 1997 qui s'est appuyée sur la proposition des parlementaires CSU du Landtag de l'époque. Il s'agissait pour les élus de compliquer le lancement d'une initiative communale par peur d'avoir à faire face à une effervescence contestataire au sein de l'espace public local. La même chose arriva pour une initiative ayant obtenu un succès à Hambourg en 2004 contre la privatisation des hôpitaux du *Land*, initiative qui a été supprimée *de facto* par le Parlement local.

L'élection reste le mode majeur de sélection des représentants qui conduisent les politiques publiques durant leur mandat. Les référendums ne sont là que pour sanctionner une décision contestée ou proposer une politique publique, c'est-à-dire qu'ils interviennent ponctuellement et exceptionnellement dans le travail des élus.

¹ Bärbel Martina WEIXNER, März 2006, « Direkte Demokratie in den Bundesländern », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 10/2006, p. 22.

III. Les thèmes référendaires comme indicateurs de nouvelles valeurs

Le repérage des thèmes proposés par l'ensemble des référendums locaux permet de mesurer la façon dont les citoyens et les partis politiques locaux participent à la mise sur l'agenda des gouvernements locaux d'un certain nombre de priorités dans les politiques publiques. Soit l'initiative provient des autorités communales et il s'agit d'une annonce sur une politique publique à venir, soit l'initiative provient de la société civile et il s'agit d'une mise sur agenda réelle. Le défi est que d'une simple demande particulière émerge une problématique plus générale capable d'enclencher le processus de mise en œuvre de la politique publique adéquate. Comme l'écrit Elizabeth Sheppard,

« La publicisation d'un problème ou, plus précisément, la saisie de celui-ci par les autorités compétentes et son inscription sur l'agenda politique peuvent se heurter à des obstacles liés à l'intelligibilité du problème auprès du champ politique. Si le problème n'est pas encodé ou traduit dans le langage politique, il sera inadapté à l'inscription sur l'agenda et au traitement par l'appareil politico-administratif »¹.

Le repérage de ces thèmes et de leur hiérarchie permet de comprendre la façon dont les priorités en politique locale sont énoncées et la manière dont elles sont traduites par le système politique. La question reste de savoir si ces thèmes épousent l'évolution des valeurs des citoyens français et allemands.

A) La transformation des valeurs

De nombreuses études ont montré une évolution des valeurs se caractérisant par l'apparition de nouveaux comportements citoyens². Par valeurs, nous entendons « les représentations les plus fondamentales sur ce qui est bien ou mal, désirable ou à rejeter »³. Les valeurs sont apodictiques, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas démontrables et comme le résumait Jan W. Van Deth et Elinor Scarbrough, trois caractéristiques peuvent être retenues : les valeurs ne peuvent pas être observées directement, elles engagent des considérations

¹ Elizabeth SHEPPARD, 2004, « Problème Public », dans Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT, Pauline RAVINET, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, pp. 352-353.

² Michel FORSÉ, Maxime PARODI, 2006/4, « Les progrès du raisonnable. Une évolution des valeurs en Europe de l'Ouest et aux Etats-Unis entre 1980 et 2000 », *Revue française de sociologie*, volume 47, pp. 899-927.

³ Pierre MULLER, 1990, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, Que sais-je ? p. 64.

morales et elles sont des conceptions du désirable¹. Dans le cas du référendum local, les valeurs jouent à un double niveau : d'une part, l'institutionnalisation du référendum local traduit la réponse politique donnée à une demande diffuse dans le temps, d'autre part les thèmes des référendums sont une preuve des préoccupations des citoyens sur leurs territoires locaux. Il convient alors de comparer les grandes enquêtes permettant de mesurer l'évolution des valeurs et des comportements des citoyens aux thèmes référendaires ciblant des demandes de politiques publiques précises. La procédure référendaire n'est pas un réflexe automatique des citoyens lorsqu'ils demandent une politique locale. Guy Hermet pointe à juste titre **l'illusion d'une vision procédurale** où la solution serait inscrite uniquement dans l'institutionnalisation de l'instrument. En effet, les procédures sont reliées aux **valeurs démocratiques** et dépendent de l'usage qu'en font les citoyens.

« L'idéal serait, poursuit Guy Hermet, que les citoyens retrouvent un plaisir gratuit à redevenir plus actifs et participants, s'ils l'ont jamais été. Ce qui suppose qu'ils se convainquent à nouveau, de façon vraiment motivante, de l'excellence des valeurs démocratiques au lieu de se comporter en simples requérants de faveurs gouvernementales »². C'est pourquoi il devient important d'évaluer la manière dont les votes locaux en dehors des moments électoraux traduisent une **orientation** des demandes de politiques concrètes.

Le problème est de définir une stratégie permettant de montrer la relation entre les comportements, les valeurs et les motivations des acteurs agissant dans l'espace public. Les questions référendaires offrent une solution méthodologique puisqu'elles permettent d'envisager les problèmes concrets qui se posent aux populations locales. Les questions sont des premières traductions de problèmes publics localisés.

1) Un désir de participation dans les nouveaux Länder

Afin de déterminer si les questions référendaires traduisent une évolution des valeurs et des comportements des citoyens de la société civile, nous devons nous référer à des enquêtes mesurant les opinions des citoyens. Il importe de prendre en compte une différenciation des attitudes entre les citoyens d'ex-RDA et ceux d'ex-RFA puisque les contextes politiques y

¹ Jan W. VAN DETH, Elinor SCARBROUGH, 1995, « Introduction : the impact of values », in Jan W. VAN DETH, Elinor SCARBROUGH (dir.), *The impact of values*, Oxford University Press, p. 28.

² Guy HERMET, Août 1991, « Le désenchantement des vieilles démocraties », *Revue internationale des sciences sociales*, n°129, p. 489.

sont différents. À propos de l'évolution des valeurs des citoyens des nouveaux *Länder*, Kai Arzheimer et Markus Klein ont analysé les résultats d'une enquête officielle réalisée par IPOS (« *Einstellungen zu aktuellen Fragen der Innenpolitik* ») pour le ministère fédéral de l'Intérieur sur les valeurs de citoyens de l'Est et de l'Ouest. Les premières enquêtes avaient été faites en 1984 en ex-RFA et ont été renouvelées chaque année jusqu'en 1995¹. Des réponses antagonistes ont été définies pour les neuf thèmes envisagés comme le résume le tableau suivant.

Tableau 48 : Les indicateurs de valeurs de l'enquête IPOS « *Einstellungen zu aktuellen Fragen der Innenpolitik* »

Thème défini + options antagonistes (échelle progressive de 1 à 7 proposée aux répondants)	
1) Confort de vie indépendant de la productivité	
A) Une société qui assure à l'individu un confort même si sa productivité est moins importante	B) Une société dans laquelle le confort est une priorité pour l'individu et dépend de sa productivité
2) L'économie de marché	
A) Une société dans laquelle l'économie doit plutôt être planifiée de manière centrale	B) Une société qui dépend plutôt de l'économie de marché
3) La répartition des revenus	
A) Une société qui accorde de la valeur à l'égalité des revenus élevés	B) Une société qui récompense la distinction des capacités, de la formation et de la productivité
4) Limitation de la croissance économique	
A) Une société qui exige la croissance économique	B) Une société qui limite la croissance économique
5) Une police forte	
A) Une société qui tente de fonctionner avec le moins de police possible	B) Une société qui repose sur une police puissante susceptible d'assurer l'ordre et la sécurité
6) La protection de l'environnement face à la croissance économique	
A) Une société qui définit la prépondérance de la croissance économique sur la protection de l'environnement	B) Une société qui définit la prépondérance de la protection de l'environnement sur la croissance économique
7) La domination des élites	
A) Une société dans laquelle le citoyen participe aux décisions politiques importantes, quand bien même cela occasionnerait des retards dans la prise de décision	B) Une société qui laisse les décisions politiques importantes aux responsables qui peuvent alors décider rapidement
8) Les priorités étatiques	

¹ Pour les nouveaux *Länder*, l'enquête a été menée à partir des années 1990. Les données étudiées sont des données agrégées entre 1990 et 1995 sans que le nombre de répondants soit précisé. Kai ARZHEIMER, Markus KLEIN, 1997, in Oscar W. GABRIEL (Dir.), *Politische Orientierungen und Verhaltensweisen im vereinigten Deutschland*, Opladen, Leske+Budrich, p. 45.

A) Une société dans laquelle le citoyen individuel se préoccupe de l'âge et de la maladie	B) Une société dans laquelle c'est plutôt l'État qui assure le soin de l'âge et de la maladie
9) L'attitude optimiste envers la technique	
A) Une société qui reste plutôt sceptique face au progrès technique car il réserve des gros dangers pour l'avenir	B) Une société qui exige le progrès technique car il assure l'avenir

Source : d'après Kai ARZHEIMER, Markus KLEIN, 1997, in Oscar W. GABRIEL (Dir.), *Politische Orientierungen und Verhaltensweisen im vereinigten Deutschland*, Opladen, Leske+Budrich, p. 46.

Pour chaque question, une échelle de 1 à 7 a été proposée aux répondants suivant que leur réponse se rapproche des propositions A ou des propositions B. La question n°7 pose clairement une alternative entre une société animée par le respect du principe participatif et une société dont le souci est le fonctionnement strict du système représentatif. La question n°7 est même axée sur la différence de nature entre une démarche participative qui consomme du temps et une démarche classique de l'élu qui décide et qui est donc plus rapide. Trois hypothèses avaient été proposées alors par Arzheimer et Klein, la première étant celle d'une conservation des valeurs d'avant le communisme qui expliquerait l'échec du SED¹ d'avoir créé un homme socialiste nouveau.

Selon cette hypothèse, les citoyens est-allemands seraient davantage préoccupés de confort matériel que leurs homologues de l'Ouest, du fait d'une privation pendant une longue période. La seconde hypothèse est celle d'une socialisation qui atténue le caractère radical de la première hypothèse en montrant que d'une certaine manière le modèle d'une industrie d'État a influencé les opinions des citoyens de l'ex-RDA et explique à la fois l'exigence de confort matériel et d'égalité sociale. L'acceptation du principe de productivité ne va pas sans perspective d'égalité sociale. La troisième hypothèse est celle d'une congruence des valeurs de l'Est et de l'Ouest, dans la mesure où même en ex-RDA, les citoyens ont subi une transformation des valeurs (*Wertewandelprozess*) de manière souterraine, en dehors de la propagande officielle. De plus, les idées fortes du communisme (recherche du bien-être collectif, égalité sociale) ont été intériorisées par les individus d'ex-RDA: les valeurs ont par conséquent évolué d'un idéal d'égalité sociale stricte vers un idéal de participation civique². Pour les résultats des enquêtes concernant les anciens *Länder*, la demande de participation a progressé de 1984 à 1995, elle est très significative entre 1990 et 1995 : les réponses montrent

¹ Ex-parti communiste de la RDA.

² Ronald INGLEHART, 2000, « Globalization and Postmodern Values », *The Washington Quarterly*, p. 223.

une légère préférence pour le paradigme participatif que pour le modèle strictement élitaire avec sur l'échelle des valeurs définie dans le tableau ci-dessous des réponses au-dessus de 3, puisque 1 signifie que l'on adopte entièrement le modèle participatif et 7 entièrement le modèle élitaire (3,1 pour 1990, 3,1 pour 1991, 3,1 pour 1992, 3,2 pour 1993, 3,0 pour 1995)¹. Pour les nouveaux *Länder*, cette demande de participation a été forte entre 1990 et 1995 (2,4 pour 1990, 2,6 pour 1991, 2,5 pour 1992, 2,4 pour 1993 et 2,4 pour 1995), il y a une **relative homogénéisation des opinions** sur cette question. L'hypothèse de la **congruence des valeurs** est donc vérifiée par les résultats à cette question, les citoyens est-allemands ayant accompli depuis un certain temps une révolution silencieuse des valeurs.

Les réponses aux trois premières questions du sondage mettent en évidence une acceptation de l'économie de marché dans les nouveaux *Länder* ainsi qu'une préférence pour un appareil policier minimal et une régulation modeste de la croissance économique. La protection de l'environnement est affirmée comme priorité dans les deux parties de l'Allemagne, alors que le bien-être social doit être plus assuré par l'État selon les répondants de l'Est. L'optimisme technique est aussi plus important à l'Est. Sur l'ensemble des questions, c'est ainsi l'hypothèse de socialisation qui est privilégiée, même si les questions 6 et 7 montrent qu'il y a eu paradoxalement évolution des mentalités concernant la participation et le respect de l'environnement. À partir d'un modèle à plusieurs variables (sexe, emploi, études selon les *Länder*, année de naissance et date du questionnaire), les auteurs ont construit un modèle de régression. Les résultats² de cette régression ont montré que les Allemands de l'Est sont un peu plus enclins à la participation que les Allemands de l'Ouest. Le fait d'avoir été socialisé sous une dictature a activé cette transformation des valeurs et un désir de participation plus intense. Les personnes les plus âgées ont tendance dans cette partie de l'Allemagne à se prononcer davantage pour un modèle élitaire.

¹ Kai ARZHEIMER, Markus KLEIN, 1997, « Die friedliche und die stille Revolution » in Oscar W. GABRIEL (Dir.), *Politische Orientierungen und Verhaltensweisen im vereinigten Deutschland*, Opladen, Leske+Budrich, p. 49.

² *Ibid.*, pp. 55-56.

2) Les caractéristiques de la nouvelle culture politique

Une nouvelle culture politique a été façonnée avec une priorité donnée à l'éducation, la culture et l'aménagement du cadre de vie¹. L'apparition de ces thèmes majeurs a bouleversé les repères traditionnels des partis politiques. Selon Anthony Giddens,

« Un important débat a commencé en Italie au milieu des années 1980 concernant la pertinence des catégories de gauche et de droite. De la même manière, les préoccupations écologiques, la participation locale et la réforme constitutionnelle sont devenues des thèmes centraux du débat politique »².

Les clivages gauche / droite n'ont pas disparu, mais l'idéologie partisane a été affectée par l'apparition de ces thèmes qui se prêtent d'ailleurs plus aux choix par référendum que par identification à la position des représentants.

« Alors que la politique d'émancipation concerne les hasards de la vie, la "politique de la vie" concerne les décisions de la vie. Comment devons-nous réagir à l'hypothèse d'un réchauffement global de la Terre ? Devons-nous accepter l'énergie nucléaire ou non ? Jusqu'où le travail doit-il rester une valeur centrale de la vie humaine ? Devons-nous favoriser la décentralisation du pouvoir ? Quel devrait être le futur de l'Union Européenne ? Aucune de ces questions ne se pose dans des termes clairs de gauche et de droite »³.

On se rend compte que la déclinaison locale de ces thèmes globaux peut trouver dans le référendum local un outil approprié de décision, les populations locales intervenant de plus en plus dans les affaires locales pour traduire ces choix de vie. **Le référendum local n'est pas un outil de simplification de la vie politique, même si les résultats du vote sont toujours clairs. Il introduit également une certaine forme de complexité en ce qu'il contribue à déplacer un clivage partisan abstrait sur des questions politiques concrètes.**

« Dès lors, droite et gauche peuvent jouer un rôle opérationnel au sein d'un système complexe de notions cardinales. Ce ne sont plus les maîtres mots qui déterminent a priori le sens d'une action politique »⁴.

Dans ce cas, le clivage référendaire se superpose rarement au clivage des partis.

¹ Volker KUNZ, Oscar W. GABRIEL, Frank BRETTSCHNEIDER, 1993, « Wertorientierungen, ideologien und Policy-Präferenzen in der BR Deutschland » in Oscar W. GABRIEL, Klaus G. TROITZSCH (Dir.), *Wahlen in Zeiten des Umbruchs*, Frankfurt am Main, Peter Lang, p. 214.

² Anthony GIDDENS, Tony BLAIR, avril 2002, *La troisième voie, le renouveau de la social-démocratie*, Traduit de l'anglais par Laurent BOUVET, Émilie COLOMBANI, Frédéric MICHEL, Paris, Seuil, p. 38.

³ *Ibid.*, p. 60.

⁴ Edgar MORIN, avril 2004, *Pour entrer dans le XXI^e siècle*, Paris, Seuil, p. 57.

L'impact du post-matérialisme¹ avec la présence de thèmes privilégiant la qualité de vie et l'environnement a pu être mesuré grâce à des sondages réalisés de manière aléatoire. Volker Kunz, Oscar W. Gabriel et Frank Brettschneider ont montré l'évolution des préférences et des valeurs des citoyens allemands au cours du temps. Dans les sondages réalisés par World Values Survey², un index mesurant si les valeurs des répondants sont proches du post-matérialisme, a été conçu. La participation civique est l'une des valeurs post-matérialistes avec l'intérêt pour les questions environnementales et de qualité de vie³.

3) Les valeurs post-matérialistes en France et en Allemagne

Les valeurs post-matérialistes sont caractérisées par la recherche d'une expression personnelle, l'affaiblissement du modèle hiérarchique caractéristique des sociétés industrielles⁴ ainsi que le choix d'une participation civique volontiers protestataire. Il importe à présent de mesurer l'évolution des valeurs des citoyens français et allemands grâce aux enquêtes menées (sondages aléatoires) par World Values Survey⁵. Ces enquêtes proposaient un indice de douze éléments et un indice synthétique permettant de dresser une typologie des différents types d'attitudes des répondants. L'insistance sur une participation fondée sur les idées et une politique au-delà des cultures politiques (politique culturelle) est l'une des caractéristiques de l'adhésion aux valeurs post-matérialistes. Selon Michal Osterweil, les valeurs post-matérialistes redynamisent la politique au sens du débat d'idées en créant de

¹ Jan W. VAN DETH, 1995, « Introduction : the impact of values », in Jan W. VAN DETH, Elinor SCARBROUGH (dir.), *The impact of values*, Oxford University Press, p. 9.

² European Values Study Group and World Values Survey Association. EUROPEAN AND WORLD VALUES SURVEYS FOUR-WAVE INTEGRATED DATA FILE, 1981-2004, v. 20060423, 2006. Aggregate File Producers: Análisis Sociológicos Económicos y Políticos (ASEP) and JD Systems (JDS), Madrid, Espagne/Tilburg University, Tilburg, Pays-Bas. Data Files Suppliers: ASEP and JDS, Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung (ZA), Cologne. Aggregate File Distributors: ASEP, JDS and ZA.

³ Masaki TANIGUCHI, 2006, « A Time Machine: New Evidence of Post-Materialist Value Change », *International Political Science Review*, Vol. 27, n°4, p. 416.

⁴ Ronald INGLEHART, Wayne E. BAKER, February 2000, « Modernization, cultural change, and the persistence of traditional values », *American Sociological Review*, vol. 65, p. 22.

⁵ Pierre BRÉCHON, 2002/1, « Les grandes enquêtes internationales (Eurobaromètres, Valeur, ISSP) : apports et limites », *L'Année sociologique*, vol. 52, p. 110.

nouveaux horizons idéologiques intégrant la lutte contre la pauvreté, la qualité de vie et le cosmopolitisme¹.

Tableau 49 : Valeurs principales des répondants français et allemands

Index(*) Pays	Valeurs matérialistes	Valeurs mixtes	Valeurs post- matérialistes	Total
France	1 000	1 937	743	3 680
Allemagne	1 266	4 176	1 826	7 268

(*) Index des préférences

Source : World Values Survey, données agrégées de la quatrième vague

Si la proportion de répondants ayant des valeurs matérialistes, c'est-à-dire dont les priorités sont constituées par le souci matériel (emploi, croissance), est de 27% en France contre 17,4% en Allemagne, la part des personnes ayant des valeurs mixtes est de 52,6% en France contre 57,4% en Allemagne. Les personnes ayant des valeurs post-matérialistes sont de l'ordre de 25% en Allemagne et de 20% en France. Cette enquête révèle donc que la nouvelle culture politique est encore plus prégnante en Allemagne qu'en France, d'où cet écart de 5 points pour les valeurs post-matérialistes. Il existe une évolution vers les valeurs post-matérialistes, même si dans les deux pays, les personnes interrogées affichent tantôt des valeurs matérialistes tantôt des valeurs post-matérialistes notamment sur le plan politique se traduisant par des demandes contractées d'autorité et de leadership fort et des demandes de participation accrue à la définition de politiques publiques.

Il s'agit à présent de déterminer si les thèmes des questions référendaires reflètent l'évolution des opinions mesurées par ces sondages réalisés de manière aléatoire.

B) Le classement des questions référendaires

Le classement des questions référendaires n'est pas aisé du point de vue comparatif dans la mesure où les pouvoirs publics n'ont pas retenu les mêmes catégories. Ces catégories ne sont pas étanches et une question référendaire peut parfois être classée dans deux thèmes différents. En Allemagne, nous avons un classement en dix catégories des initiatives populaires (y compris celles qui ont échoué) alors qu'en France, nous possédons un

¹ Michal OSTERWEIL, Décembre 2004, « La réinvention du politique : une approche culturelle-politique », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, p. 556.

classement des référendums locaux en cinq catégories, les initiatives populaires étant en très faible nombre.

1) La définition des thèmes

En Allemagne et en France, les thèmes des questions référendaires possibles sont délimités par la loi. Aucun référendum ne peut avoir lieu sur des sujets tels que le statut de l'administration municipale ou les tarifs de certains services locaux. Ce classement est donc spécifique aux régimes représentatifs. Lorsqu'on examine des pays ou des régions plus favorables au référendum local comme la Californie¹, ce classement diffère largement. En Californie, sur l'ensemble des référendums au niveau de l'État viennent d'abord les questions d'imposition locale, ensuite le droit des électeurs et en troisième lieu les questions éthiques (prohibition, homosexualité, minorités ethniques), thèmes qui ne seraient pour la plupart pas acceptés dans un régime réglementant plus strictement les référendums². En fait, la façon de classer les thèmes référendaires diffère largement dans les deux pays, d'où la difficulté à comparer les types de mobilisation selon les thèmes des votes locaux. En Bavière, de 1995 à 2004, deux tiers des initiatives populaires ont porté sur trois thèmes spécifiques : les équipements publics (23%), les projets d'aménagement urbain (22%) et de transport (20%)³. Pour l'année 2004, les demandes spécifiques ont concerné les équipements publics à 36% et, à 27%, les projets d'aménagement urbain. Le classement des thèmes dépend de la formulation des questions et de la politique locale souhaitée par les habitants. On peut regrouper ces thèmes dans des orientations plus larges afin de rendre possible la comparaison des thèmes. En Allemagne, nous disposons d'un classement des thèmes de 4 090 initiatives de 1975 à 2007. Ce classement est présenté dans le tableau suivant :

Tableau 50 : Thèmes des initiatives populaires en Allemagne (1975-2007)

Classement des thèmes des initiatives populaires	Exemples	Nombre d'initiatives	Proportion
--	----------	----------------------	------------

¹ Jean-Pierre LASSALE, 1996, « Le référendum aux Etats-Unis », *Pouvoirs*, n°77, p. 159.

² Jürgen FIJALKOWSKI, 2002, « Zum Problem direkt-demokratischer Beteiligung », in Dieter FUCHS, Edeltraud ROLLER, Bernhard WEBELS (Dir.), *Bürger und Demokratie in Ost und West, Studien zur Politischen Kultur und zum Politischen Prozess*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, p. 312.

³ Données transmises par Susanne Wenisch en mai 2005 à Munich.

(demandes de référendum)			
Elimination des déchets	Traitement des eaux usées, centres de tri	219	5,2%
Réformes territoriales	Fusion des communes	540	12,8%
Taxes et impôts	Tarif de l'eau	125	3%
Règlement communal	Fonction du maire	58	1,4%
Projets culturels	Musées, théâtres	180	4,3%
Projets d'aménagement urbain	Fermeture d'une zone industrielle	8	0,2%
Transports	Création d'un contournement routier, zone piétonne	647	15,3%
Implantation d'activités économiques	Création d'un supermarché et de zones commerciales	597	14,1%
Antennes de téléphonie portable	-	25	0,6%
Logement	-	133	3,1%
Infrastructures publiques, approvisionnement local (réseau d'assainissement des eaux...)	Construction d'une mairie	842	19,9%
Infrastructures publiques et sociales	Jardins d'enfants, écoles, politiques éducatives, santé publique	502	11,8%
Cas particuliers	-	214	5,1%
Cas non connus	-	136	3,2%
Total		4226	100%

Source : <http://www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de/> site consulté le 14 mars 2007

Les initiatives portant sur les taxes ainsi que sur les impôts et le statut du personnel et de l'administration communaux ont été rejetées pour la plupart car exclues par le catalogue négatif de la plupart des *Länder*. On remarque cependant que les politiques publiques concernant les infrastructures locales (réseau d'assainissement des eaux) constituent près de 20% des demandes. Les initiateurs exigent que les autorités communales s'impliquent dans la bonne gestion des ressources locales ou qu'elles se soucient d'approvisionner les biens de nécessité aux habitants (électricité, source d'eau). En deuxième position viennent les préoccupations liées aux transports (environ 15% des demandes) avant les projets d'implantation économique (14%), les réformes territoriales (regroupements de commune, 13%) et la politique sociale (12%). Les projets de développement économique ne figurent pas

parmi les priorités des thèmes des initiatives populaires. Cela s'explique par le fait que de nombreuses politiques publiques ont investi ce secteur et que les initiatives mettent sur l'agenda des gouvernements locaux des thèmes qui ne sont justement pas assez pris en compte. Ainsi, les initiatives populaires et les référendums locaux contribuent à sortir les municipalités de l'ornière d'une gouvernance guidée uniquement par les questions de développement économique¹. Les habitants sont sensibles aux questions d'aménité locale². On peut prudemment avancer l'hypothèse d'une évolution des demandes de politiques publiques inspirées par des valeurs post-matérialistes³, c'est-à-dire plus centrées sur le cadre de vie, la protection de l'environnement, les politiques sociales et culturelles. Dans la banque de données portant sur les référendums locaux dans le Bade-Wurtemberg entre 1975 et 2006, on remarque un équilibre entre les questions guidées par des préoccupations matérielles et celles relevant de la protection ou de l'amélioration de l'environnement local. Cela ne signifie pas pour autant que des votes n'ont pas lieu sur les biens de nécessité, mais qu'on observe un équilibre entre des questions relevant de l'ancienne politique (équipements, infrastructures) et celles de la nouvelle politique (environnement, réaction aux nuisances, politiques culturelles). Les thèmes référendaires illustrent plus exactement une transition entre des valeurs matérialistes et post-matérialistes. Nous devons néanmoins nuancer ce propos et ne pas figer deux catégories de questions référendaires, les unes se référant aux thèmes de l'ancienne politique et les autres aux thèmes de la nouvelle politique. En effet, dans les thèmes de l'ancienne politique, les citoyens peuvent également manifester une attitude proche du post-matérialisme : ainsi, dans une question concernant un projet de développement économique, le refus peut être motivé par un souci environnemental. La portée du postulat post-matérialiste se trouve clairement limitée lorsque nous nous référons uniquement aux thèmes des questions référendaires.

¹ Annik OSMONT, 2003, « Les villes, la gouvernance, la démocratie locale : réflexions sur l'expertise », dans Carlos MILANI, Carlos ARTURI et Germán SOLINÍS, *Démocratie et gouvernance mondiale, Quelles régulations pour le XXI^e siècle ?* Paris, éditions Karthala, p. 181.

² L'exigence de qualité de vie était nettement apparue après les événements de mai 1968, le vocable apparaissant au début des années 1970. Tristan GASTON-BRETON, 1997, *La République et ses maires, 1907-1997, 90 ans d'histoire de l'AMF*, Paris, éditions Foucher, p. 139. En France, les attributions relatives à l'Environnement étaient dévolues au ministre de la Qualité de la Vie par les décrets du 6 juin 1974 et du 29 novembre 1976.

³ Ronald INGLEHART, 1977, *The Silent Revolution, Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton University Press, p. 70.

On note des différences notables entre les *Länder* en ce qui concerne la répartition des thèmes référendaires. Dans le *Land* du Bade-Wurtemberg, 30,3% des initiatives populaires portent sur l'approvisionnement (politique de l'eau), 16,6% sur des politiques sociales, 16,6% sur les transports et 14,3% sur les tarifs et les taxes locales. Les réformes territoriales ayant été effectuées dans les années 1970 en ex-RFA, ce thème ne concerne pas ce *Land* tout comme d'autres *Länder* de l'ex-RFA (1,4% des questions dans le Bade-Wurtemberg et en Bavière)¹. Le classement des thèmes référendaires reflète quelque peu la modification des priorités des enjeux locaux. Ce classement peut être comparé aux résultats d'une enquête menée dans quatre villes libres (*Kreisfreie Städte*) de différentes régions de l'Allemagne (Bamberg, Bonn, Ludwigshafen et Wiesbaden) auprès des conseillers municipaux². Les données recueillies proviennent d'une enquête réalisée entre février et avril 1991 par questionnaire envoyé à 258 membres du conseil municipal de chacune de ces villes. Le taux de réponse a avoisiné les 54%. Selon les résultats de cette enquête,

« Les enjeux les plus importants selon les conseillers municipaux sont le logement et la propreté urbaine, suivies de près par le ramassage des ordures, les transports publics ainsi que le développement et le renouvellement urbain. 80% au moins des répondants ont qualifié ces problèmes locaux d'importants »³.

Il y a eu un déplacement des priorités en politique locale, le développement économique n'étant plus la première dans la prise en compte des problèmes publics locaux. Il est difficile d'affirmer que l'on peut refléter l'attitude des citoyens grâce uniquement aux thèmes référendaires, il n'empêche que ceux-ci sont un élément de plus dans la qualification d'une nouvelle culture politique. Les collectivités locales offrent des services publics dans des domaines qui ne recouvrent pas les enjeux traditionnels, tels que la politique de la santé et le style de vie. La qualité de vie devient un enjeu majeur capable de mobiliser des citoyens pour lancer une initiative populaire. La protection de l'environnement est à ranger dans ces nouvelles préoccupations.

¹ <http://cgi-host.uni-Marbourg.de/~mittendv/fsbbdd/begehrenausswahl.php?BLkurzBAW> Site consulté le 14 mars 2007.

² Oscar W. GABRIEL, Katja AHLSTICH, Frank BRETTSCHNEIDER, Volker KUNZ, 2003, « Les transformations des préférences des politiques publiques des élus locaux », dans Terry Nichols CLARK, Vincent HOFFMANN-MARTINOT (dir.), *La nouvelle culture politique*, Paris, éditions L'harmattan, p. 280.

³ *Ibid.*, p. 284.

« Au clivage traditionnel gauche / droite s'est ajouté une nouvelle opposition matérialisme / postmatérialisme qui conduit à une différenciation entre une gauche traditionnelle et une nouvelle gauche »¹.

Dans une société où les valeurs matérielles prédominaient, la droite revendiquait le libéralisme économique, l'économie de marché compétitive, la liberté individuelle, un État en retrait, les droits de la propriété individuelle, la résistance à une intervention gouvernementale ainsi que l'opposition à des notions d'égalité sociale et économique. Quant à la gauche, elle insistait sur la nécessité d'un gouvernement actif ayant la tâche de promouvoir la sécurité économique et professionnelle, l'égalité des revenus et des conditions de vie ainsi que l'harmonie entre les différentes classes sociales². La transformation des valeurs n'implique pas nécessairement un brouillage du clivage droite-gauche, mais une évolution caractérisée par l'arrivée de nouveaux thèmes de préoccupation tels que la qualité de vie, l'environnement qui ne figuraient pas au rang des priorités dans les politiques publiques traditionnelles. Les thèmes référendaires illustrent cette tendance avec l'adoption de nouvelles valeurs conditionnant le développement des politiques publiques locales. On retrouve cette évolution en Suisse dans le repérage des thèmes des référendums communaux qui étaient largement marqués par l'aménagement d'infrastructures et les démolitions / reconstructions / réfections d'immeubles dans les années 1980³.

En fait, cette évolution est un peu plus perceptible pour les citoyens que pour les élites locales. Selon l'analyse que nous avons faite des résultats du sondage mené auprès des maires européens de communes de plus de 10 000 habitants, 13,5% des maires allemands considèrent que la défense du style de vie local est une chose importante contre 16,5% des maires français, ce qui montre que ce thème n'est pas prépondérant chez les maires français et allemands interrogés. En revanche, 35,8% des maires allemands considèrent que l'amélioration de l'esthétique de la ville est une priorité contre 21,8% des maires français. Ce décalage tient au fait que les communes françaises ont investi massivement dans le passé pour

¹ *Ibid.*, p. 283

² Jan W. VAN DETH, 1995, « Introduction : the impact of values », in Jan W. VAN DETH, Elinor SCARBROUGH (dir.), *The impact of values*, Oxford University Press, p. 10.

³ Dans le canton de Vaud, entre 1950 et 1980, 28% des votations populaires ont concerné la construction d'immeubles, 13% l'aménagement d'infrastructures, 11% l'impôt local, 10% la planification territoriale et 10% l'achat d'immeubles. Jean MEYLAN, 1993, *Le référendum local en Suisse et en Europe*, Publications par l'Association suisse pour le conseil des communes d'Europe, p. 31.

préservent leur unité esthétique. Les élus de ces communes ne voient par conséquent plus le besoin de réinvestir dans l'amélioration de l'esthétique de la ville¹. L'évolution des valeurs des élites locales explique le changement de priorité des politiques publiques qui ne sont plus accaparées par le seul souci du développement économique.

Dans les *Länder* de l'ex-RDA, les problèmes de réformes territoriales sont prédominants puisque 84,4% des initiatives portent sur ce thème en Saxe-Anhalt, 63,9% dans le *Land* du Brandebourg, 34,4% dans le *Land* du Mecklembourg Poméranie-Extérieure, 57,6% en Saxe et 31,2% en Thuringe. D'autres villes-*Land* connaissent majoritairement des initiatives sur les projets de logement comme Hambourg (20,8% soit 10 initiatives) et des projets de politique sociale (16,7%). En Bavière, les questions de transport sont au premier plan (20,6% des initiatives) avant les questions d'approvisionnement (18,7%) et les projets d'implantation économique (18%) alors que dans le *Land* de Hesse, les initiatives portant sur les questions d'approvisionnement sont majoritaires (62 soit 23,7% de l'ensemble) avant les initiatives sur les projets économiques (49 soit 18,7%) et les projets de transport (43 soit 16,4%). En Basse-Saxe, les questions sociales sont au premier plan des initiatives puisque 43 d'entre elles (26,5%) ont été lancées sur ce sujet². Les initiatives populaires et les référendums locaux sont en Allemagne un indicateur relativement fiable des besoins des *Länder*. En effet, selon l'office statistique du *Land* de Basse-Saxe, le taux de chômage a augmenté de 13% avec une forte augmentation entre 2004 et 2005³, d'où le développement des politiques sociales et des initiatives populaires sur ce type de thème. Selon Jörg Bogumil et Lars Holtkamp, au début des années 2000, en Rhénanie du Nord-Westphalie, 27% des initiatives concernaient le secteur des transports (places de parking, taxes des parcmètres), 19% le domaine de la politique sportive (contre la fermeture des piscines) et 16% dans les politiques éducatives⁴. Le choix des thèmes est dans une certaine mesure lié à la taille des communes, étant donné

¹ Base de données SSD 0822 « The European mayor – Political leaders in the changing context of local democracy », Henry Bäck, School of Public Administration, Göteborg University.

² Pour toutes les données présentées ci-dessus, nous avons consulté le site internet suivant <http://cgi-host.uni-Marbourg.de/~mittendv/fsbbdd/begehrenausswahl.php>? (Site consulté le 14 mars 2007 pour chaque *Land*).

³ http://www.nls.niedersachsen.de/html/Land_in_zahlen.html Site consulté le 16 mars 2007. Ces statistiques ont été publiées pour l'année 2005.

⁴ Jörg BOGUMIL, Lars HOLTkamp, 2006, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, eine policyorientierte Einführung*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, p. 110.

qu'une commune a une taille moyenne de 46 000 habitants en Rhénanie du Nord-Westphalie : il est donc vraisemblable que les thèmes référendaires reflètent des problématiques liées à la vie urbaine.

En France, les thèmes sont classés officiellement par la DGCL¹ selon cinq grandes catégories : l'aménagement urbain, les équipements publics, la vie communale, les consultations illégales et la modification des limites territoriales de la commune. L'aménagement urbain regroupe les thèmes portant sur la rénovation, le plan de circulation et l'implantation d'activités économiques ; les équipements publics intègrent par exemple les centres de tri, les écoles, les déchetteries et la vidéosurveillance, c'est-à-dire tout ce qui relève du service public local ; la vie communale reprend des éléments symboliques tels que le nom des habitants ou la cession d'un bâtiment communal. Il est plus facile de regrouper les consultations illégales car ces dernières ont été sanctionnées par le TA correspondant. Dans la plupart des cas, l'objet de ces consultations ne relève pas de la compétence de la commune et porte sur le tracé d'une ligne TGV ou l'aménagement d'une autoroute. En réalité, 16% des consultations locales organisées entre 1995 et 2004 ont porté sur des questions de vie communale, 23,1% sur l'aménagement urbain, 18,4% sur les équipements publics ; 21,2% de ces consultations sont des référendums locaux décisionnels (45 cas) et 21,2% ont été déclarées illégales. Le tableau suivant croise la taille des communes avec les thèmes des consultations locales en France afin de localiser le recours aux consultations illégales².

Tableau 51 : Taille des communes et thème des consultations locales en France (1995 et 2004)

Thème des consultations	Vie communale ¹	Aménagement urbain	Equipements publics	Référendums de fusion (modifications)	Consultations illégales	Total
-------------------------	----------------------------	--------------------	---------------------	---------------------------------------	-------------------------	-------

¹ Enquête effectuée par la DGCL en juillet 2004. La question qui avait été posée aux préfetures durant l'été 2004 était la suivante : « alors que la loi libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 permet aux départements et aux régions, comme aux communes, de consulter le corps électoral sur une affaire relevant de leurs compétences, quel bilan peut-on dresser des consultations communales organisées en application des articles L. 2142-1 et suivants du CGCT ? ».

² On pourrait pour le cas français approfondir la distinction entre consultations illégales et consultations sauvages. Les consultations illégales recouvrent celles qui ont été sanctionnées par le TA suite à un vice de procédure (domaine du référendum, conditions d'organisation) tandis que les consultations sauvages correspondent aux consultations organisées en dehors de tout cadre juridique.

¹ La vie communale regroupe les questions symboliques ayant trait au nom des habitants, l'acquisition ou la cession d'un bien communal, la transformation d'un édifice public (église, fontaine, mairie).

Taille commune				territoriales)		
Commune entre 0 et 1000 habitants	20	12	12	9	11	64
Entre 1000 et 2500 habitants	9	11	12	11	5	48
Entre 2500 et 5000	1	6	4	5	3	19
Entre 5000 et 10 000	1	7	5	4	6	23
Entre 10 000 et 30 000	2	10	4	13	13	42
Entre 30 000 et 50 000	0	2	0	3	6	11
Au-dessus de 50 000	1	1	2	0	1	5
Total	34	49	39	45	45	212

Source : recherches personnelles

Lorsqu'on examine les résultats du tableau ci-dessus, 58,8% des communes de moins de 1000 habitants ont organisé des consultations sur des thèmes relevant de la vie communale. Cela signifie que la catégorie « vie communale » regroupe des thèmes de vie rurale et se réfère plutôt aux villages. Par exemple, dans le village de Cys-la-Commune (127 habitants, département de l'Aisne), la consultation locale du 6 juillet 1997 a porté sur le maintien de la fête communale. Dans la commune de Ville-sur-Terre (144 habitants, département de l'Aube), la consultation du 23 mai 1999 a porté sur le déplacement de la fontaine. Pour les villes entre 30 000 et 50 000 habitants, aucune consultation n'a porté sur la vie communale. Quant aux consultations illégales, 30,9% d'entre elles se sont produites dans des communes ayant une population comprise entre 10 000 et 30 000 habitants, ce qui prouve qu'elles concernent des petites et moyennes villes en proie à un projet relevant de la compétence de l'État et qui est contesté par les populations locales. Rappelons que les catégories énoncées ci-dessus ont été forgées par la DGCL (Direction Générale des Collectivités Locales) et qu'elles peuvent être ambiguës. Des questions telles que la construction d'une école pourraient tout aussi bien relever de la catégorie « vie communale » que celle des « équipements publics ». Le classement sommaire en France tient à la faiblesse de la pratique.

Si l'on compare les modalités de classement dans les deux pays, on trouve des correspondances certaines, même si la liste des thèmes allemands est plus détaillée puisqu'elle comprend deux fois plus de catégories que la liste française (10 pour 5). Il faut rappeler qu'en Allemagne ont été classées les demandes de référendum local, c'est-à-dire les initiatives populaires finalisées, même celles qui ne se sont pas transformées en référendum local. Par ailleurs, nous savons que les initiatives populaires locales peuvent porter sur des éléments très spécifiques qu'il devient difficile de rattacher à un thème plus général d'où la catégorie « *Sonstiges* » forgée par les statistiques officielles et les chercheurs allemands pour isoler ces cas particuliers. Le faible nombre de consultations en France rend impossible une grille plus précise. Si l'on peut créer des catégories intermédiaires permettant de répertorier les demandes de référendum local et les consultations dans les deux pays, alors nous pouvons regrouper dans aménagement urbain la question des transports (*Verkehrsprojekte*), les projets d'implantation économique (*Wirtschaftsprojekte*), les projets de construction (*Bauleitplanung*) puis dans la catégorie équipements publics celles de déchetterie (*Entsorgungsprojekte*), de logements (*Wohngebietsprojekte*), d'approvisionnement (*Versorgungseinrichtungen*) ainsi que les politiques sociales, dans la catégorie vie communale le montant des taxes locales et les projets culturels. Le tableau suivant reprend la classification des initiatives allemandes avec les catégories forgées par la DGCL (on maintient la catégorie « cas particuliers » et on exclut celle des consultations illégales pour l'instant).

Tableau 52 : Classement des initiatives allemandes (1975-2007)

Classement des thèmes des initiatives populaires (demandes de référendum)	Nombre d'initiatives	Proportion
Aménagement urbain	1277	30,2%
Equipements publics	1563	37%
Vie communale	496	11,7%
Modifications territoriales	540	12,8%
Cas particuliers	214	5,1%
Cas non connus	136	3,2%
Total	4226	100%

Source : données de l'Université de Marbourg consultées le 14 mars 2007¹.

En comparant l'objet des initiatives allemandes et celui des consultations françaises, on remarque une prépondérance des thèmes liés à l'aménagement urbain en France alors qu'en Allemagne les questions d'équipement public passent au premier plan. Il existe un fort taux de consultations illégales en France (bien au-dessus des 20%) ce qui montre que la consultation et le référendum local sont des instruments victimes d'un cadre juridique très contraignant, puisque la définition de la compétence communale y est très restreinte. Les référendums locaux sur les opérations de fusion viennent en deuxième position bien que le tissu communal français résiste à toute tentative de diminution du nombre de communes.

On peut tenter d'effectuer un classement des thèmes suivant leur importance pour savoir s'il existe une relation entre le thème référendaire et la mobilisation. La variable thème serait ordinale avec le codage suivant : 0= vie communale, 1= aménagement urbain, 2= équipements publics, 3= référendums de fusion, 4 =consultations illégales. On présuppose ici que les consultations illégales ont lieu sur des thèmes d'une importance considérable pour l'avenir des communes considérées tout comme les référendums de fusion alors que les questions d'équipements publics et d'aménagement urbain ne sont pas aussi sensibles pour les populations locales et leurs édiles. Cependant, lorsque l'on choisit le taux de participation comme variable dépendante et la taille des communes, la densité de population et le thème des consultations comme variables indépendantes, **on ne trouve aucune corrélation entre le thème du référendum et le taux de participation**. Le résultat est non significatif pour le classement des thèmes. Par contre, si on ne prend pas en compte la taille ou la densité de population, on relève des différences de mobilisation suivant le type de question. Le tableau suivant montre le taux de participation moyen et le taux d'approbation moyen suivant les types de consultation locale en France.

Tableau 53 : Mobilisations suivant les thèmes référendaires en France (1995-2004)

Thème des consultations locales	Taux de participation moyen	Taux d'approbation moyen	Différence oui / non	Indice moyen de mobilisation
Aménagement urbain	50,2%	35,6%	46,26	0,27
Equipements publics	52,8%	40,5%	49,07	0,27

¹ Pour l'ensemble de ce travail, nous nous sommes fondé sur les données obtenues entre 1975 et début 2007. Nous renvoyons le lecteur au rapport traduit et synthétisé par nos soins à l'annexe IV D).

Vie communale	58,2%	38,9%	40,15	0,34
Consultations illégales	54,1%	44,6%	70,37	0,16 (*)
Référendums de fusion	60,4%	47,5%	52,48	0,47
Total	53,1%	40,7%	48,47	0,27

Source : données personnelles

(*) Concernant les consultations illégales, beaucoup de données sont incomplètes et ne permettent pas véritablement de calculer un index de mobilisation

Nous avons défini un **index de mobilisation** permettant de calculer le rapport entre le degré de polarisation des votes et la mobilisation des électeurs¹. Il convient dans un premier de temps de calculer la différence entre les électeurs ayant voté pour et les électeurs ayant voté contre un projet $D(x)$. Puis, nous calculons un indice de répartition $P(x)$ suivant l'équation : **$P(x) = 1 - D(x)$ lorsque $D(x)$ est ramené à une fraction** (50% donne 0,5). Une situation clivée implique une faible différence entre les électeurs ayant voté pour ou contre un projet. En effet, plus ce coefficient se rapproche de 1, plus la **situation référendaire est équilibrée**, c'est-à-dire que la totalité des gens qui ont participé au vote se sont répartis entre les oui et les non (le coefficient 1 indique que 50% des électeurs ont voté non et 50% oui). Plus ce coefficient diminue, plus les votes ont privilégié l'une des deux options. Si le coefficient est égal à 0 alors cela signifie que 100% des électeurs se sont prononcés pour le oui ou pour le non. En d'autres termes, l'équilibre des votes marque un désaccord profond de la population locale à l'égard de l'objet du vote tandis qu'un coefficient faible indique un consensus car la population a fait dans ce dernier cas un choix clair sur une question. **L'indice moyen de mobilisation $I(x)$ est obtenu en multipliant l'indice de répartition obtenu par le taux de participation, en ayant ramené ce taux à une fraction. $I(x) = P(x) \cdot T(x)$ si $T(x)$ désigne le taux de participation.** L'indice de mobilisation dépend de la relation entre le taux de participation et la répartition des arguments. Lorsqu'il est égal à 1, cela signifie que la mobilisation est complète et que la répartition des arguments est très équilibrée et lorsqu'il est égal à 0, alors la mobilisation est faible et la répartition est déséquilibrée. Ne se sont mobilisés que les électeurs étant en faveur d'une option. On remarque dans le tableau ci-dessus que les référendums de fusion ont le plus mobilisé les électeurs en faveur de l'objet du vote tandis

¹ Cet index a été établi grâce au professeur Oscar W. Gabriel qui a corrigé les versions antérieures de ce coefficient à la suite de la réunion du Laboratoire Européen Associé Bordeaux-Stuttgart les 12 et 13 octobre 2007, à Bordeaux.

que les consultations illégales ont mis en évidence une mobilisation plébiscitaire en faveur d'une option.

En élaborant une banque de données permettant de suivre l'évolution d'initiatives populaires et de référendums locaux dans le Bade-Wurtemberg, nous avons pu croiser le thème des référendums locaux et le taux de participation moyen. Le tableau dresse le rapport entre ces deux variables suivant le classement allemand des questions référendaires.

Tableau 54 : Les thèmes des référendums locaux dans le Bade-Wurtemberg (1975-2006)

Thème du référendum local	Nombre de référendums locaux	Taux de participation moyen	Taux d'approbation moyen	Indice de mobilisation	Moyenne de la différence oui /non (*)	Clivage (+/-)
Projets d'implantation économique	19	59,1%	37%	0,437	26%	++
Règlement local	8	47,9%	27,5%	0,39	18,5%	+
Politiques publiques orientées vers le social	20	50,8%	31,7%	0,345	28,2%	+/-
Cas particuliers	4	37,7%	28,7%	0,176	53,2%	-
Politique de transport	48	51,3%	33,5%	0,354	31%	+
Politiques publiques (infrastructure publique, réseau d'assainissement)	37	55,4%	39,3%	0,317	42,7%	+/-
Logement	4	46%	31,5%	0,282	38,7%	-
Projets culturels	66	53,6%	33,8%	0,392	26,7%	+
Réforme territoriale	4	75,3%	50,9%	0,487	35,4%	++
Total	210	53,3%	34,7%	0,367	31,2%	+

Source : exploitation de la banque de données élaborée en collaboration avec Fabian Reidinger

(*) Il s'agit de la différence entre ceux qui ont voté pour l'objet du référendum et ceux qui ont voté contre. Cette différence est évaluée en valeur absolue pour chaque référendum avant de calculer sa moyenne

++ Situation de fort clivage

+ Clivage

+/- Faible clivage

- Pas de clivage

Dans la présentation ci-dessus, nous avons ajouté à l'indice de mobilisation référendaire la moyenne de la différence en valeur absolue entre ceux qui ont voté pour et ceux qui ont voté contre l'objet d'une question. La catégorie « cas particuliers » ne comporte que quatre cas et voit donc son indice de mobilisation assez faible. Ces questions pourraient pour la plupart être regroupées dans une catégorie « vie communale ». Par exemple, dans la ville de Bühl (*Kreis* de Rastatt), en 1980, un référendum a porté sur le maintien d'une propriété dans le giron de la ville, le taux de participation s'est élevé à 28% et 76,2% de la population locale s'y est opposée. On remarque que les questions de politique publique (réseau d'assainissement) ont vu une convergence de points de vue puisque le coefficient s'élève à 0,317 et que la différence oui-non est de 43%. Cela signifie qu'en moyenne, les situations référendaires présentent un rapport de force voisin de 70% pour / 30% contre ou l'inverse. Le résultat est clair, la situation est faiblement clivée, il n'y a pas autant de divergences que dans d'autres cas, même si l'affrontement entre les deux partis est parfois intense. Par exemple, dans la commune de Waldkirch (*Kreis* d'Emmendingen, 19 000 habitants) a été tenu un référendum local le 5 mai 1985 sur la nécessité de construire un parking souterrain : 43,3% des électeurs ont pris part au scrutin et 83,5% ont refusé ce projet, dégagant ainsi une forte majorité.

Le thème du règlement local voit également une position clivée parmi les votants. Le règlement local renvoie à toute modification de la charte communale. Par exemple, dans la commune de Brackenheim (*Kreis* d'Heilbronn, 11 088 habitants), a eu lieu le 25 juin 1989 un référendum local sur l'adoption d'une charte locale (*Einführung Ortschaftsverfassung*) auquel ont participé 35% des électeurs inscrits : 50% ont voté pour et 50% ont voté contre. En dehors du faible taux de participation, le jeu est à somme nulle, le référendum n'a pas contribué à la clarification des positions des électeurs, il a solidifié des dissensions déjà existantes. Ce référendum n'a pas été valable parce que le taux d'approbation y était de 17,7%. Si l'on récapitule l'ensemble des positions des votants pour les 210 référendums locaux¹, dans 20,6% des cas cette différence est supérieure à 50% et dans 18,7% des cas elle est inférieure à 10%. Si l'on considère que l'écart au-delà duquel on peut évoquer un consensus des positions est de 20%, alors 34% des cas ont une différence inférieure à ce seuil, 33,5% des cas ont une

¹ Une donnée est incomplète, ce qui signifie que les proportions ne valent que pour 209 référendums locaux.

différence entre 20 et 40%. Le coefficient de mobilisation moyen est de 0,367, ce qui prouve que la plupart des situations référendaires dégagent une position majoritaire nette et que le clivage n'est pas équilibré. Lorsque l'on croise le thème des référendums et la variable différence oui-non, on trouve que 34,3% des référendums portant sur des questions d'équipement public connaissent une différence entre les pour et les contre de plus de 50%.

En France, l'indice faible de répartition (0,2736) révèle l'effet majoritaire des consultations locales. Plus les élus sont sûrs du résultat, plus ils cherchent à mobiliser les électeurs derrière eux pour légitimer leur action et la polarisation des votes est faible, car les arguments ne sont pas équilibrés. Les procédures de démocratie directe sont détournées de leur objectif et constituent un appui des structures représentatives existantes. Dans le *Land* du Bade-Wurtemberg, on trouve des traces de thèmes d'initiative qui n'ont pas porté leurs fruits comme la gestion des déchets, thèmes qui auraient pu aboutir en France à l'organisation d'une consultation illégale. Dans ce Land, 8 initiatives communales ont été lancées sur ce thème, aucune ne s'est concrétisée en référendum local. Si l'on analyse l'impact d'une initiative populaire sur la différence entre le pour et le contre lors d'un référendum local, alors on relève que sur 43 référendums ayant une différence de plus de 50% entre les positions des votants, 35 proviennent d'une initiative populaire et 8 d'une initiative municipale. Sur 71 référendums locaux ayant connu une différence de moins de 20 points, 40 proviennent d'une initiative populaire soit 56,3%. Sur 95 référendums dont l'écart était entre 20 et 50%, 61 provenaient d'une initiative populaire soit 64,2%. Il semblerait que lorsque le référendum est assorti d'une initiative, la situation ait plus de chances d'être polarisée. L'effet majoritaire se mesure dès le moment de l'initiative, puisque les initiateurs s'engagent dans une collecte de signatures dès qu'ils estiment que ce projet aurait des chances d'être approuvé. Cet effet peut se retourner contre eux lorsqu'une majorité de la population refuse nettement leurs souhaits. Cependant, sur les 43 référendums ayant un écart de plus de 50%, 33 ont validé le point de vue des initiateurs, 3 ont contredit ce point de vue, les autres données étant incomplètes.

Le référendum local traduisant à la fois une nouvelle culture politique émergente sous la forme d'une projection¹ de nouvelles valeurs et une forme d'individualisation du rapport au politique, nous pouvons nous demander si la mise sur agenda des politiques publiques va dans le sens d'une privatisation des services ou d'une volonté de service public ; lorsque nous

¹ Michel SERRES, 1974, *Hermès III, la traduction*, Paris, éditions de Minuit, p. 37.
Christophe Premat – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne »

examinons les résultats, la tendance à la privatisation des services caractérisant une préférence pour le marché plutôt que pour le service public, n'est pas vérifiée empiriquement. Les thèmes des questions référendaires n'indiquent que très peu une orientation libérale des politiques publiques contrairement à ce à quoi l'on aurait pu s'attendre. En réalité, les thèmes référendaires ne peuvent pas se classer au sein du clivage droite / gauche. **L'individualisation du rapport au politique se combine avec des valeurs droite / gauche et des intérêts socialement distribués.** En effet, dans le recensement des référendums dans le Bade-Wurtemberg et en Rhénanie du Nord, peu de référendums ont marqué une privatisation des services publics, puisque depuis 1995 seul un référendum de ce type a été recensé dans la commune de Mönchengladbach¹. Dans le Bade-Wurtemberg, un référendum local a été organisé le 5 avril 1998 à Isny sur la question de l'acquisition d'une piscine et du camping par la commune plutôt que par une entreprise privée. Les habitants ont refusé le retour de la piscine et du camping dans le giron de la gestion municipale, même si la mobilisation a été très faible. C'est l'un des rares référendums où une faible majorité a approuvé le choix du maintien de la privatisation d'un bien collectif. Selon le rapport annuel effectué par Frank Rehmert pour le compte de l'organisation *Mehr Demokratie*, sur 550 référendums locaux comptabilisés entre 1995 et 2001, 37 ont concerné le thème des infrastructures et de l'eau dont 7 ont conduit à la privatisation du dispositif². Le 31 janvier 2008, un référendum d'initiative populaire dans la ville de Leipzig a contré un projet de privatisation du réseau d'énergie par Gaz de France : 87,4% des votants ont approuvé l'objet de l'initiative « *Stoppt den Ausverkauf unserer Städte* »¹ (« arrêtez de brader nos villes »). Les thèmes référendaires en Allemagne illustrent une volonté de redistribution des services en faveur des populations locales.

En France, de nombreux référendums illégaux ont été organisés contre la fermeture d'un service public de proximité, comme ce fut le cas à Ivry puisque 96% des votants avaient demandé le maintien d'une maternité que l'État voulait fermer. Le référendum local n'a pas contribué seul à la victoire de mobilisations protestataires, mais a été l'un des éléments

¹ Lars HOLTKAMP, Jörg BOGUMIL, Leo KIBLER, 2006, *Kooperative Demokratie, Das politische Potenzial von Bürgerengagement*, Frankfurt, New-York, Campus Verlag, p. 153.

² Frank REHMET, 2001, *Privatisierung und Direkte Demokratie*, Bereich Wissenschaft und Dokumentation (*Mehr Demokratie*, rapport remis le 31 août 2002).

¹ *Glocalist Daily News*, 23 février 2008.

utilisés dans le répertoire d'action des élus locaux qui ont voulu montrer le soutien des populations locales. À Luxeuil-les-bains, en Haute-Saône, la population a organisé un référendum en 2002 sur le rétablissement du SMUR (service mobile d'urgence et de réanimation) qui avait disparu. À Saint-Affrique, dans l'Aveyron, un référendum avait été organisé sur le maintien de l'hôpital de proximité : il s'était ajouté aux autres formes de mobilisations (grève de la faim, manifestations, pétitions)¹. Les consultations sauvages sont des moyens d'augmenter la pression que souhaitent exercer les comités de défense en vue d'obtenir le **maintien d'un service public de proximité**.

Les thèmes référendaires reflètent une transformation des valeurs en cours et vérifient le postulat post-matérialiste selon lequel les questions d'aménagement du cadre de vie tendent à être privilégiées. C'est en réalité la mesure de la mobilisation des citoyens au moment de ces référendums qui illustre leur attention particulière aux questions témoignant d'un souci environnemental. La définition d'un indice de mobilisation a ainsi permis d'analyser plus précisément la polarisation des votes des citoyens sur ces questions politiques concrètes. La mise sur agenda des politiques publiques par le référendum local permet aux citoyens et aux politiques de s'accorder sur les priorités à donner à l'action communale.

2) Le libellé des questions référendaires

S'il convient de s'interroger sur les thèmes des référendums locaux pour comprendre quelles valeurs ils mobilisent, on ne peut négliger la manière dont la question est proposée aux électeurs. Le thème d'un référendum permet de situer un problème alors que le libellé de la question a l'avantage de montrer la manière dont ce problème est posé et en fonction d'une politique publique précise¹. En effet, le libellé des questions est important, dans la mesure où la clarté de la question peut influencer sur la mobilisation électorale. Certaines questions sont développées pour faire mesurer aux électeurs l'impact de leur vote à l'instar du référendum

¹ Informations que l'on peut obtenir sur le site de la coordination nationale des comités de défense des hôpitaux et maternités de proximité. <http://www.coordination-nationale.org/index.htm> Site consulté pour la dernière fois le 19 mai 2008. Un référendum d'initiative locale a été organisé de manière officieuse entre le 19 et le 24 mai dans toutes les communes du Pays Corbières et Minervois, les communes voisines des secteurs d'Olonzac, Capendu et Peyriac Minervois pour protester contre la fermeture du service d'accueil des Urgences de l'hôpital de Lézignan.

¹ Michel MEYER, 1986, *De la problématique*, Paris, éditions Pierre Mardaga, p. 14.

local organisé à Vitry sur la création d'une police municipale. La question suivante a été soumise au vote :

« Pensez-vous que la ville de Vitry, tout en privilégiant la poursuite de ses actions préventives, pourrait s'engager plus en créant un service municipal de police non armée dont les missions contribueront à faire respecter les réglementations locales en matière de circulation et de stationnement, assurer la sécurité des sorties d'école, aider à la lutte contre diverses nuisances, assumer une présence préventive, dissuasive et de médiation sur la voie publique, signaler les faits et agissements répréhensibles commis sur le territoire municipal ? »¹.

Une telle question contient en filigrane ses justifications puisque les autorités locales souhaitent montrer aux électeurs l'utilité d'une telle démarche. La question référendaire n'est de ce point de vue pas totalement neutre. Un collectif contre la police municipale s'était constitué en 2002 lorsque le maire a voulu soumettre une première fois aux habitants le projet qui figurait dans son programme électoral. La consultation avait été reportée suite à un recours devant le TA. Dans la mise sur agenda d'un problème public, il importe de voir qui est celui qui détient la formulation de la question. Certes, dans le cas du référendum, le maire définit la question de façon à contourner l'émergence d'une certaine forme d'opposition alors que dans l'initiative populaire, les collectifs citoyens et associations auraient la paternité de la question. Dans le processus d'élaboration, les séquences sont en fait beaucoup plus compliquées puisque la question est élaborée pour pouvoir être acceptée. En d'autres termes, la contrainte institutionnelle est une condition fondamentale dans l'élaboration de la question. Dans l'arène publique locale, les groupes n'ont pas la même force entre ceux qui synthétisent une demande sociale devant être convertie en question référendaire et ceux qui possèdent les clés pour finaliser la question¹.

Le libellé de la question est la plupart du temps à l'initiative des élus. Il est intéressant d'observer comment plusieurs étapes scandent la manière de poser la question. Le référendum de quartier ayant eu lieu en 2004 dans le 3^e arrondissement de Paris sur la requalification du Carreau du Temple a été l'aboutissement d'un long processus. L'idée de requalifier le Carreau du Temple avait été émise sous la précédente mandature (1995-2001) par l'opposition de gauche (Pierre Aidenbaum) avant que celle-ci n'accède aux affaires dans l'arrondissement. Le

¹ « La mairie PC de Vitry se rêve en commissariat », *Libération*, 25 janvier 2003.

¹ Joseph R. GUSFIELD, 1981, *The Culture of Public Problems, Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago, The University of Chicago Press, p. 10.

maire de Paris Bertrand Delanoë avait affirmé son souhait que le Carreau du Temple soit réhabilité. Le projet a réellement été lancé au début 2002 et la campagne référendaire s'inscrit au sein d'une démarche de concertation soigneusement pilotée. Selon Cyril Egner, maire-adjoint (Vert) du 3^e arrondissement, il y a eu plusieurs phases de travail¹ : une réflexion collective a été menée sur les différents équipements publics qui existaient à proximité du Carreau du Temple. Cette phase, initiée en septembre 2002, a été le fruit de

« Six mois de travail intensif de réflexion. Les documents ont été fournis par l'agence d'urbanisme. L'idée était de répertorier les équipements sportifs, culturels, collectifs pour avoir une bonne idée de ce qui existait dans le secteur environnant le Carreau du Temple. (*interruption téléphonique*). Le souci de concertation a été primordial: tous ceux qui souhaitaient, pouvaient participer en groupes de travail. Il y avait un groupe de travail pour le sport, un groupe de travail sur la vie économique, un autre sur la vie associative »².

La mairie a initié une démarche de concertation pour adapter l'aménagement de l'espace aux besoins des habitants. La première réunion publique avait eu lieu en présence de l'adjointe au maire de Paris Anne Hidalgo.

« Puis, nous avons fait un bilan de ce qui existait et de ce qui manquait. On a essayé de préciser les projets éventuels d'occupation du Carreau du Temple. Le but était l'évaluation concrète de ce que l'on pourrait imaginer. Quatre volets ont été définis, le sport, la culture, la vie associative et la vie économique. La cohérence voulait que ces quatre projets soient répartis entre les divers groupes de travail définis lors de la première phase. Il y avait évidemment des projets mixtes ; les réunions permettaient aux acteurs concernés (élus, maire, associations locales, lobbies) de se rencontrer et de construire ensemble le meilleur projet. 500 personnes en tout ont participé à ces réunions. On avait une réunion par semaine en soirée, vous savez, cela a été un investissement important de la part des gens »¹.

La deuxième phase visait en fait à définir les grandes thématiques présidant à l'orientation des activités du Carreau du Temple. Elle a plutôt été lancée sous la forme d'un concours d'idée. Cette phase est la plus ouverte à la participation des habitants, même si les élus sont au centre du dispositif ainsi que les associations agréées par la mairie. La concertation vise à approfondir le travail de légitimation d'un projet politique.

« Les habitants pouvaient déposer le projet d'utilisation du Carreau du Temple. Une association du 3^e arrondissement, l'atelier local d'urbanisme du 3^e arrondissement, a tenu une permanence et aidé toute personne à élaborer et proposer un vague plan. Cette aide de l'atelier

¹ Entretien face-à-face réalisé par nos soins le 5 mars 2004 avec Cyril Egner à la mairie du III^e arrondissement.

² *Ibid.*

¹ *Ibid.*

local d'urbanisme a été substantielle. 133 projets ont été déposés, allant du supermarché à un projet de musée de l'immigration, une serre tropicale, un espace public numérique. L'exposition de ces projets à la mairie a été organisée sur un ou deux mois. La troisième étape a consisté en la synthèse de ces projets. Ce qui ressortait le plus souvent, c'était le besoin d'équipements souhaité par les habitants. Ils avaient même un sens technique particulier, certains ont élaboré des projets avec des plans très précis »¹.

Avant que le libellé de la question référendaire ne soit formulé, la synthèse des propositions est l'œuvre exclusive de la mairie. Les élus traduisent les désirs des habitants et évaluent leurs projets. Autrement dit, la phase de la synthèse échappe à un moment donné aux habitants, puisque cette synthèse n'est jamais l'œuvre de débats publics, elle est sous-entendue alors même qu'elle est au cœur du circuit participatif. Cette synthèse a en effet exclu tout un ensemble de propositions et a conduit à la formulation de la question référendaire. L'ensemble donne l'impression d'une préparation minutieuse d'une question qui correspondait à l'attente des autorités locales en question.

« On a abouti à trois projets soumis au référendum, un projet sportif, un projet culturel et un projet mixte. La présentation était très rigoureuse, la faisabilité avait été étudiée en fonction des contraintes en matière de sous-sol, puisque le bâtiment était classé et que les architectes du bâtiment de France avaient déclaré que cet équipement devait conserver une certaine luminosité intérieure. On a fait ces trois projets et on a abouti, comme je vous l'avais dit, au référendum. On a appelé cela "vote local", pour qu'il soit ouvert le plus largement possible à tous les habitants du quartier »².

La question soumise à référendum n'est plus sous le mode d'une interrogation totale à réponse binaire (oui / non), mais celui d'un choix d'options, à partir duquel le votant évalue et exprime une préférence par rapport au projet concerné. L'appellation « vote local » signifie que le référendum n'a aucun fondement légal en raison de cette formulation et de la base électorale élargie aux jeunes de plus de quinze ans qui habitaient ou fréquentaient un établissement de l'arrondissement, aux étrangers extracommunautaires et aux personnes travaillant dans le 3^e arrondissement sans y résider (commerçants, salariés). Ainsi la question référendaire avait une histoire assez longue, puisque lors de la campagne électorale de 2001, le maire de l'arrondissement naguère candidat et membre de l'opposition de gauche plurielle, s'était engagé à porter le projet devant les habitants. Le thème de la question a été défini en concertation avant que les autorités ne formulent la question elle-même avec le choix

¹ Entretien face-à-face réalisé par nos soins le 5 mars 2004 avec Cyril Egner à la mairie du III^e arrondissement.

² *Ibid.*

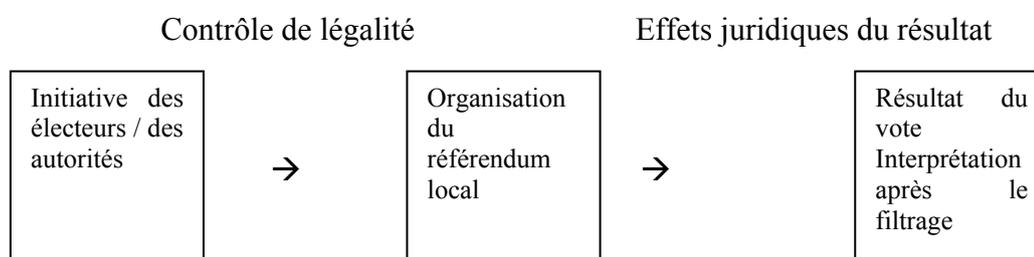
d'options. Ces référendums à options, beaucoup plus rares, et d'une certaine manière plus délibératifs car moins exposés au débat conflictuel, supposent un important travail de préparation.

Les initiatives populaires et les référendums locaux s'inscrivent incontestablement dans **l'apparition d'une nouvelle culture politique** marquée par l'évolution des valeurs des citoyens et l'institutionnalisation de procédures de participation permettant aux citoyens d'exprimer leurs préférences et de mettre sur l'agenda des gouvernements locaux une nouvelle série de préoccupations fondée sur la qualité de vie, l'aménité de l'espace local ainsi que le souci de l'environnement. Le croisement des enquêtes quantitatives réalisées sur les attitudes des citoyens dans les deux pays et des thèmes référendaires révèle que cette tendance est plus prononcée en Allemagne qu'en France. Néanmoins, la comparaison révèle une même série de préoccupations qui se décline avec une intensité variable. Les référendums locaux, de par leurs thèmes, affichent ces valeurs et ces priorités, même s'ils se traduisent par un échec au niveau du vote. Ils constituent des indicateurs relativement fiables de l'évolution progressive des attentes des citoyens vis-à-vis du système politique local et des offres de politiques publiques. Dans le même temps, les référendums locaux ne peuvent pas seulement se réduire à exprimer une évolution des valeurs, ils participent d'une diversification du répertoire d'action des citoyens qui n'hésitent pas à utiliser les opportunités offertes pour faire pression sur le système politique local afin que les décisions prises soient en conformité avec leurs attentes. Il importe à présent d'analyser l'enchaînement des séquences menant au référendum local afin d'évaluer leur succès et leur contrainte réelle sur la décision locale. La comparaison de la France et de l'Allemagne permet de savoir si les effets des consultations locales peuvent être semblables aux effets des référendums décisionnels sachant que la consultation locale en France est moins cadrée que le référendum décisionnel dans les *Länder* allemands.

Chapitre 6 : Les conséquences réelles des situations référendaires

Pour mesurer adéquatement la contrainte que font peser les référendums et les consultations sur le système représentatif local, il importe de caractériser les différents cas où intervient ce type de procédure et ses implications réelles sur les décisions politiques locales. Les votes locaux non électifs peuvent-ils infléchir le choix de politiques publiques locales et modifier une décision prise par les autorités locales ? Il convient alors d'analyser le rapport entre le souhait des initiateurs des opérations référendaires et le résultat du vote, en prenant en compte les filtres institutionnels. La figure suivante illustre le rapport entre l'origine du vote, son résultat et l'interprétation de ce résultat à la lumière du dispositif institutionnel (validation juridique) et de la décision majoritaire qui est apparue.

Figure 3: Évaluation de la contrainte référendaire dans le temps



Lorsque nous analysons ce schéma, le temps de la procédure est encore plus différencié : un premier contrôle intervient au moment du dépôt de l'initiative, que celle-ci soit populaire ou non, puis le vote local est organisé. Le dispositif institutionnel permet de mesurer alors les conséquences juridiques du référendum local et de savoir si le résultat s'impose selon le taux de participation en France et le taux d'approbation en Allemagne. La dernière phase que nous n'avons pas encore mentionnée jusqu'ici est celle de l'interprétation du résultat par les autorités locales. Soit le référendum est considéré comme une consultation à l'instar du cas français, et les autorités choisissent librement de suivre l'avis de la majorité des votants soit le référendum est décisionnel et le résultat s'impose, donc les autorités locales n'ont plus rien à décider. Si les réquisits juridiques ne sont pas atteints, les autorités locales

peuvent décider de suivre ou non l'avis de la majorité des votants. Pour le cas français, il arrive que la consultation ne soit pas déclarée légale et alors les autorités choisissent librement d'organiser ou non le vote en fonction du résultat qu'elles cherchent à mettre en avant.

Nous effectuerons une typologie des situations référendaires selon qu'elles proviennent ou non d'une initiative populaire afin de mieux mesurer les conséquences des interventions des habitants au sein de la vie politique locale. La révocation figurera comme cas limite de la perturbation du temps représentatif par les procédés référendaires, dans la mesure où les électeurs désavouent l'action d'un maire. Enfin, nous examinerons les enjeux des référendums locaux afin d'établir une relation entre le thème du référendum local et la nature du vote local. Le référendum local peut être l'occasion d'un vote protestataire marquant un refus net d'une politique publique concrète.

I. Typologie des combinaisons référendaires

Il importe d'envisager tous les cas de figure possibles et ainsi de mesurer le taux de réussite des initiatives et des référendums locaux pour pouvoir par la suite analyser si les autorités ont toujours suivi l'avis de la majorité, lorsque le résultat ne s'imposait pas juridiquement. En comparant deux législations restrictives telles que celle de la France et celle du *Land* du Bade-Wurtemberg, nous pouvons déterminer si les consultations locales ont une influence réelle sur la décision prise par les autorités locales et si les référendums décisionnels qui n'ont pas atteint le taux d'approbation requis peuvent avoir des effets similaires à des consultations.

A) L'institutionnalisation de l'initiative populaire

La grande différence entre les *Länder* allemands et la France tient à la très faible émergence de l'initiative populaire en France. Alors que l'initiative populaire est décisionnelle en Allemagne, elle est consultative en France. Cela tient au fait que le système représentatif français contrôle étroitement toutes les procédures de démocratie directe et que les élus locaux sont au centre de la démocratie locale. Leur rôle s'est accru au cours de la décentralisation et leur responsabilité engagée explique en partie qu'ils refusent de partager la décision avec les forces vives locales. Par ailleurs, il n'y a pas eu une réelle demande sociale centrée sur les questions de démocratie directe, car le référendum a été invoqué au sein d'une palette d'instruments de participation. L'initiative populaire consultative a été timidement

avancée lors de la loi du 2 février 1995, puisque 20% des électeurs d'une commune peuvent demander l'organisation d'un référendum sur une question d'intérêt local. Cette initiative a été élargie aux structures intercommunales en 1999 avant que la loi du 1^{er} mars 2003 ne consacre le droit de pétition, puisque 10% des électeurs d'une collectivité locale peuvent demander de mettre à l'ordre du jour de la prochaine assemblée de la collectivité en question un problème d'intérêt local. En pratique, la différenciation entre droit de pétition et initiative populaire consultative est assez faible, car une initiative a toujours la forme d'une pétition qui vise à inciter l'organisation d'un référendum sur une question particulière alors que la pétition n'est là que pour signaler une demande particulière sur un point précis. Soit les autorités refusent l'objet de la pétition soit elles l'acceptent alors que l'initiative est déjà orientée vers l'organisation d'un éventuel référendum.

1) Contrôle du référendum par les maires en France

De 1995 à 2004, sur 213 votes communaux non électifs, **seuls dix d'entre eux provenaient d'une initiative populaire** (4,2% des cas). **Parmi ces dix cas, un référendum a été annulé et six rejetés par le Conseil Municipal.** Dans la commune de Saint-Contest (2 030 habitants, Calvados), en juin 1999, une initiative des électeurs avait pour objet la création d'une zone d'aménagement concertée ; le vote n'a même pas eu lieu et l'initiative a été purement rejetée. Pour la commune d'Azé, en Saône-et-Loire, l'initiative populaire a également été rejetée à la suite d'observations du préfet dans une lettre datée du 10 novembre 2002 selon laquelle l'adhésion à une structure intercommunale ne constituait pas une opération d'aménagement au sens de l'article L. 2142-3 du Code Général des Collectivités Territoriales. À Lancieux (1 230 habitants), dans le département des Côtes d'Armor, l'initiative populaire portant sur la construction d'un centre nautique a été rejetée par le conseil municipal le 27 juin 2003. Dans le département du Bas-Rhin, à Geispolsheim (7 071 habitants), en décembre 1997, l'initiative des électeurs tendant à demander la réalisation d'un centre sportif a été rejetée par le conseil municipal. Dans le département des Pyrénées-Atlantiques, en juillet 1997, une initiative populaire portant sur l'aménagement du centre-ville a été rejetée par le conseil municipal de Mourenx (7 672 habitants) tout comme une autre initiative dans le même département à Baudreix (591 habitants) en décembre 2003 à propos d'un projet d'extension d'un centre de loisirs. Pour les trois initiatives communales restantes, le contenu de l'une a été modifiée par le conseil municipal : en effet, à Crécy-la-Chapelle, en

Seine-et-Marne, l'objet du référendum local concernant la création d'une zone d'aménagement concertée en décembre 1998 provenait de la modification d'une initiative populaire.

Les deux initiatives populaires communales ayant eu un succès véritable ont eu lieu à Saint-Julien-Molin-Molette (1 149 habitants) dans le département de la Loire et à Saint-Rémy-de-Provence dans les Bouches-du-Rhône. Le référendum d'initiative populaire de Saint-Julien-Molin-Molette a eu lieu le 1^{er} février 1998 et avait pour objet l'extension de la zone à carrière dans le cadre de la révision du plan d'occupation des sols. Celui de Saint-Rémy-de-Provence a eu lieu le 25 avril 2004 et visait l'emplacement de la nouvelle école avec comme alternative soit la construction d'une autre école soit la réhabilitation de l'ancienne école ; cette dernière initiative a en fait été le produit de l'opposition municipale. Dans les deux cas, le résultat du référendum d'initiative populaire a été conforme aux vœux des initiateurs. À Saint-Julien-Molin-Molette, le taux de participation s'est élevé à 78,7% et 57,3% des électeurs ont approuvé l'extension de la zone à carrière, ce qui donne un taux d'approbation de 45%. À Saint-Rémy-de-Provence, 50,2% des électeurs ont pris part au scrutin et 75,8% des votants ont refusé l'emplacement de la nouvelle école décidé par la majorité municipale, ce qui fait un taux d'approbation de 38%. Dans la liste officielle communiquée en juillet 2004 par la DGCL, nous avons repéré un référendum organisé suite aux réclamations d'un comité de défense de quartier. Il s'agit du référendum organisé dans la commune de La Frette-sur-Seine le 12 décembre 1999 au sujet de l'aménagement du quartier de la gare. La consultation locale, proposée par le comité de défense et soutenue par l'opposition, a vu un taux de participation de 47% et un refus du projet de la part de 89% des votants, ce qui signifie un taux de refus de 41,8% lorsqu'on le ramène à l'ensemble des électeurs. Ce référendum ne correspond pas dans la forme exactement à un référendum d'initiative populaire, mais il en partage quelques caractéristiques. Le référendum a été organisé par le conseil municipal, même si ce dernier n'en est pas à l'origine. On retrouve cette ambiguïté dans la consultation locale organisée à Sainte-Eulalie le 10 mars 2002 sur l'enfouissement de la voie ferrée puisque le maire a révélé, lors d'un entretien en face-à-face, l'origine du référendum.

« Nous avons une ville relativement enclavée [...] On nous prévoyait d'ici 2010 une fréquence de 170 trains par jour. Il y avait deux associations à Sainte-Eulalie qui se battent sur cette question. Elles demandaient l'enfouissement de la voie. Les associations avaient raison en demandant l'enfouissement, mais pour le Réseau Ferré de France, il n'en était pas

question. Nous avons eu des rapports très mauvais, il ont donné une non réponse à nos observations [...] le référendum d'initiative locale a fait suite à une pétition »¹.

Comme l'initiative populaire n'a pas une force contraignante, une proportion de référendums provient de pétitions. Les deux associations en question (Confédération du Logement et du Cadre de Vie, Decidef) comptaient à l'époque 200 adhérents, sachant que le président de Decidef siégeait dans le groupe d'opposition du conseil municipal. L'expression « référendum d'initiative locale » permet *a fortiori* de solidariser les élus de leurs populations, notamment dans les consultations qui entrent dans une relation centre / périphérie (résistance des pouvoirs locaux à une politique publique nationale).

D'autres initiatives populaires ont été lancées à des échelons supérieurs : le 28 avril 2003, la communauté de communes de la Guiche (Saône-et-Loire) a connu une initiative portant sur la construction d'une piscine. L'organe délibérant n'a pas donné suite à cette demande de consultation compte tenu du fait que le sujet avait été largement débattu et que le financement avait été voté. Dans le district du Val d'Argent, dans le Haut-Rhin, le 22 juin 1997 s'est tenu un référendum d'initiative populaire sur une opération d'aménagement touristique et de développement local. Il s'agissait, plus exactement, de la réalisation d'un parc de découverte du patrimoine minier. Le taux de participation a atteint les 66,3% et 55,5% des électeurs ont approuvé l'objet de cette initiative. Les initiateurs ont été satisfaits par ce résultat. L'initiative populaire constitue un défi pour les autorités locales, ce qui explique leur réticence à accepter le fait que d'autres acteurs s'engagent sur l'échiquier municipal. Pour le cas français, sur les dix initiatives sus mentionnées, seulement deux étaient conformes aux vœux des autorités locales. La crainte qu'un résultat s'impose aux autorités en dépit de leurs décisions explique pourquoi l'initiative populaire n'est pas envisageable dans le système représentatif local. Pourtant, l'initiative populaire est en réalité une pétition focalisée sur la demande de référendum. Alors que la pétition vise une pression sur le système politique local, l'initiative populaire formalise encore plus cette pétition par l'objectif visé, à savoir l'action des élus. L'initiative populaire a une faiblesse structurelle en France, les référendums d'initiative populaire sont très rares et lorsqu'il sont organisés, l'attente des initiateurs n'est pas forcément satisfaite. Marion Paoletti avait repéré cinq référendums d'initiative populaire

¹ Entretien avec Christian Laur, maire de Sainte-Eulalie (Gironde), réalisé le 9 juin 2006.

entre 1971 et 1992 : seul le référendum organisé à Ahetze (Pyrénées-Atlantiques) en mai 1979 a abouti au retrait du projet municipal et à la démission des élus¹.

Lorsque l'initiative est contraignante comme en Allemagne et que les élus sont en désaccord avec son objet, alors un référendum est organisé si elle satisfait aux conditions juridiques. Il convient d'analyser les comportements des citoyens français et allemands vis-à-vis de l'usage de la pétition, dans la mesure où la pétition a des similitudes formelles avec une démarche d'initiative populaire.

2) Le recours à la pétition

La pétition est un mode classique au moyen duquel les citoyens s'adressent directement aux représentants sur un problème donné afin qu'ils le prennent en considération. Pour évaluer empiriquement cette culture de la pétition, c'est-à-dire pour situer la façon dont les citoyens percevaient ce mode d'intervention, nous avons comparé une enquête menée par European Social Survey en Europe en 2004 et en 2005 en nous restreignant aux cas de la France et de l'Allemagne. Dieltind Stolle, Marc Hooghe et Michele Micheletti classent la pétition comme un mode de participation individualiste à côté des modes non conventionnels de participation (manifestation, désobéissance civique...) et du consumérisme politique (boycott d'une marque ou d'un produit)². Nous avons sélectionné une série de variables explicatives, permettant d'examiner les relations entre ce mode d'action et d'autres traits de comportement des citoyens. La question portant sur les pétitions était la suivante : « Avez-vous signé une pétition au cours des douze derniers mois ? ». Il s'agissait de répondre par oui ou par non, d'où le codage binaire (0=non, 1= oui). Nous avons pris cette variable comme dépendante et l'avons reliée à des variables indépendantes telles que l'intérêt pour la politique (1= très intéressé, 4=pas du tout intéressé), la compréhension des enjeux politiques³ (0=pas compliqué, 5= très compliqué), le fait d'avoir voté aux dernières élections nationales (0=non,

¹ Marion PAOLETTI, 1996, « Le référendum local en France. Variations pratiques autour du droit », *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n°6, p. 888.

² Dietlind STOLLE, Marc HOOGHE, Michele MICHELETTI, 2005, « Politics in the Supermarket : Political Consumerism as a Form of Political Participation », *International Political Science Review*, n°3, p. 264.

³ La question posée fut la suivante : Combien de fois vous arrive-t-il de penser que vous ne comprenez rien à ce qui se passe ?

1= oui), le fait d'avoir contacté un politicien dans les douze derniers mois (0= non, 1= oui)¹, le fait d'avoir travaillé pour un parti politique dans les douze derniers mois (0= non, 1= oui), le fait d'avoir travaillé pour une association dans les douze derniers mois (0=non, 1= oui), le fait d'avoir manifesté dans les dix derniers mois (0=non, 1= oui), le fait d'avoir participé à une action de boycott (0= non, 1= oui), le parti politique pour lequel le répondant a voté lors du premier tour des élections nationales (en allant de la gauche à la droite, 1=PDS, 2=Die Grünen, 3= SPD, 4=FDP, 5=CDU/CSU, 6=Die Republikaner, 7=NPD/DVU) la satisfaction par rapport aux institutions démocratiques (0= très insatisfait, 10= très satisfait), l'âge (année de naissance) et le genre (0= femme 1= homme).

Tableau 55 : Les modalités d'action politique des citoyens allemands (2004-2005)

Nombre d'observations = 1685

Wald chi2 (11) = 1496.54

Prob > chi2 = 0.0000

Pseudo R2 = 0.1483

(standard errors adjusted for clustering on regional legislation)

Modèle logistique prédictif pour 71,7% des cas

Pétition	Robust Coef.	Std. Err.	Z	[95% Conf. Interval]
Intérêt pour la politique	-.201**	.077	-2.61	-.353 -.050
Politique trop compliquée	.059	.047	1.26	-.033 .152
Dernier vote aux élections nationales	-.143***	.025	-5.59	-.194 -.093
Contact avec politicien	.595***	.137	4.35	.327 .863
Travail auprès d'un parti politique	.641**	.240	2.67	.170 1.112
Travail auprès d'une association	1.011***	.087	11.60	.841 1.182
Pris part à une manifestation	1.31***	.123	10.60	1.068 1.552
Pris part à une action de boycott	.686***	.181	3.80	.333 1.040
Satisfaction par rapport aux	-.054*	.027	-1.98	-.108 -.000

¹ Le contact peut avoir été établi avec un responsable politique local ou national (responsable d'un parti ou élu).

institutions démocratiques					
Age	.010**	.004	2.63	.003	.019
Genre	-.293*	.131	-2.24	-.551	-.037
Constante	-20.742	7.750	-2.68	-35.932	-5.552

P***<.001, p**<.01, p*<.05

Régression logistique effectuée à l'aide du logiciel Stata (cluster établi selon les régions allemandes)

Source : analyse de données extraites de l'enquête effectuée par European Social Survey (2004/2005)¹ pour l'Allemagne

Nous avons réalisé cette régression logistique en opérant un classement des *Länder* suivant leur performance en matière de démocratie directe (le *cluster* indiqué prend en compte les régions allemandes où la démocratie directe locale est la plus pratiquée). Nous avons repris l'évaluation de l'association *Mehr Demokratie* qui a pris en considération la pratique de la démocratie directe au niveau du Land et au niveau communal (Berlin, la Bavière et Hambourg ouvrant la marche tandis que la Rhénanie-Palatinat, la Thuringe et la Sarre figurent au bas du classement). Lorsque les citoyens se situent dans un Land à la législation moins favorable à la démocratie directe et à la pratique plus faible, ils signent moins de pétitions, car la pétition est souvent convertie en initiative populaire dans les *Länder* plus favorables. **Moins les citoyens signent de pétitions, moins ils participent aux autres types d'action politique (boycott, manifestation, travail auprès d'un parti politique, contact avec un politicien, travail dans une association), ce qui prouve que la pétition n'est pas un acte politique isolé, mais qu'elle s'inscrit dans une démarche politique en diversifiant le répertoire d'action du citoyen.**

La relation est très forte entre l'acte de signer des pétitions et le fait de travailler dans des associations. Moins le citoyen est intéressé par la politique, moins il signe de pétitions ; en revanche, la corrélation est faible entre le fait de signer une pétition et de ne pas être satisfait des institutions démocratiques. Les actions répertoriées comme non conventionnelles dans les années 1960 comme la signature de pétitions, la participation à des boycotts, des manifestations pacifiques, des grèves non officielles, l'occupation de bâtiments ou d'usines², sont devenues de moins en moins exceptionnelles. Pippa Norris a montré, à partir d'une

¹ Roger JOWELL et l'équipe de coordination, European Social Survey 2004/2005: Rapport technique, Londres: Centre de comparaison des sondages sociaux, City University (2005).

² Dans le World Values Survey, ce sont les cinq actions permettant d'évaluer la participation non-conventionnelle.

analyse des sondages de *World Values Survey*, que pour quarante-quatre pays, plus l'intérêt politique augmente, moins la situation sur le clivage gauche droite est évidente et plus la confiance dans les institutions diminue¹. Dans l'enquête menée par *European Social Surveys*, 10% des répondants allemands ont participé à des manifestations pacifiques contre 14% en France, 23% des répondants allemands ont déjà boycotté un produit contre 28% en France². Dans l'enquête menée par *World Values Survey*, 10% des répondants allemands affirment avoir déjà participé à un boycott public contre 13% des répondants français, 34% des répondants français ont déjà participé à une manifestation pacifique contre 31% en Allemagne. De plus, 11,2% des répondants français ont déjà pris part à une grève non officielle contre seulement 2% en Allemagne et 8,3% des répondants français ont déjà participé à une occupation d'usines contre 1,3% des répondants allemands³. Les études menées sur l'évolution du comportement participatif des citoyens dans les sociétés post-industrielles (dont la France et l'Allemagne) à partir des données de *World Values Survey* ont montré une augmentation du recours à la pétition plutôt qu'à la manifestation et aux modes de participation non-conventionnelle (grèves sauvages, occupation d'usines)⁴.

La proportion de participation non conventionnelle est légèrement plus importante en France, elle tient également à la structure territoriale du pays, où le citoyen a l'impression que son action a plus de chances de toucher le pouvoir central si elle est spectaculaire. Selon Alain Calmat, la pétition est un signe montrant que la participation en France se fait au profit de

¹ Pippa NORRIS, 1999, « Conclusions: the Growth of Critical Citizens and its Consequences » in Pippa NORRIS (dir.), *Critical Citizens, Global Support for Democratic Government*, Oxford, Oxford University Press, p. 263.

² Roger JOWELL et l'équipe de coordination, *European Social Survey 2004/2005: Rapport technique*, Londres: Centre de comparaison des sondages sociaux, City University (2005).

³ European Values Study Group and World Values Survey Association. EUROPEAN AND WORLD VALUES SURVEYS FOUR-WAVE INTEGRATED DATA FILE, 1981-2004, v. 20060423, 2006. Aggregate File Producers: Análisis Sociológicos Económicos y Políticos (ASEP) and JD Systems (JDS), Madrid, Espagne/Tilburg University, Tilburg, Pays-Bas. Data Files Suppliers: ASEP and JDS, Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung (ZA), Cologne. Aggregate File Distributors: ASEP, JDS and ZA.

⁴ Christian WELZEL, Ronald INGLEHART, Franziska DEUTSCH, Septembre 2005, « Social Capital, Voluntary Associations and Collective Action : Which Aspects of Social Capital Have the Greatest "Civic" Payoff? », *Journal of Civil Society*, vol. 1, n°2, p. 128.

lobbies organisés, car elle ne porte pas sur le programme sur lequel a été élu le maire mais sur des objets continuellement modifiés¹.

Dans l'enquête *European Social Survey*, plus les citoyens signent de pétitions, plus ils ont voté pour un parti de la gauche, ce qui prouve que derrière cet acte, il existe un ensemble de revendications qui sont portées plus facilement par des citoyens de gauche. Lorsqu'on compte le nombre de citoyens ayant voté pour un parti de gauche et ayant signé une pétition, on a 416 répondants sur 985 ayant voté à gauche (42,2%) contre 225 sur 652 ayant voté à droite aux dernières élections (34,5%). Il n'existe pas de relation particulière entre le fait de signer une pétition et le degré de confiance à l'égard des partis politiques ou à l'égard des hommes politiques. Il est intéressant de comparer ces résultats (2871 répondants ont été interrogés) à ceux obtenus auprès de 1806 répondants français concernant la participation ou non à des actions de ce type. La proportion de personnes ayant signé une pétition au cours des douze derniers mois est à peu près la même (32,4% pour l'Allemagne contre 31,3% pour la France).

Tableau 56 : Les modalités d'action politique des citoyens français (2004-2005)

Nombre d'obs = 1579
 LR chi2 (11) = 384.30
 Prob > chi2 = 0.0000
 Pseudo R2 = 0.1942
 Nombre de cas prédits : 76,06%

Pétition	Robust Coef.	Std. Err.	Z	[95% Conf. Interval]
Intérêt pour la politique	-.116	.080	-1.45	-.274 .041
Politique trop compliquée	-.01	.060	-1.66	-.218 .018
Dernier vote aux élections nationales	-.062	.157	-0.39	-.3706 .247
Contact avec politicien	.537**	.170	3.16	.203 .870
Travail auprès d'un parti politique	.647*	.299	2.16	.060 1.233
Travail auprès	.389*	.174	2.24	.048 .730

¹ Alain CALMAT, 2005, *La France a-t-elle encore besoin d'élus? Actes du colloque 14 et 15 octobre 2004 au Palais du Luxembourg*, Paris, Institut François Mitterrand, p. 71.

d'une association					
Pris part à une manifestation	1.733***	.206	8.41	1.329	2.136
Pris part à une action de boycott	1.102***	.133	8.26	.840	1.363
Satisfaction par rapport aux institutions démocratiques	-.004	.028	-0.14	-.059	.051
Age	.0195***	.004	4.97	.011	.027
Genre	-.3728**	.129	-2.89	-.625	-.12
Constante	-38.807	7.630	-5.09	-53.763	-23.851

P***<.001, p**<.01, p*<.05

Régression logistique ordinaire effectuée à l'aide du logiciel Stata

Source : analyse de données extraites de l'enquête effectuée par European Social Survey (2004/2005)¹ pour la France

La pétition n'est pas à ranger du côté des instruments de défiance, puisqu'il n'existe aucune corrélation entre la signature des pétitions et le vote lors des dernières élections ou la satisfaction à l'égard des institutions démocratiques. Le fait de signer une pétition est rarement un acte isolé et se conjugue à d'autres instruments tels que la participation à une manifestation, un boycott ou le contact direct avec un responsable politique ; on peut même parler de **mobilisation politique cognitive**, c'est-à-dire d'une mobilisation de citoyens qui comprennent les enjeux politiques et connaissent les instruments adaptés à leurs revendications². Le répertoire d'action de la protestation est ainsi diversifié. En revanche, le lien entre la signature des pétitions et l'activité au sein d'un parti politique n'est pas aussi significatif que ce à quoi nous aurions pu nous attendre. Le modèle empirique présenté permet de prédire plus de 75% des cas. Plus les répondants participent à des actions non conventionnelles (manifestation, boycott) et plus ils sont susceptibles de signer une pétition.

¹ Roger JOWELL et l'équipe de coordination, European Social Survey 2004/2005: Rapport technique, Londres: Centre de comparaison des sondages sociaux, City University (2005).

² Ursula HOFFMANN-LANGE, 1997, « Einstellungen zur Rolle der Bürger im politischen Prozeß », in Oscar W. GABRIEL (dir.), *Politische Orientierungen und Verhaltensweisen im vereinigten Deutschland*, Opladen, Leske+Budrich, p. 220. Le terme de "mobilisation cognitive" a été employé par Ronald Inglehart. Ronald INGLEHART, 1977, *The Silent Revolution, Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton University press, p. 293. Stephen C. CRAIG, Annie KREPPEL, James G. KANE, 2001, "Public Opinion and Support for Direct Democracy, a Grassroots Perspective", in Matthew MENDELSON, Andrew PARKIN (eds.), *Referendum democracy: citizens, elites and deliberation in referendum*, Basingstoke, Palgrave, pp. 25-46.

En second lieu, la participation au système représentatif (contacts avec les politiciens, engagement partisan ou associatif) influe sur la propension à signer des pétitions. En fait, la culture pétitionnaire est assez forte en France où la pétition a été l'un des moyens de doléance des citoyens depuis la Révolution Française¹. La pétition est associée à la manifestation en France alors qu'elle est liée à l'association en Allemagne. Autrement dit, dans la culture politique française, la pétition est un acte préparatoire voire complémentaire à d'autres actes politiques alors qu'en Allemagne, la pétition est perçue dans l'accomplissement d'un signal ne pouvant être ignoré par les autorités, d'autant plus que certaines pétitions accompagnent des initiatives populaires². En Allemagne, le droit de pétition a été inclus dans le catalogue des droits fondamentaux de la Loi fondamentale (article 17), il se distingue d'un simple droit de plainte et renvoie à la double fonction du Parlement qui est à la fois le destinataire de la pétition et l'organe chargé de contrôler et de décider sur son statut. Une commission spéciale du parlement est chargée d'examiner ces pétitions pour les réorienter au service compétent. En 2001, 17 550 pétitions ont été adressées à l'ensemble des organes étatiques contre 13 344 en 2000³. La commission des pétitions du Bundestag s'est réunie 19 fois en 2001 pour examiner le statut de 219 pétitions, les autres ayant été acheminées aux destinataires requis. Là encore, lorsque l'initiative populaire est un outil, elle rend du même coup visible les autres outils de démocratie directe alors que lorsqu'elle n'existe pas, le sort de la pétition est beaucoup plus incertain.

La pétition est un instrument vis-à-vis duquel les maires restent circonspects, dans la mesure où elle traduit une plainte localisée. Selon l'enquête menée par l'École d'Administration Publique de l'Université de Göteborg auprès de 2711 maires européens de communes de plus de 10 000 habitants⁴, 48,7% des maires français interrogés ont jugé la

¹ Anne-Sophie CHAMBOST, 2005, « Les enjeux de la consultation populaire au niveau urbain. Éléments de réflexion dans les premiers temps de la Révolution », dans Gérard MARCOU, Hellmut WOLLMANN (dir.), *La gouvernance territoriale, annuaire 2006 des collectivités locales*, Paris, éditions CNRS, p. 70.

² Reinhard BOCKHOFER (Dir.), 1999, *Mit Petitionen Politik verändern*, Baden-Baden, Nomos, pp.134-145.

³http://www.bundestag.de/ausschuesse/archiv15/a02/jahresberichte/jahresbericht_2001/petitionen_sachgebiete.html. Site consulté le 19 juin 2007.

⁴ Base de données SSD 0822 « The European mayor – Political leaders in the changing context of local democracy », Henry Bäck, School of Public Administration, Göteborg University. Il faut *Christophe Premat – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne »* 391

pétition efficace en matière de communication entre les élus et les administrés contre 30,1% de leurs homologues allemands. Ce décalage s'explique par le fait que les maires allemands disposent d'outils plus importants et plus perfectionnés du point de vue de leur utilisation et qu'ils n'ont pas besoin de traduire une demande sociale extérieure par la réception de pétitions. Cela se vérifie par le fait que 15,9% des maires français de communes de plus de 10 000 habitants estiment que le référendum local est un instrument réellement efficace de communication contre 43,1% des maires allemands. En réalité, si les maires français estiment que la pétition est un mode efficace de communication, cela ne signifie pas qu'ils y sont favorables. Ils sont sensibles aux pétitions qui leur sont adressées, mais ils sont réticents à l'institutionnalisation d'un droit de pétition local.

Les débats parlementaires précédant l'institutionnalisation du droit de pétition pour chaque collectivité territoriale (loi du 2 août 2003) ont révélé des réactions très mitigées chez les députés et sénateurs cumulant avec un mandat de maire¹. Lors des débats à l'Assemblée Nationale portant sur l'institutionnalisation du droit de pétition et du référendum local décisionnel, certains députés l'instar du député-maire UMP Jacques Myard ont critiqué les dérives que pourrait provoquer l'usage des pétitions.

« Quant au droit de pétition, il est porteur de tous les dangers : les pétitions vont se succéder. Ce sera le retour des tricoteuses et autres agitateurs professionnels ! Si les élus locaux doivent rester à l'écoute, ils n'en ont pas moins besoin de sérénité pour travailler ! »².

Cette critique est relayée dans un autre sens par un député socialiste, preuve du consensus parmi les députés cumulant un mandat local sur la question du référendum local qui transcende les partis politiques. Selon Bernard Derosier,

« Vous proposez aux citoyens de fixer une part de l'ordre du jour des assemblées délibérantes, balayant ainsi, d'un revers de main, l'un des principes fondamentaux de la démocratie représentative, repris à l'article 27 de notre Constitution, selon lequel tout mandat impératif est nul. Certes le Sénat a, avec votre accord, assoupli le droit de pétition mais cette

signaler que 636 maires allemands ont été interrogés contre 188 maires français, ce décalage s'expliquant par le nombre de communes de plus de 10 000 habitants dans les deux pays.

¹ Marion PAOLETTI, 2006, « Le référendum local en France », dans Francis HAMON (dir.), *Le référendum*, Documents d'études, n°1, édition 2007, Paris, La Documentation Française, p. 59.

² Session ordinaire de 2002-2003, 27^e jour de séance, 71^e séance, 2^e séance du mercredi 20 novembre 2002, compte-rendu de l'assemblée nationale. <http://www.assemblee-nationale.fr/12/cra/2002-2003/071.asp> Site consulté pour la dernière fois le 13 avril 2008. Jacques Myard était maire de Maisons-Laffitte au moment des débats.

disposition sera inopérante puisque l'exécutif local ne pourra que difficilement refuser l'inscription de tel ou tel texte à portée démagogique »¹.

Cette résistance des parlementaires à l'institutionnalisation du droit de pétition qui n'est pourtant pas aussi contraignant que le référendum local est révélatrice : les élus locaux et en particulier les maires pensent **incarner** la démocratie locale, ils ne souhaitent pas qu'un espace public local émerge en dehors de leur influence.

Dans nos enquêtes de terrain, nous avons remarqué que les communes favorables à l'utilisation du référendum local ont également défini des règles locales de présentation d'une pétition. Ces cas restent exceptionnels et s'inscrivent dans une démarche de participation promue par l'équipe municipale. La commune d'Arcueil a défini par exemple le seuil minimal de 1% des habitants (soit 200 personnes) pour qu'une pétition soit recevable par les autorités.

« À partir du moment où 1% des habitants signent une pétition, l'objet de la pétition doit être débattu au conseil municipal. Il doit mettre à l'ordre du jour la question posée »².

Cette mesure avait été adoptée suite aux Assises de la ville qui avaient eu lieu en 1998. Elle a été utilisée pour créer une sixième assemblée de quartier dans la ville.

« Le quartier Kergomart est un nouveau quartier. Serge Sévarat, qui est l'habitant-relais de ce quartier, fut à l'origine de la pétition. Le conseil municipal d'octobre ou novembre 2002 a trouvé cette pétition de 350 signatures demandant la création d'un nouveau quartier [...] On peut envisager une pétition sur un problème technique. Par exemple, dans une zone pavillonnaire, il y a une plainte sociale sur l'éclairage, on s'adresse au service technique concerné et on organise une assemblée de quartier »³.

La pétition n'est pas qu'un simple outil d'affichage, elle accompagne une demande qui est ensuite prise en considération par la mairie. Dans certains cas, la réponse est relativement rapide et le problème traité si la demande est motivée et explicitement formulée.

« Nous avons eu une pétition il y a deux ans à la suite d'un accident sur la rue Jean Jaurès. Un garçon meurt, il y a eu des réclamations pour sécuriser la rue et nous avons interpellé le conseil général. Il y a eu une intervention dans les trois-quatre mois qui ont suivi. On a travaillé plus généralement sur la sécurité routière et le conseil municipal a lancé un

¹ *Ibid.* Bernard Derosier était président du conseil général du Nord au moment des débats.

² Entretien face-à-face avec Max Staat, maire-adjoint communiste de la commune d'Arcueil, réalisé le 14 décembre 2003 lors de la fête du quartier Jolliot-Curie.

³ Entretien face-à-face réalisé avec Guy Bacheley, habitant référent du quartier Jolliot-Curie, réalisé le 14 décembre 2003 lors de la fête dudit quartier.

groupe de sécurité routière chargé de sensibiliser les habitants et de proposer des mesures concrètes »¹.

La pétition ne se suffit pas à elle-même, c'est pourquoi la plupart du temps le recours à la pétition est un premier recours exigeant une nouvelle procédure pour examiner la demande et décider de son sort. Lors d'un entretien avec la maire adjointe d'Arcueil, celle-ci nous a présenté la « lettre pétition » comme un outil de démocratie participative :

« Auparavant, nous avons connu des démarches de lettre pétition. C'était à propos de la redevance TVA de France Telecom qui était implantée sur le territoire local. Elle devait payer sa TVA à l'État, on trouvait ça pas juste. Il y avait un manque à gagner pour la ville et en plus à ce moment là, ils ne payaient même pas la TVA à l'État. On a fait appel à la population pour que France Telecom paie sa TVA. Ils l'ont finalement payée. Le moyen pétitionnaire était adéquat, mais il n'y a pas eu une mobilisation de grande ampleur de la population »².

L'initiative populaire consultative est dans sa forme une pétition, d'où l'ambiguïté de la législation française qui souhaite restreindre le plus possible les contraintes sur les décisions. Suite à la possibilité offerte aux départements d'organiser une consultation des électeurs sur le fondement de la loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités et aux libertés locales, le président du conseil général du Gers, à l'initiative d'une demande de référendum départemental sur le problème des expérimentations d'OGM à ciel ouvert, avait demandé au ministre de l'intérieur de l'époque de préciser les conditions dans lesquelles le droit de pétition peut s'exercer (question écrite n°58336 de Philippe Martin, publiée dans le JO de l'Assemblée Nationale du 22 mai 2005 (p. 1842). La réponse fournie par le ministre fut la suivante :

« Le droit de pétition permet aux électeurs, en vertu de l'article 72-1 de la Constitution issu de la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale d'une question relevant de sa compétence. Une telle demande n'a pas pour effet de contraindre l'organe exécutif de la collectivité en cause de saisir l'assemblée aux fins de délibération. Il reste maître en effet de cet ordre du jour, dans le respect du principe de la démocratie représentative qui a guidé le Parlement lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle. La pétition doit donc être regardée davantage comme une démarche politique forte que comme un acte juridique comportant des effets de droit [...] »³.

¹ Entretien en face-à-face avec Anne Buyck, maire-adjointe d'Arcueil, réalisé le 16 décembre 2003.

² *Ibid.*

³ Réponse du ministère de l'intérieur publiée dans le JO de l'assemblée nationale du 26 avril 2005, p. 4336.

Le droit de pétition garantit aux électeurs la possibilité de s'adresser aux assemblées et exécutifs locaux, sans préciser la façon dont les signatures doivent être collectées, ce qui signifie d'une certaine façon que **le législateur souhaite éviter que la pétition ressemble dans sa forme à une initiative populaire contraignante**. En France, le jour où l'initiative populaire locale sera contraignante, les citoyens s'en saisiront plus facilement. Il importe à présent de mesurer les effets réels des initiatives populaires et municipales sur les décisions des systèmes politiques locaux dans les deux pays.

B) Mesure de la réussite des initiatives dans les deux pays

Pour mesurer la réussite d'une initiative populaire en Allemagne, nous avons choisi de prendre en compte deux variables : d'une part, la validation des conditions juridiques (taux d'approbation atteint) et, d'autre part, la satisfaction de l'opinion des intentions des initiateurs. On peut considérer comme une première victoire le fait de mettre sur l'agenda des autorités locales un problème particulier, mais le résultat du référendum local est réellement un succès si l'option choisie par les électeurs correspond au vœu des initiateurs.

1) La prise en compte du point de vue des initiateurs

Les initiatives populaires ont plus de chances d'aboutir au niveau communal qu'au niveau des *Länder*, dans la mesure où elles ne requièrent pas forcément une organisation très poussée. En effet, recueillir les signatures de centaines ou de milliers de personnes sur le territoire communal est incomparable avec le lancement d'une initiative populaire régionale nécessitant des millions de signatures valides. La taille des communes joue dans le lancement d'une initiative car il est beaucoup plus facile de lancer une initiative dans une petite ville, car le nombre brut de signatures n'est pas très important. Nous voulons examiner les initiatives qui ont abouti à un référendum décisionnel en Allemagne. Une fois ces obstacles passés, il importe également de savoir si le résultat du référendum a satisfait les souhaits des initiateurs. **Les procédures de démocratie semi-directe connaissent une grande déperdition et des succès difficiles**. Même dans les pays à tradition référendaire, les initiatives n'aboutissent pas forcément, *a fortiori* aux échelons supérieurs. En Suisse, le référendum obligatoire a souvent été utilisé puisque entre 1848 et 1990, sur 144 référendums fédéraux, 103 soit 71,5% ont été acceptés alors que les initiatives populaires ont le plus souvent été rejetées : entre 1891 (date à laquelle l'initiative populaire a été instituée au niveau fédéral) et 1990, sur 183 initiatives

populaires, dix soit 5,5% ont été acceptées et 60 soit 32,8% ont été tout simplement retirées¹. Pour qu'une initiative réussisse, il faut qu'elle dispose de ressources et que la question trouve un certain écho auprès de la population. Nous avons calculé, dans le tableau suivant, les chances dont disposaient les responsables d'une initiative populaire, lorsqu'ils en déposaient une dans le *Land* du Bade-Wurtemberg.

Tableau 57 : Evaluation du succès des initiatives dans le Land du Bade-Wurtemberg (1995-2004)

Année	Nombre d'initiatives lancées	Initiatives non acceptées dès le départ	Initiatives provenant du conseil municipal	Nombre de référendums locaux dus à l'ensemble des initiatives	Nombre de référendums locaux dus uniquement aux initiatives populaires	Succès des référendums d'initiative populaire (eu égard seulement au quorum)
1995-2004	147	58 (39,4%)	32 (21,8%)	85 (57,8%)	52 (35,4%)	27 (18,4%)

Source : recherches personnelles

Les initiatives populaires rencontrent un nombre d'obstacles considérables pour pouvoir être couronnées de succès. Beaucoup sont d'abord refusées pour vice de procédure ou parce que leurs initiateurs n'ont pas pu recueillir le nombre suffisant de signatures. Sur 147 initiatives lancées entre 1995 et 2004, 50 ont été déclarées non conformes, 6 n'ont pas été déposées et 4 ont perdu de leur validité du fait que leur objet a été adopté par le conseil municipal. Pour ces quatre dernières initiatives, nous pouvons considérer qu'elles ont eu un succès quasi-immédiat, puisque la pression d'une demande de référendum a suffi pour contraindre le conseil municipal à décider en faveur des promoteurs de l'initiative populaire. Selon les données officielles, de 1975 à juillet 2003, il y a eu 233 demandes de référendum, 64 ont été refusées à cause du thème inadéquat (soit 27,5%), et 16 (soit 6,9%) à cause du délai de quatre semaines². Nous devons bien distinguer l'initiative citoyenne (*Bürgerinitiative*) de la demande de référendum proprement dite (*Bürgerbegehren*), une initiative citoyenne ne

¹ Jürgen FIJALKOWSKI, 2002, « Zum Problem direkt-demokratischer Beteiligung », in Dieter FUCHS, Edeltraud ROLLER, Bernhard WEßELS (Dir.), *Bürger und Demokratie in Ost und West, Studien zur Politischen Kultur und zum Politischen Prozess*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, pp. 314-315.

² *Cannstatter Zeitung*, 5 novembre 2003. Pour la même période, selon nos données, nous avons enregistré 332 initiatives avec une seule donnée manquante.

menant pas nécessairement à une initiative populaire équivalant à une demande de référendum. Les quatre initiatives susmentionnées n'ont pas fait l'objet d'une demande de référendum particulière, puisque leur requête a été acceptée avant que les initiateurs eussent réuni les signatures pour pouvoir demander un référendum local. Pour l'ensemble de la période 1975-2006 dans le Land du Bade-Wurtemberg, 14 initiatives populaires ont directement été acceptées par le conseil municipal et il y a eu 73 référendums d'initiative municipale ; 17 n'ont pas atteint le quorum exigé soit 23,3% des cas. Pour les 292 initiatives populaires recensées, 154 n'ont pas été acceptées soit 52,7%. Le taux de déperdition est donc bien plus important lorsque l'initiative est réellement populaire, ce qui s'explique par le fait que les autorités locales maîtrisent les règles des procédures de démocratie directe pour pouvoir s'en servir à bon escient. Parmi les 138 référendums d'initiative populaire ayant eu lieu, 56 n'ont pas atteint le quorum nécessaire soit 40,6% des cas alors que ce taux est de 34,1% pour les 214 référendums locaux ayant eu lieu entre 1975 et 2006¹. Parmi les 82 référendums d'initiative populaire ayant atteint le quorum d'approbation exigé, 60 ont satisfait le point de vue des initiateurs. Cette tendance confirme des résultats antérieurs indiquant les mêmes proportions. En effet, selon Jean Meylan, entre 1975 et 1990, environ la moitié des initiatives populaires avaient rempli les conditions de recevabilité alors qu'environ deux tiers des référendums d'initiative populaire avaient donné satisfaction à l'objectif des initiateurs².

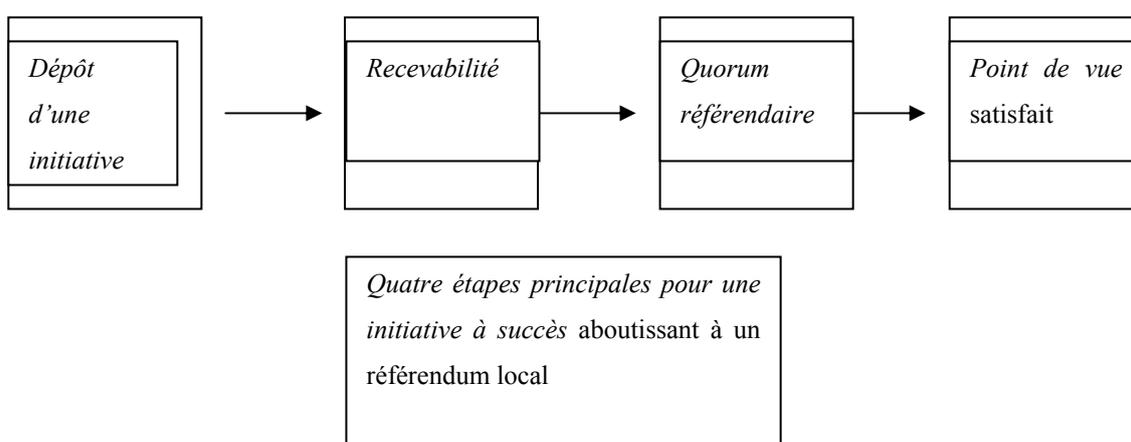
Chaque étape élimine un certain nombre de référendums, d'où la difficulté pour les initiateurs à lancer une procédure qui réussisse du point de vue juridique et du point de vue de leurs attentes subjectives. En fait, entre 1975 et 2006, dans le Land du Bade-Wurtemberg, il y a eu 60 référendums qui ont atteint le quorum exigé tout en satisfaisant le point de vue des initiateurs. Si nous mettons entre parenthèses l'abaissement du quorum réalisé en 2005, on peut affirmer que la probabilité est de 20% pour un initiateur d'obtenir un succès populaire lorsque l'initiative permet l'organisation d'un référendum local. Si nous ramenons cette proportion à l'ensemble des initiatives populaires lancées dans ce Land, alors nous pouvons

¹ Selon le quotidien *Südkurier Konstanz* du 16 juillet 1996, entre 1976 et 1992, dans le Bade-Wurtemberg, 93 référendums communaux ont été organisés, deux tiers provenaient d'une initiative populaire et 28 référendums ont échoué à cause du quorum de 30% soit 30% des cas.

² Jean MEYLAN, 1993, *Le référendum local en Suisse et en Europe*, Publications par l'Association suisse pour le conseil des communes d'Europe, p. 57.

conclure que les initiateurs ont 15,7% de chances d'aboutir à un référendum satisfaisant à la fois les conditions juridiques et leur point de vue¹. Certes, il existe une grande part de déperditions, mais les probabilités de succès ne sont pas faibles pour autant. Le schéma suivant rappelle les étapes à suivre pour qu'une initiative puisse être réellement couronnée de succès, tant du point de vue objectif (conditions juridiques) que du point de vue subjectif (attentes des acteurs).

Figure 4 : Trajet d'une initiative à succès dans le Land du Bade-Wurtemberg



La figure ci-dessus montre à quel point le facteur temps est considérable dans le lancement d'une initiative populaire susceptible de se transformer en référendum local couronné de succès. Pour la période 1995-2004, 31 référendums locaux ont obtenu un résultat conforme aux attentes des initiateurs et 12 n'ont pas obtenu ce résultat, 31 autres données étant incomplètes. Cette satisfaction ne prend cependant pas en compte la validité juridique du résultat contrairement au tableau précédent : il s'agit uniquement de savoir si les personnes sont satisfaites du résultat brut du référendum local. Huit référendums d'initiative populaire satisfaisant les initiateurs ont été valables, ce qui fait un total de 5,4% sur la période considérée ; six demandes de référendum ont directement été acceptées par le conseil municipal, ce qui augmente le taux de succès des initiatives populaires en général. Du point

¹ Selon Rainer Deppe, parmi l'ensemble des référendums d'initiative municipale et populaire, 34% ont satisfait le point de vue des initiateurs (50% en Bavière, 55% en Hesse, 68% en Saxe). Rainer DEPPE, Dezember 2002, *Direkte Demokratie II, eine Bestandsaufnahme von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene seit 1990*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Arbeitspapier n. 90, p. 23.

de vue des initiatives du conseil municipal, 22 référendums ont été recevables, ce qui donne un taux de succès de 68,7% des référendums d'initiative municipale. **Autrement dit, les procédures de démocratie semi-directe ont plus de chances d'aboutir et de mobiliser des électeurs lorsqu'elles proviennent du système représentatif lui-même.** Parmi les résultats de ces initiatives municipales, très peu ont contredit les souhaits des initiateurs, puisque mis à part les données manquantes, deux référendums ont été valables et contraires aux souhaits du conseil municipal. Lorsque l'on compare le taux d'approbation en cas de succès du référendum d'initiative populaire (succès à la fois du point de vue des initiateurs et du quorum) et celui en cas de succès du référendum d'initiative municipale, on obtient un taux moyen de 38,3% dans les deux cas. En revanche, quand nous comparons les taux de participation dans les mêmes cas de figure, le taux moyen de participation pour un référendum d'initiative populaire ayant satisfait les initiateurs est de 56,2% contre 62,4% pour les référendums d'initiative municipale. Cette différence s'explique par le fait que pour cette période considérée, les situations de référendum d'initiative populaire sont moins clivées, c'est-à-dire que l'écart entre ceux qui ont voté non et ceux qui ont voté oui est plus grand. En effet, pour ces derniers, la moyenne des écarts entre les oui et les non est de 38,8 alors qu'elle n'est que de 23,4 pour les référendums d'initiative municipale. Le tableau suivant présente le taux de succès dans les autres *Länder* allemands pour la période 1956-2007.

Tableau 58 : Initiatives populaires et référendums locaux dans les Länder allemands

<i>Land</i>	Années	Demandes qui n'ont pas abouti	Demandes irrecevables	Nouvelle décision locale / Compromis	Référendum local ayant obtenu un succès	Echec du référendum local	Echec pour d'autres raisons	Résultats inconnus	Total (*)
Bade-Wurtemberg	1956-2007	14	114	11 / 0	86	82	31	7	345 (**) (-5)
Bavière	1995-2007	96	206	169 / 48	433	415	36	49	1452 (-289)
Brandebourg	1992-2007	12	29	4 / 1	102	18	10	8	184 (-8)
Berlin	2005-2006	1	7	1 / 2	1	1	0	2	15 (-1)
Brême	1997-1998	0	1	0	0	0	1	0	2
Hambourg	1998-	5	9	15 / 2	6	1	0	4	42 (-

	2006								6)
Hesse	1993-2007	23	81	39 / 7	46	29	17	14	256 (-6)
Mecklembourg-Poméranie extérieure	1993-2007	2	34	8 / 0	17	11	3	3	78 (-12)
Basse-Saxe	1997-2006	16	60	19 / 4	21	11	18	5	154 (-3)
Rhénanie du Nord Westphalie	1994-2007	53	156	88 / 22	47	14	61	19	460 (-25)
Rhénanie Palatinat	1994-2007	9	38	17 / 4	20	15	12	10	125 (-2)
Sarre	2000-2005	2	6	2 / 0	0	0	0	0	10
Saxe	1993-2007	6	49	24 / 2	85	11	5	7	189 (-28)
Saxe-Anhalt	1994-2007	3	22	3 / 0	95	15	32	10	180 (-37)
Schleswig-Holstein	1990-2006	15	64	20 / 8	63	35	21	7	233 (-10)
Thuringe	1994-2007	12	28	10 / 2	16	3	0	4	75 (-2)
Total Allemagne (hors Bade-Wurtemberg)	1990-2007	269	904	430 / 102	1038	661	247	149	3800

Source : d'après la banque de données de l'université de Marbourg complétée par nos recherches personnelles

(*) La différence correspond avec le chiffre annoncé par la banque de données

(**) Afin de ménager une cohérence avec l'ensemble des données, nous avons repris pour le Bade-Wurtemberg les données de l'université de Marbourg et non les nôtres

Pour l'ensemble des *Länder*, 7% des initiatives n'ont pas été transformées en demandes de référendum local et environ 24% (904) des demandes de référendum ont été jugées irrecevables en fonction des catalogues négatifs des différents *Länder*. Pour les initiatives non transformées, le *Land* de Thuringe en a la proportion la plus importante (16%) devant Hambourg (11,9%) et la Rhénanie du Nord Westphalie (11,5%). Les demandes de référendum permettent de mesurer le degré de restriction des catalogues, surtout en ce qui concerne les thèmes. Nous n'obtenons pas une corrélation directe entre le taux d'initiatives populaire et le nombre de demandes irrecevables. Si l'on examine les législations des *Länder*, le *Land* de Thuringe présente un taux minimal de signatures de 13 à 17% selon la taille des communes alors que le district de Berlin a un taux de 3% ; or, 37,3% des demandes de

référendum ont été irrecevables en Thuringe pour 46,6% (7 demandes sur 15 initiatives) à Berlin. En Saxe-Anhalt, la barrière s'élève de 6 à 15% selon la taille des communes et seulement 12,2% des demandes n'ont pas été validées. Pour le Mecklembourg, le taux de non validité s'élève à environ 43,6% pour une barrière qui varie entre 2,5 et 10%. La ville de Brême et le *Land* de la Sarre ont tellement peu d'initiatives que la comparaison avec les autres *Länder* n'a pas de sens. En Sarre, entre 2000 et 2005, 6 demandes de référendum sur 10 n'ont pas été validées et aucun référendum local n'a été organisé. Pour la ville de Brême, on recense une demande non recevable et un référendum d'initiative municipale qui n'a pas abouti. Parmi les *Länder* qui ont connu un nombre non négligeable d'initiatives et de référendums, le taux d'échecs le plus fort se situe à Berlin (46,6%), puis dans le Mecklembourg (43,6%), en Basse-Saxe (39%), en Thuringe (37,3%) et en Rhénanie du Nord Westphalie (33,9%). Les demandes non recevables peuvent s'expliquer en partie par le nombre manquant de signatures, des thèmes qui ne correspondent pas au domaine référendaire. En Basse-Saxe, selon Theo Schiller, entre le mois d'août 1996 et le milieu de l'année 2004, sur 78 initiatives déposées, 22 ont été déclarées irrecevables et 6 ont été retirées par le conseil municipal¹.

Les annulations juridiques de certaines opérations sont assez fréquentes. Le cas de Berlin est à relativiser car il est trop récent : Berlin est en effet la dernière ville à avoir inscrit la possibilité d'initiatives populaires et de référendums locaux. Deux effets s'ensuivent : d'une part, l'enthousiasme de la nouveauté peut expliquer le nombre important d'initiatives en une année et, d'autre part, les acteurs de ces processus n'ont pas encore eu le temps de s'approprier la législation et d'en connaître la portée. Plus une législation est restrictive, plus les acteurs sont contraints de s'organiser et de cibler l'objet de leur initiative afin que le premier obstacle soit franchi. En prenant le cas de la Bavière, cet effet d'appropriation dans le temps est vérifié depuis la mise en place de la nouvelle législation en 1995.

Tableau 59 : Destin des demandes de référendum en Bavière

Année	Initiatives déposées	non	Demandes recevables	non	Nouvelle décision locale/ compromis	Nombre total d'initiatives / année
-------	----------------------	-----	---------------------	-----	-------------------------------------	------------------------------------

¹ Theo SCHILLER, 13 septembre 2004, « Stellungnahme zur Anhörung des Niedersächsischen Landtages », Niedersächsischer *Landtag*, Drucksache 15/1028, http://www.staff.uni-Marbourg.de/~fsbbdd/stellungnahmen/StellungnahmeNDS Drs_15_1028.pdf, p. 2. Site consulté le 16 mars 2007.

1995	8	12	12 / 8	59
1996	29	63	40 / 14	285
1997	10	22	25 / 8	267
1998	9	14	30 / 3	188
1999	5	14	6 / 3	138
2000	2	0	4 / 0	82
2001	0	5	1 / 0	90
2002	1	1	0 / 1	55
2003	2	8	4 / 2	91
2004	1	10	8 / 2	87
2005	1	11	10 / 3	100
2006	4	8	11 / 1	86

Source : données de l'université de Marbourg (décembre 2006)

Plus on avance dans le temps, plus les taux d'initiatives non déposées et de demandes de référendum diminuent en Bavière. Alors qu'en 1995, on recense 13,6% d'initiatives non déposées et 20,3% de demandes de référendum non recevables, en 1998 les taux baissent respectivement à 4,8% et à 7,4% pour atteindre en 2000 2,5% et 0%. Cependant, les taux remontent légèrement de 2004 (11,5% de demandes non recevables) à 2006 (11% de demandes non recevables) en raison de la modification de la législation suite à l'abolition du Sénat en 1999. En effet, depuis le 1^{er} avril 1999, la législation a défini des quorums pour les initiatives et les référendums locaux¹, ce qui permet aux autorités de moins céder aux compromis. Les demandes sont encore beaucoup plus filtrées par les autorités qui ont réagi au développement des pratiques référendaires en très peu de temps.

L'initiative populaire fonctionne également comme une contrainte pour les gouvernements locaux qui préfèrent souvent négocier avec les initiateurs afin que ceux-ci la retirent. Dans ce cas-là, le succès de l'initiative est plus rapide et la phase référendaire à proprement parler n'est pas lancée : 532 initiatives sont concernées par cette négociation ou l'établissement d'un compromis avec le gouvernement local. Il existe en fait une différence entre la nouvelle décision du conseil municipal qui adopte entièrement l'objet de l'initiative et le compromis qui implique un terrain d'entente entre les différents acteurs (le succès n'est que

¹ Susanne WENISCH, 2003, *Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern – eine Beteiligungsmöglichkeit für die gesamte Bevölkerung?* Diplomarbeit, Hochschule für Politik, Universität Ludwig-Maximilian de München, p. 11.

partiel mais suffisant aux yeux des initiateurs : 430 nouvelles décisions du conseil municipal (11,3%) ont été entérinées et 102 compromis ont été établis (2,7%). Lorsqu'on se réfère au cas bavarois, il semble que dans les premières années, les gouvernements locaux aient eu tendance à négocier avec les acteurs des initiatives afin de limiter le développement de pratiques référendaires. Pour les élus, un référendum d'initiative populaire est toujours mal vécu et il vaut mieux négocier lorsque l'objet de l'initiative risque d'avoir un succès afin d'éviter d'être mis en difficulté politiquement. En 1995, 33,9% des initiatives ont pu être négociées avec le gouvernement local (nouvelle décision et compromis) puis 18,9% en 1996, 12,4% en 1997 et 17,5% en 1998. Il semble que ce taux s'affaiblisse dans le temps car les élus s'habituent également à ce genre de pratiques et les considèrent comme un outil de participation. Cependant, l'abolition du Sénat en 1999 à partir d'une initiative populaire a créé un malaise et une réaction des élus face au développement de ces outils puisque le taux d'initiatives négociées passe à 6,5% en 1999 à 4,9% en 2000, 1,1% en 2001, 1,8% en 2002. Le taux remonte à partir de 2003, atténuant quelque peu les effets de cette perturbation du système représentatif.

Plus la législation est favorable au développement des pratiques référendaires, plus les élus seront contraints à négocier avec les acteurs des initiatives pour éviter de subir le lancement d'un référendum local. Dans d'autres *Länder* où la législation est stricte, les compromis et les nouvelles décisions locales n'existent pas. Cette fois, ce n'est pas l'obstacle du taux d'initiatives qui est pris en considération par les élus, mais le taux d'approbation exigé pour que le référendum local soit décisionnel. Ainsi, par anticipation, si une initiative a peu de chances d'aboutir à un référendum local à succès, alors il n'y a pas lieu de négocier avec les initiateurs. Par exemple, dans le *Land* de Brandebourg où le taux d'approbation est assez restrictif (25%), seulement 2,7% des demandes de référendum ont été négociées avec les initiateurs. Dans une législation similaire, dans le Mecklembourg, 10,2% des demandes ont été négociées sachant que la plupart d'entre elles l'ont été en 2003. Pour les autres années, aucun compromis n'a été établi dans ce *Land*. En Saxe-Anhalt, 3 demandes sur 180 ont été négociées, en raison du haut taux d'approbation alors que dans le Schleswig-Holstein, le taux d'approbation de 20% a permis à 12% des demandes de référendum d'être négociées avec les élus. Cependant, le taux n'explique pas tout puisque dans le *Land* de Rhénanie-Palatinat, malgré le taux de 30%, 16,8% des initiatives ont pu être négociées. Cette exception confirme la règle selon laquelle plus la législation est favorable plus les pratiques

de démocratie directe sont négociées avec les élus. Dans les *Länder* considérés comme relativement favorables aux référendums locaux, les taux de négociation sont les plus forts : 40,5% des demandes à Hambourg, 20% à Berlin bien que le changement institutionnel soit trop récent, 23,9% pour la Rhénanie du Nord Westphalie, 18% pour la Hesse. Selon le classement effectué récemment par l'association *Mehr Demokratie* des législations favorables et partiellement favorables, on trouve la Saxe qui figure dans le deuxième cas, alors que le taux d'approbation requis en cas de référendum local y est de 25%, ce qui est curieux. Le taux de négociation des demandes de référendum en Saxe ne s'élève qu'à 13,7%. En fin de compte, le taux de négociation des demandes de référendum avec les autorités locales est un bon indicateur du degré d'ouverture des législations aux pratiques de démocratie directe.

2) Les ressources des initiatives populaires

Pour étudier les ressources dont disposent les initiateurs, il faut s'appuyer sur les enquêtes révélant le profil des participants aux référendums ou aux initiatives. Notre hypothèse est que plus les personnes ont une intégration associative forte, plus elles pourront se mobiliser pour ce genre de procédure. Des enquêtes ont été menées pour mesurer la relation entre l'intégration sociale et la participation des citoyens à des actions de démocratie semi-directe (initiative populaire, référendum) en Allemagne¹. Le tableau suivant est basé sur les résultats d'un sondage mené en octobre 1997.

Tableau 60 : Intégration sociale et participation politique en Allemagne (1997)

Groupe	Participation plébiscitaire	Participation partisane	Inactif	Seulement partisane	Seulement plébiscitaire	Les deux
Célibataire	40	32	58	2	7	30
Travail à plein temps	42	34	55	2	7	32
Travail temps partiel	43	32	54	2	10	30
En formation	46	39	50	3	8	35
Retraités, femmes au foyer	24	20	71	4	6	16

¹ Enquête menée en octobre 1997 par l'Université de Stuttgart et appuyée par la Fondation Konrad-Adenauer auprès de 3 533 citoyens allemands.

Chômeurs	32	23	67	1	9	22
Indice d'égalité	0,84	0,83	0,94	0,40	0,78	0,79
Pas d'intégration syndicale	30	24	66	3	7	21
Intégration syndicale moyenne	43	34	54	2	8	32
Forte intégration syndicale	50	43	47	2	6	39
Indice d'égalité	0,60	0,56	0,71	0,66	0,75	0,54
Non adhérent à une association	26	20	71	2	6	18
Adhérent inactif	45	38	52	3	7	35
Adhérent bénévole	60	50	35	4	12	45
Indice d'égalité	0,43	0,40	0,49	0,50	0,50	0,40

Note : l'indice d'égalité est le quotient des valeurs des groupes sociaux les plus inactifs et les plus actifs. Sa valeur est de 1 lorsque ces groupes présentent le même niveau de participation, et la valeur 0 quand l'un des groupes est totalement inactif. Plus la valeur est faible, plus l'activité politique des groupes est différente.

Source : Oscar W. GABRIEL, 2003, « Le peuple législateur : une analyse empirique des initiatives populaires et des référendums municipaux », dans Vincent HOFFMANN-MARTINOT, Claude SORBETS (dir.), *Démocraties locales en changement*, Paris, éditions Pedone, pp. 147-148.

Parmi les personnes participant à des actions de type plébiscitaire (initiatives, référendums), la plupart sont célibataires, en formation ou travaillant à temps partiel, et ont une forte intégration syndicale. Beaucoup sont des adhérents bénévoles d'une association (60% des adhérents bénévoles d'une association seraient mobilisables dans l'optique d'une participation plébiscitaire). Autrement dit, plus on est engagé, plus on aura tendance à investir également les nouveaux instruments de participation. Le tableau montre qu'une forte intégration sociale influe à la fois sur la participation partisane et la participation plébiscitaire. La participation plébiscitaire exige une compréhension du système politique et des procédures à suivre. Les formes de l'engagement politique peuvent se combiner, ce qui renforce la thèse d'une diversification des « répertoires d'action »¹. La participation plébiscitaire n'est pas

¹ Oscar W. GABRIEL, 2003, « Le peuple législateur : une analyse empirique des initiatives populaires et des référendums municipaux », dans Vincent HOFFMANN-MARTINOT, Claude SORBETS (dir.), *Démocraties locales en changement*, Paris, éditions Pedone, p. 141.

contradictoire à la participation partisane, ce qui s'explique également sur le plan des ressources par l'appui apporté par les partis politiques locaux et les associations aux actions plébiscitaires. La participation plébiscitaire devient un mode d'expression qui peut servir les intérêts d'une association ou d'un parti politique. **De ce point de vue, elle ne reflète pas tant une individualisation du rapport au politique qu'une diversification des stratégies d'action.** Susanne Wenisch avait effectué des recherches sur le profil des initiateurs de 108 référendums bavarois entre 2000 et 2002 : parmi les initiateurs, 20,4% sont des femmes et 64,6% ont entre 36 et 59 ans. Les plus de 60 ans constituent également un groupe important (28,3%). Cela rejoint les résultats de l'enquête précédente, puisque l'engagement dans l'action plébiscitaire suppose une disponibilité en temps, une connaissance des enjeux locaux et une expérience de la mobilisation¹.

Nous pouvons ainsi renverser la question du mode de participation pour voir si les acteurs des initiatives populaires et des référendums sont obligés d'avoir des ressources politiques importantes pour pouvoir gagner, en étudiant les ressources dont disposent les acteurs d'une initiative populaire à partir de notre banque de données du Bade-Wurtemberg. Auparavant, des recherches avaient été effectuées dans ce sens par Günter Beilharz pour les initiatives populaires du Bade-Wurtemberg jusqu'au milieu des années 1980. Le tableau suivant distinguait trois types de soutien, les partis locaux, les associations et les groupes d'électeurs.

Tableau 61 : Mesure de l'influence des soutiens d'initiative populaire dans le Bade-Wurtemberg dans les années 1980²

Succès	Initiative sans soutien de partis, comités d'électeurs ou %	Initiative avec soutien	Initiative avec soutien. Parmi les 44,5% d'initiatives ayant disposé de soutien, ces derniers provenaient de		
			Partis	Comités d'électeurs	Associations
		Partis, comités d'électeurs, associations %			
	%	%	%	%	%

¹ Susanne WENISCH, 2003, *Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern – eine Beteiligungsmöglichkeit für die gesamte Bevölkerung?*, Diplomarbeit, Université de Munich, pp. 37-38.

² Günter BEILHARZ, 1985, « Elemente direkter Demokratie Bb und BE », in Hans-Georg WEHLING, Theodor PFIZER (Dir.), *Kommunalpolitik in Bade-Württemberg*, Stuttgart, Kohlhammer, p. 124.

Nombre (100)	55,5	44,5	2 5	8,3	11,1
Le référendum a eu lieu	40	25	3 7,5	33,3	-
Echec du référendum	40	50	4 0,4	33,3	75
Le conseil municipal a modifié sa décision	20	25	2 2,2	33,3	25
Total	100	100	1 00	100	100

Nous constatons que dans la période 1976-1985, le soutien des partis politiques locaux et des associations n'a pas suffi à contribuer de manière significative à l'organisation d'un référendum local. En effet, 40% des initiatives sans soutien ont donné lieu à un référendum local alors qu'elles ne sont que 25% à aboutir lorsqu'elles font l'objet d'un soutien. En revanche, les initiatives à soutien ont eu légèrement plus de chances d'aboutir à une négociation avec les autorités municipales afin qu'elles reviennent sur leur décision. Ces recherches ne pouvaient pas être plus précises étant donné le faible nombre d'initiatives. Nous avons voulu déterminer, à partir de notre base empirique, l'influence du soutien sur le résultat du référendum local. Ainsi nous n'avons pas retenu l'ensemble des initiatives populaires, mais plutôt l'ensemble des référendums locaux ayant eu lieu afin d'avoir la totalité de la procédure. Il se peut qu'une initiative soutenue par des partis et des associations n'aboutisse pas ; en revanche, un référendum d'initiative populaire ayant cumulé des soutiens est plus probable qu'un référendum faisant suite à une initiative sans soutien. Pour cela, il faut envisager plusieurs niveaux d'interventions des acteurs, d'une part **une initiative soutenue par un collectif citoyen, puis les associations soutenant ou étant constituées autour de l'objet de l'initiative populaire (création d'une association pour amplifier le collectif citoyen), le soutien d'un ou de plusieurs partis politiques locaux et enfin le soutien à la fois d'associations et de partis politiques locaux**. Sur les données que nous avons pu récolter, sur 214 référendums locaux, 122 disposaient d'un soutien assuré : 18 référendums ont été soutenus par une association, 72 par un parti politique local et 32 par plusieurs partis, associations et comités d'électeurs. Parmi ces 122 référendums locaux, 41 n'ont pas atteint le quorum. Par ailleurs, 30 initiatives populaires n'ayant pas abouti à un référendum disposaient d'un soutien : 4 d'entre elles ont directement été acceptées tandis que les autres ont échoué.

Franz-Ludwig Knemeyer a procédé à une enquête sur les organisateurs d'initiatives populaires et de référendums en Bavière. D'après cette étude, 46% des initiatives furent déclenchées suite à une *Bürgerinitiative*, 33% par des partis politiques ou des groupes d'électeurs et 24% par des associations. Les citoyens non organisés représentaient 32% des initiateurs. Parmi les partis soutenant le plus ces initiatives, nous trouvons Bündnis 90/ Les Verts (57%) devant le SPD (24%) et les autres partis¹. D'autres organisations telles que le *Bund für Umwelt und Naturschutz* (B.U.N.D, 1975) sont très actives dans le lancement d'initiatives populaires communales sur des thèmes concernant l'environnement et la qualité de vie, mais certains partis politiques locaux tels que les écologistes conservateurs (ÖDP) présents localement en Bavière sont passés maîtres en la matière, puisqu'on recense un certain nombre d'initiatives construites par ce parti.

Nous avons effectué ici une distinction entre soutien financier des partis politiques locaux et soutien moral. Seul le soutien financier qui s'accompagne d'un soutien moral est pris en compte dans l'analyse des ressources. Par exemple, lors du référendum d'initiative populaire organisé dans la ville de Konstanz en décembre 2003 contre la construction d'un centre de congrès, l'opposition municipale avait apporté un soutien moral aux initiateurs sans pour autant participer financièrement au développement de l'initiative¹. Le comité référendaire s'est organisé dans le cadre de l'agenda 21 pour trouver des ressources, dans la mesure où aucune association ni aucun parti politique n'ont contribué au soutien financier de l'initiative. Il s'agit en fait d'un groupe constitué autour d'un agenda (*Agendagruppe*) plutôt que d'une association permanente. L'institution du comité référendaire reste cependant à relativiser car il s'agit surtout de groupes *ad hoc* créés par des associations ou des partis politiques en vue de la campagne référendaire ; ce ne sont pas toujours des comités citoyens. Il est intéressant de se pencher sur le cas suisse, à partir de nos entretiens menés dans la commune de Meyrin, dans le canton de Genève. En effet, lors d'un entretien semi-directif

¹ Franz-Ludwig KNEMEYER, 1997, « Der neue institutionelle Rahmen der Kommunalpolitik : Rechtliche Grundlagen und Grenzen bürgerschaftlicher Mit- und Einwirkung auf kommunaler Ebene – Folgen für die Kommunalpolitik », dans Oscar W. GABRIEL, Franz-Ludwig KNEMEYER, Klaus Peter STROHMEIER (dir.), *Neue Formen politischer Partizipation, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid*, St. Augustin, p. 55.

¹ Tobias ENGELSING, 14 février 2004, « Konzerthaus: Alle Beratungen künftig öffentlich – Berater reduziert », *Südkurier, Konstanz*.

avec un écologiste à l'origine d'une procédure d'initiative populaire, celui-ci nous a tenu les propos suivants :

« Vous savez, comité référendaire, c'est un nom un peu pompeux. En réalité, ce sont des comités fictifs où l'on ajoute des noms de citoyens que l'on connaît pour pouvoir montrer que l'initiative a obtenu un écho réel auprès de la population. En fait, les partis politiques pilotent ce type de comité. Par exemple, pour le référendum portant sur le lac des Vernes, j'ai créé un comité pour une écologie réaliste pour mettre un peu de confusion avec vingt-cinq signatures de riverains d'accord sur le principe. Comme l'Etat met à disposition des panneaux d'affichage, nous voulions multiplier nos chances »¹.

Affirmer qu'une initiative populaire dispose d'un soutien important parce qu'elle a permis l'institution de comités référendaires n'est pas toujours fondé. En fait, le comité référendaire a une utilité du point de vue de l'organisation de la confrontation entre les diverses parties, afin de repérer les positionnements des uns et des autres au moment du référendum. En France, ce sont des associations qui font pression pour qu'un référendum d'initiative locale ait lieu. Les élus sont souvent membres de ces associations et s'appuient sur leur logistique pour proposer un référendum. La consultation locale proposée à Chamonix le 19 août 2001 avait été initiée en partie grâce à la demande de l'association ARMB (Association pour le respect du Mont-Blanc)².

Il n'existe pas de relation directe entre l'augmentation du taux de participation et le soutien, même si une initiative à soutien possède de fortes probabilités d'avoir une participation plus forte. Dans le Bade-Wurtemberg, sur les 72 référendums d'initiative soutenus par des partis politiques, seulement 50 ont dépassé le taux de participation de 50% tandis que sur les référendums d'initiatives soutenus à la fois par des partis et des associations, seulement 8 sur 32 ont dépassé le taux de 50%. Le soutien massif ne rime pas nécessairement avec une forte mobilisation, dans la mesure où une initiative provenant des partis politiques locaux peut apparaître comme étant contrôlée par le système représentatif, d'où la défiance qui en résulte. Cela étant, les ressources et les relais sont déterminants dans le succès d'une initiative ou d'un référendum local, d'autant plus que les contraintes institutionnelles pèsent sur la marge de manœuvre des acteurs.

¹ Entretien avec Pierre-Alain Tschudi réalisé le 2 octobre 2004 à Meyrin.

² Entretien réalisé le 14 juin 2004 avec Jean-Paul Trichet, ex-président de l'ARMB.

Cette analyse permet d'évaluer le rôle des partis politiques dans le soutien qu'ils apportent aux pratiques référendaires locales. Certains politologues, à l'instar de Ian Budge, affirment que les pratiques de démocratie directe modifient le **rôle des partis politiques** sans pour autant nier leur présence. Elles permettent aux partis politiques de mettre sur agenda des politiques publiques jugées importantes par les citoyens¹. De surcroît, les partis politiques peuvent retrouver une fonction de vecteur d'opinion susceptible d'éclairer le choix des votants (consignes de vote) tout en appuyant certaines initiatives et certains référendums. Le parti politique constitue à ce titre l'une des ressources essentielles pour la concrétisation d'une initiative populaire². Cette thèse est certainement vraie au niveau national voire au niveau régional³ mais pas pour l'échelon communal : le parti politique n'est pas un vecteur d'opinion, mais bien plutôt une ressource financière pour renforcer les chances d'une initiative populaire. Les pratiques référendaires locales sont un moyen commode pour dynamiser **l'action des élus municipaux minoritaires** sur l'échiquier municipal. Ce sont les partis politiques de l'opposition en France et en Allemagne ou les petits partis à faible audience nationale en Allemagne qui ont tendance à soutenir le lancement d'initiatives populaires communales.

3) L'interprétation du résultat du vote par les autorités locales

Après avoir examiné la relation entre les acteurs et les ressources des initiatives populaires et municipales, nous pouvons nous demander ce qu'il advient lorsqu'un référendum n'atteint

¹ Ian BUDGE, 1996, *The New Challenge of Direct Democracy*, Cambridge, Polity Press, p. 123.

² *Ibid.*, p. 110.

³ Andreas LADNER, Michael BRÄNDLE, 1999, « Does Direct Democracy matter for political parties ? An Empirical Test in the Swiss Cantons », *Party Politics*, vol. 5, n°3, pp. 283-302. Andreas Ladner et Michael Brändle ont montré comment les pratiques référendaires cantonales dynamisent l'activité politique des parties dans les vingt-six cantons. La thèse selon laquelle l'augmentation des référendums fragiliserait la structure des partis politiques n'est pas justifiée ; en revanche, la multiplication des référendums pourrait avoir un impact sur la fragmentation des partis politiques et contribuer à redessiner une nouvelle carte idéologique. Le cas suisse est cependant difficilement transposable dans la mesure où il existe plus de 150 partis et groupes assimilés au niveau cantonal et presque 6000 au niveau communal. Andreas LADNER, 1996, « Die Schweizer Lokalparteien im Wandel : Aktuelle Entwicklungstendenzen gefährden die politische Stabilität », *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft*, 2, pp. 1-22. Pour les tenants de la position inverse dans le débat scientifique (les référendums affaiblissent considérablement les organisations partisanes), voir Claes H. DE VREESE, 2006, « Political Parties in Dire Straits ? Consequences of National Referendums for Political Parties », *Party Politics*, vol. 12, n°5, pp. 581-598.

pas le quorum nécessaire pour être valable. La décision du conseil municipal est-elle nécessairement contraire au souhait des initiateurs ? Nous nous retrouverions ainsi dans le cas français lorsque des consultations livrent un résultat et que les autorités prennent une décision après cette demande d'avis. Nous pouvons même dire que ces référendums n'ayant pas atteint ce quorum se trouvent ramenés à des cas de consultation locale. En France, de 1995 à 2004, la position prise par la majorité des électeurs a été conforme à l'avis des élus pour 166 consultations locales soit 78% des cas. Les textes réglementaires rappellent que « le conseil municipal délibérera ultérieurement, après avoir pris connaissance du résultat de cette consultation, en vue de se prononcer sur le maintien, l'aménagement ou le rejet du projet soumis à délibération »¹. En réalité, depuis 1992 et le développement des lois sur la participation des habitants, de moins en moins de communes contredisent l'avis des électeurs à l'instar d'Arzacq, dans les Landes, où le conseil municipal, malgré la consultation locale en septembre 1989, avait pris une décision contraire à l'avis exprimé par la population².

Lorsque la consultation a été illégalement organisée, la finalité n'était pas tant d'obtenir un avis sur une question qu'une mobilisation massive sur un sujet qui ne dépend pas uniquement de la seule compétence de la commune. Lorsque l'on compare la conformité des résultats aux attentes des élus selon la taille des communes, on obtient les renseignements présentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 62 : Tableau croisé entre la conformité du résultat aux attentes des initiateurs et la taille des communes en France (1995-2004)

Conformité de la décision	Communes entre 0 et 1 000 habitants	Communes entre 1 000 et 2 500 habitants	Communes entre 2 500 et 5 000 habitants	Communes entre 5 000 et 10 000 habitants	Communes entre 10 000 et 30 000 habitants	Communes entre 30 000 et 50 000 habitants	Communes au-dessus de 50 000 habitants	Total
non-conforme	11	13	3	6	10	1	1	45
conforme	54 (83,1%)	33 (68,7%)	16 (84,2%)	17 (73,9%)	32 (76,2%)	10 (91%)	4 (80%)	166 (77,9%)
données inconnues	0	2	0	0	0	0	0	2

¹ Jean-Pierre LEMOINE (dir.), 1998, *Formulaire des maires*, Paris, éditions Litec, p. 559.

² Jacques BAGUENARD, Jean-Marie BECET, 1995, *La démocratie locale*, Paris, PUF, Que sais-je ? p. 122.

Total	65	48	19	23	42	11	5	213
-------	----	----	----	----	----	----	---	-----

Source : Données personnelles

Dans la plupart des communes ayant organisé une consultation locale, le résultat du vote a été conforme aux souhaits des initiateurs, ce qui est logique, compte tenu du fait que les élus contrôlent cette procédure. On relève une légère variation pour les communes entre 1 000 et 2 500 habitants, puisque 31,2% des résultats n'ont pas satisfait les élus de ces communes. Cela peut s'expliquer par le thème des référendums puisque 25% des questions référendaires dans cette tranche de communes (12 consultations sur 48) portent sur les infrastructures publiques. Il est possible que ces questions prêtent à conflit et qu'ainsi les résultats soient légèrement plus incertains pour les élus d'autant plus que la moyenne du taux de participation portant sur ce genre de questions dans les communes de 1 000 à 2 500 habitants avoisine les 56,2%, soit un taux légèrement supérieur à celui de l'ensemble des consultations (53,1%). Les entretiens réalisés dans ces communes ont révélé que les maires préféreraient envisager une consultation plutôt qu'un référendum décisionnel tout en soulignant qu'ils se rangeraient à l'avis de la majorité. Dans la commune d'Espeluche (1 000 habitants), dans la Drôme, la secrétaire de mairie nous a indiqué que

« Le maire a initié la consultation [sur un projet d'implantation d'éoliennes] afin de donner de la légitimité à la décision qui allait être prise. La question "Êtes-vous favorable à l'implantation d'éoliennes sur le territoire de la commune d'Espeluche" devait être posée pour savoir si le conseil municipal continuait le projet »¹.

La mobilisation a été forte car 64,1% des habitants ont participé au vote et 60% d'entre eux ont approuvé le projet, ce qui donne un taux d'approbation de 38,5%. Le référendum qui a été reconnu par le TA aurait pu être décisionnel, mais le maire a préféré organiser une consultation en prenant acte des conséquences. Il se donne ainsi une marge d'interprétation des résultats, dans la mesure où il souhaite légitimer son projet. Ainsi, si le taux d'approbation n'est pas atteint et si la majorité simple décide en faveur du projet, celui-ci aurait été validé alors qu'un référendum décisionnel aurait pu quelque peu déstabiliser le projet si la participation n'avait pas été atteinte. Un résultat non validé peut avoir des conséquences sur l'enchaînement des décisions locales. Néanmoins, l'interprétation du résultat de la consultation locale dépend de l'annonce faite par la municipalité avant le vote. Pour le

¹ Entretien téléphonique réalisé par nos soins le 31 août 2006 avec la secrétaire de mairie de la commune d'Espeluche.

référendum de quartier organisé dans la commune d'Arcueil en 2001 sur la construction d'un parking, les autorités se sont engagées à respecter le choix des habitants.

« Le principe était que ce référendum concernait tout le quartier. Pour les modalités du vote, on a décidé des modalités de la consultation. Les bases sont incontournables, la décision revient aux élus, mais nous nous étions engagés à suivre le résultat de la consultation. On avait déjà consulté l'assemblée de quartier »¹.

Le résultat du référendum présente un risque minimal d'autant plus qu'il est organisé à une échelle infra-communale et ne peut donc subir un vote sanction. Dans les très rares cas de référendum d'initiative populaire, certains maires n'hésitent pas à interpréter à leur manière le taux de participation à l'instar du maire d'Aubagne pour qui la faible mobilisation des électeurs au référendum du 4 juillet 2004 signifie que son projet n'est pas rejeté par l'ensemble des habitants².

En nous appuyant sur les données que nous avons recueillies dans le *Land* du Bade-Wurtemberg, nous pouvons isoler les référendums locaux n'ayant pas atteint le quorum d'approbation pour observer si le résultat a été suivi par les conseils municipaux. Sur 213 référendums locaux organisés dans le *Land* depuis 1975, 72 n'ont pas atteint le quorum d'approbation nécessaire (37,3%). Parmi ces 72 communes, il nous manque des indications précises sur les décisions des conseils municipaux pour la moitié des cas. Néanmoins, dans 23 cas, l'avis des électeurs n'a pas été suivi et dans 13 cas le conseil a accepté le résultat du référendum qui n'avait pour le coup plus de valeur juridique. Cependant, lorsque l'on examine le résultat de plus près, on s'aperçoit que le résultat de sept de ces référendums ne satisfaisait pas les souhaits des initiateurs. En l'occurrence, il était beaucoup plus facile pour le conseil d'accepter le résultat livré par la majorité des votants, d'autant plus que 12 sur 13 de ces référendums provenaient d'une initiative populaire et seulement un du conseil municipal. Pour évaluer le succès d'un référendum d'initiative populaire à valeur consultative (après l'échec sur le quorum d'approbation), il faut ainsi croiser le résultat escompté des

¹ Entretien en face-à-face avec Anne Buyck, maire-adjointe d'Arcueil, réalisé le 16 décembre 2003.

² Même si le projet a été rejeté à plus de 93% des votants, le taux de participation est trop faible pour pouvoir en tirer des conséquences. On remarque ici que la définition d'un taux d'approbation aurait permis d'évaluer de manière plus précise l'ampleur de l'initiative populaire ainsi que le résultat du référendum local. *Maire-info*, 6 juillet 2004, « Référendum d'Aubagne : la municipalité maintient son projet malgré le résultat négatif ». Le maire avait encouragé les habitants à ne pas se déplacer pour cette consultation ; l'appel au boycott explique qu'il interprète les résultats selon l'écho reçu par son mot d'ordre.

initiateurs et la décision du conseil municipal au vu des résultats lorsque ceux-ci ne valident pas juridiquement le référendum. Dans 140 cas (65,7%), le résultat du référendum s'est imposé au conseil municipal qui n'a eu besoin de prendre aucune décision dans la mesure où le résultat valait décision populaire. Si nous examinons les prises de position des partis dominants au sein des conseils municipaux par rapport au vote, alors nous constatons que sur les 213 référendums locaux, le parti dominant a vu sa position 78 fois contredite par le résultat et 24 fois confirmée pour 108 cas où les données sont manquantes¹. Sur ces 78 cas, 64 provenaient d'une initiative populaire. En ce qui concerne la position du maire, celle-ci a été confirmée dans 19 cas et infirmée dans 51 cas. Sur ces 51 cas, 42 provenaient d'une initiative populaire, ce qui prouve le degré de perturbation qu'apporte l'initiative dans un système représentatif, aussi contraignant fût-il. Cela s'explique par le fait que l'initiative populaire est la plupart du temps réactive en Allemagne ; la mesure du taux de réussite des initiatives revient à évaluer le nombre de contestations locales. Lorsque l'on se réfère aux études menées sur les référendums communaux en Suisse (enquête menée par l'Office d'études socio-économiques et statistiques de la ville de Lausanne), on se rend compte que les initiatives populaires et référendums communaux ont eu tendance à se multiplier à la fin des années 1970. Sur les 119 villes interrogées, il y a eu 219 votations populaires dont 45% entre 1976 et 1981. Dans deux tiers des cas, les votations ont entériné des initiatives réactives puisqu'elles ont abouti au rejet de la décision préalablement adoptée par l'organe délibérant². Jean Meylan fait l'état des lieux des résultats de la pratique dans 120 communes à parlement élu dans le canton de Vaud sur trente ans : 53% des votations populaires ont abouti au rejet des projets municipaux³.

La position du maire et des partis dominants au sein du conseil municipal est concordante puisque dans 48 cas, le maire ainsi que le parti dominant ont vu leur position contredite par le résultat du référendum local alors que dans 16 cas, les deux ont gagné. Il y a seulement deux cas où la position du maire a réellement contredit la position du parti dominant, les résultats étant présentés dans le tableau suivant.

¹ Ces données manquantes sont dues au fait que dans certaines communes, le parti dominant n'a pas pris de position officielle ou bien que certains référendums ne clivaient pas les partis.

² Jean MEYLAN, 1993, *Le référendum local en Suisse et en Europe*, Publications par l'Association suisse pour le conseil des communes d'Europe, p. 31.

³ *Ibid.*, p. 31.

Tableau 63 : Concordance de la position du maire et des partis dominants dans le Land du Bade-Wurtemberg

Position parti dominant Position Maire	données manquantes	position confirmée	position infirmée	Total
données manquantes	104	8	28	140
position confirmée	1	16	2	19
position infirmée	3	0	48	51
Total	108	24	78	210

Source : données personnelles

Il convient à présent de déterminer si une initiative qui provient du système représentatif local a plus de chances de réussir dans le *Land* du Bade-Wurtemberg. Entre 1975 et 2006, nous avons comptabilisé 72 initiatives du conseil municipal dont 55 (76,4%) ont abouti à un référendum local ayant passé l'obstacle du quorum d'approbation et 17 non valides. Durant cette période, 142 initiatives n'ont pas été déclarées recevables et 10 n'ont pas été déposées, ce qui donne un taux de déperdition de 39,7% (pour la période 1995-2004, le taux est similaire puisqu'il s'élève à 39%). L'entrée dans le système politique possède un certain coût qui explique le fort taux de déperdition des initiatives : les initiateurs doivent faire preuve de ressources considérables pour pouvoir mener une initiative jusqu'à son terme. Cependant, lorsqu'on se reporte à la période 1989-2006, le taux de déperdition tombe à 34,9%. Cela s'explique par le renouveau progressif des chartes locales des autres *Länder* et par le soutien logistique qu'apporte l'association *Mehr Demokratie* aux initiateurs.

Lors de notre observation participante au sein de cette association, nous avons apprécié la façon dont le fonctionnement du bureau apportait des solutions aux personnes désireuses de lancer une initiative populaire. Au cours d'un entretien avec une personne ayant lancé une initiative populaire en 2004 dans un village du Bade-Wurtemberg¹, la **contrainte temporelle** s'est avérée déterminante. Le délai pour la récolte de signatures était de quatre semaines et la

¹ Entretien réalisé avec Gabriele Lech par nous le 10 juin 2004. L'initiative populaire est lancée contre la fermeture de la piscine municipale de Dobel.

personne a dû lutter jusqu'au dernier jour pour avoir un peu plus que le taux exigé, en fonction des signatures qui risquaient de ne pas être déclarées valables (sur 336 signatures, 326 ont été valables). Cette démarche ne visait aucun objectif politique et avait soigneusement évité la récupération par les deux associations politiques principales de la commune. Les autorités ont négocié avec les initiateurs, ce afin d'éviter l'organisation d'un référendum qui risquait de structurer une opposition. Concrètement, l'association qui s'est constituée autour de la défense de la piscine couverte, comptait une dizaine de personnes, parmi lesquelles deux ont été réellement actives. Le paradoxe du Bade-Wurtemberg tient au fait qu'il a établi les pratiques référendaires depuis cinquante ans tout en restreignant considérablement les possibilités de lancer avec succès un référendum. Le fait d'avoir une aide et une expérience dans la procédure peut expliquer ce relatif tassement de la déperdition des initiatives ainsi que le changement de la législation en juin 2005 avec l'abaissement du taux d'approbation de 30 à 25% qui a pu motiver les initiateurs à déposer des initiatives. En effet, l'objectif de la procédure n'est pas uniquement de passer le taux de signatures, mais également de passer le deuxième obstacle et d'espérer que les gens voteront dans le sens des souhaits des initiateurs. Seulement 13 initiatives (3,4%) sur la période 1975-2006 ont eu un succès immédiat et été acceptées par le conseil municipal. 215 initiatives ont passé le premier tour (56,1%) et ont donné lieu à un référendum local¹.

Lorsque le référendum décisionnel échoue en raison du quorum d'approbation non atteint, il est néanmoins possible que les autorités locales prennent une décision qui aille dans le sens de la majorité des votants. C'est ce qui s'est passé à Freiburg lors d'un référendum local d'initiative populaire organisé le 26 juin 1995 sur la construction d'un aéroport. Le taux de participation atteint les 38,8%, 71% des votants approuvant la construction de cet aéroport, le résultat n'étant donc pas valide du fait du taux d'approbation de 27,5%. Cependant, bien que les positions du maire et du conseil municipal aient été infirmées, le conseil municipal a quand même pris sa décision conformément au souhait des initiateurs ; là encore, on remarque que même une décision populaire non valide peut être reprise par les autorités locales. On

¹ Nous ne savons pas ce qu'il est advenu de trois initiatives, ce qui laisse supposer qu'elles ont échoué. Nous n'avons pas trouvé de traces dans les archives de la suite donnée au lancement de ces trois initiatives. Il s'agit des communes de Mönshheim en 2001 (projet d'un artiste), de Blaustein en 2004 (sur le choix d'un sectionnement électoral) et de Rheinmünster en 2005 (projet d'exploitation portuaire).

trouve un autre cas de figure où le référendum n'a pas été validé, mais où les autorités locales sont allés dans le même sens que les initiateurs dans la mesure où ils partageaient leur opinion. Par exemple, à March (commune de moins de 9 000 habitants du Bade-Wurtemberg) une initiative populaire avait demandé un référendum sur la reconstruction d'un hôtel de ville en 2003. Le référendum fut organisé le 9 novembre 2003, le taux de participation a été de 49,9% avec 58,1% de personnes en faveur d'une reconstruction de l'hôtel de ville, ce qui était conforme aux vœux des initiateurs et des autorités locales.

Celles-ci ont d'ailleurs toujours le dernier mot en cas de référendum consultatif, même si l'interprétation des résultats n'est pas aisée lorsque la différence entre les positions est très faible. Lors du référendum d'initiative locale portant sur l'aménagement des portes d'Arcueil, le résultat a été très serré. Selon Max Staat, le maire-adjoint communiste,

« Faut pas jouer avec la notion de référendum. Il faut prendre en compte la nature de la question posée et la capacité de mettre les choix en discussion. Le référendum sur les portes d'Arcueil, ça s'est joué à trente voix. J'ai alors dit, en conseil municipal que personne n'a gagné. Il y a 1 000 oui et 1 000 non. Il y a deux raisons à cette situation : premièrement, il ne s'agit pas de casser la ligne en deux, deuxièmement dans ceux qui ont voté non, on ne peut pas tout entendre ; peut-être que certains ayant voté non auraient voulu que l'idée d'hypermarché soit remplacée par un autre centre commercial [...] C'est donc la victoire des Arcueillais qui ont participé au vote. Dans la préoccupation des gens qui ont dit non, il y a des choses justes. Il ne faut pas opposer les uns aux autres. On était préoccupé de cela. Dans l'interprétation des résultats, on ne doit pas oublier que le vote sur un référendum est l'expression d'un choix et non pas l'expression d'une division. Dans le local, ces questions concernent l'aménagement, les sujets d'organisation de la ville si vous voulez. Il n'y a pas d'optique philosophique à proprement parler. L'expression de cette interprétation est tout aussi importante que le résultat lui-même »¹.

Les autorités locales prennent en compte la position majoritaire tout en veillant à ne pas proclamer la victoire d'une opinion sur une autre. Lorsque la différence entre les oui et les non est faible, le référendum risque de bloquer le clivage au lieu de dégager une position majoritaire nette. Ainsi les gagnants et les perdants ne sont pas toujours départagés, même si ce genre de situation ne reflète pas l'ensemble des résultats. Pour les 213 référendums locaux du Land de Bade-Wurtemberg entre 1975 et 2006, la moyenne de la différence entre les « oui » et les « non » est de 31,2%. Le tableau ci-dessous permet de quantifier le nombre de référendums selon la différence entre oui et non observée lors du résultat.

¹ Entretien en face-à-face avec Max Staat, maire-adjoint d'Arcueil, le 14 décembre 2003.

Tableau 64 : La différence entre « oui » et « non » dans les référendums locaux du Bade-Wurtemberg (1975-2006)

Différence (D) entre « oui » et « non »	Nombre de référendums locaux	Proportion (%)
D < 10%	40	19%
10% ≤ D < 20%	31	15%
20% ≤ D < 30%	37	18%
30% ≤ D < 40%	32	15%
D ≥ 40%	69	33%
Total	210	100%

Dans presque la moitié des cas, la différence entre les oui et les non est supérieure à 30 points, ce qui infirme l'idée que le référendum local ne consacre pas une position majoritaire nette. Pour le cas du Bade-Wurtemberg, nous avons mis en évidence les facteurs influençant cette différence entre les oui et les non. Cette différence n'est pas plus forte en cas de référendum d'initiative populaire et la taille de la commune n'a aucune incidence directe. En revanche, le taux de participation et la différence oui / non sont corrélés comme l'indique le tableau suivant.

Tableau 65 : Mesure de la corrélation entre la différence oui / non et le taux de participation dans le Land du Bade-Wurtemberg

Taux de participation	Différence oui / non
Corrélation de Pearson	-,197**
Sig. (bilatérale)	,004
N	209

** La corrélation est significative au niveau 0.01 (bilatéral)

Corrélation réalisée avec le programme SPSS

Plus la différence oui / non est grande et moins le taux de participation augmente, puisque le coefficient est négatif, ce qui indique que lorsque les populations locales participent majoritairement, les clivages risquent d'être renforcés car la différence oui / non diminue. Lorsqu'elle diminue, cela reflète un équilibre dans la répartition des votes entre ceux qui ont choisi l'option « oui » et les autres. Quand la différence entre les oui et les non est forte, le

référendum peut être de type *Nimby* dans la mesure où la population participante refuse en bloc une décision ou un projet de politique locale. En France, parmi les consultations et référendums entre 1995 et 2004, 12% d'entre eux ont eu une différence oui / non de moins de 10% et 58,4% ont connu une différence supérieure à 40%. La moyenne de la différence entre les oui et les non s'élève à 48,5%, preuve que les consultations connaissent une mobilisation forte pour l'une ou l'autre option. Comme la plupart des consultations sont initiées par les élus, cette différence moyenne traduit les effets de légitimation du référendum local. Les consultations illégales connaissent une forte différence entre les oui et les non car elles ont pour rôle de signaler un problème local important aux pouvoirs publics.

Même si les référendums locaux et les initiatives populaires perturbent quelque peu le système représentatif, les effets de ces pratiques sont empiriquement très limités sur la prise de décision locale, d'une part parce que les législations – aussi favorables fussent-elles – imposent un rythme binaire (double quorum à passer nécessitant un bilan d'étapes) contraignant et étalé dans le temps. De plus, bien que ces conditions soient validées dans de nombreux cas, le point de vue n'est satisfait que dans la moitié des cas. Cette réalité est à prendre en compte pour les initiateurs de ces procédures qui calculent les coûts et avantages d'une initiative populaire communale. En France, la consultation vise clairement un effet de légitimation des exécutifs locaux qui trouvent un moyen aisé de tester l'opinion locale en cours de mandat.

C) L'inversion du tempo représentatif : le cas de la révocation

La révocation est l'expression d'une surveillance de l'action des élus qui atténue l'indépendance de leur mandat. En effet, si l' élu est suspecté de mal gérer les affaires publiques, alors il peut être soumis à un processus de révocation qui prend la forme d'une initiative populaire. L'électeur prononce un jugement sur le bilan de l' élu et peut anticiper la prochaine échéance électorale. Il s'agit de la procédure qui perturbe le plus le système représentatif dans la mesure où l' élu perd une forme d'indépendance vis-à-vis de ses électeurs au cours du mandat. Cette pratique existe de manière exceptionnelle dans certains Länder allemands alors qu'en France l'évocation de dispositifs de surveillance de l'action des élus locaux suscite de très fortes réticences.

1) Les dispositifs de surveillance des élus

La révocation a été instituée aux États-Unis où elle existe dans une quinzaine d'États (Ouest et Middle West) et à titre secondaire dans trente-six États. Cette procédure a été mise en place pour la première fois en 1908¹ dans l'État d'Oregon, bien que des référendums municipaux de révocation aient eu lieu auparavant, à l'instar de celui de Los Angeles en 1903. De nombreux élus à des postes moins importants ont subi cette véritable sanction et de nombreux maires ont été remplacés, tels celui de Cleveland en 1978 ou d'Omaha en 1987. Comme le souligne à juste titre Pierre Rosanvallon, il est peut-être exagéré d'assimiler le *recall* à une forme de démocratie directe.

« L'élection est un vote, une sélection entre divers candidats. Le recall est plutôt de l'ordre d'une appréciation, d'un jugement sur les actions d'une personne déterminée. Même s'il présente des analogies avec la procédure du référendum, le recall ne peut être appréhendé comme une alternative au gouvernement représentatif. Il vise en effet principalement à restaurer une « bonne représentation » en sanctionnant des officiers publics suspectés de malhonnêteté ou d'incompétence »².

Voter et juger sont deux actions très distinctes³, c'est pourquoi dans sa nature même, la révocation est plus à rapprocher d'une forme d'*impeachment*, de destitution d'élus. Cette procédure n'existe pas en France où le système représentatif refuse d'institutionnaliser toute procédure qui aboutirait à la remise en cause du travail des élus et donc du modèle républicain français alors qu'on la trouve dans certains *Länder* allemands. En France, la révocation d'initiative populaire ou le *recall* n'a jamais été réellement évoquée, l'élection étant le mécanisme principal de sélection des élus. Inverser le sens de l'élection serait un acte non républicain. La révocation est une perte de liberté locale pour les élus qui la vivent comme un abus de pouvoir. Du côté des projets de démocratie radicale, la révocation rappelle les projets d'institution du mandat impératif⁴ qui est nul selon l'article 27 de la Constitution de la V^e

¹ James Duff BARNETT, 1915, *The Operation of the Initiative, Referendum and Recall in Oregon*, New York, Macmillan.

² Pierre ROSANVALLON, 2006, *La contre-démocratie, la politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, p. 212.

³ Jean GICQUEL, 2006, « Représentation et contrôle », dans Rafaâ BEN ACHOUR, Jean GICQUEL, Slobodan MILACIC (dir.), *La démocratie représentative devant un défi historique*, Bruxelles, éditions Bruylant, p. 98.

⁴ DANDURANT, 1896, *Le mandat impératif*, Bordeaux, thèse de droit. BRIOT, 1905, *Du mandat législatif en France*, Paris, thèse de droit. KOCH, 1905, *Les origines françaises de la prohibition du mandat impératif*, Nancy, thèse de droit.

République. Ce système de révocation d'initiative populaire a donc été mentionné lors de ce projet. Depuis qu'a été introduite l'élection au suffrage universel des conseils municipaux, les élus n'ont jamais envisagé cette possibilité qu'ils assimilent à une déstabilisation du système représentatif et à une menace à l'encontre des principes de la république¹.

Récemment, les réactions suscitées à l'annonce de la candidate socialiste aux élections présidentielles de 2007 d'instituer des jurys citoyens ont mis en évidence l'assimilation des dispositifs de surveillance des élus à des formes de révocation. Cette position avait été assumée par la candidate dès les primaires socialistes au cours desquelles elle avait développé la manière dont elle souhaiter encourager le développement de la démocratie participative. Lors du premier débat télévisé du 17 octobre 2006, Ségolène Royal avait explicité sa méthode, celle de la démocratie participative, pour résoudre un certain nombre de problèmes posés aux Français. Le deuxième débat a permis une brève introspection dans le contenu de cette démocratie participative, à savoir l'idée de jurys citoyens tirés au sort en partie qui, associés aux élus², pourraient délivrer un avis d'expert sur certaines questions, susceptible d'éclairer les décisions des élus et en même temps d'activer un intérêt pour les affaires publiques. Cette proposition a fait scandale aussi bien au sein de la droite qui lors des débats à l'Assemblée Nationale du 25 octobre a comparé les jurys citoyens aux tribunaux populaires des anciens pays communistes qu'au sein de la gauche où les réactions ont été quelque peu mitigées. En réalité, la conversion de Ségolène Royal aux thématiques participatives ne date pas de cette investiture ni de son siège de présidente de région Poitou-Charentes conquis en 2004. Ancienne ministre de l'écologie, elle s'est intéressée de près à ces thèmes. Lors des débats de l'assemblée nationale sur le projet de loi « Démocratie de proximité » du 27 février 2002 du gouvernement Jospin, elle avait défendu l'idée de jurys citoyens et s'était considérablement engagée dans ce débat³.

¹ La révocation est à différencier de la révocation des maires par le pouvoir central lorsqu'un édile commet une faute grave. Nous parlons ici de la révocation des maires par les électeurs à la suite d'un **référendum d'initiative populaire à valeur révocatoire**.

² L'étude des jurys citoyens berlinois par Eléonore Koehl et Yves Sintomer a été l'une des premières sur la question en Europe. Eléonore KOEHL, Yves SINTOMER, Juillet-août 2002, *Les jurys de citoyens berlinois*, Rapport final pour la Délégation Interministérielle de la Ville, 135 pages.

³ Elle a notamment plaidé en faveur de l'introduction de jurys citoyens dans les débats du 22 novembre 2002 à l'Assemblée Nationale.

En 2002, un jury citoyen a été organisé dans le XIX^e arrondissement de Paris sur la question de l'usage des drogues dans le quartier Stalingrad. Le nombre de collectivités locales ayant eu recours à cette procédure a augmenté de façon considérable¹ jusqu'à ce que les primaires socialistes fassent entrer ce thème sur la scène politique. Lorsque l'on compare les résultats de l'enquête menée sur les maires européens, on se rend compte que beaucoup de maires n'ont pas répondu à cette question (aucun résultat pour les maires allemands). Quant aux maires français, ils sont 29 (sur un total de 52) à désapprouver l'usage de cet instrument, ce qui prouve qu'il en est encore qu'à une phase expérimentale². Les élus locaux voient dans l'institution de ces jurys citoyens une forme de démagogie et de populisme d'une part parce qu'ils menacent leur action et d'autre part parce que le tirage au sort viendrait concurrencer le suffrage universel. La révocation réveille chez les élus locaux français une crainte de tout dispositif participatif susceptible d'avoir une influence sur la prise de décision. Le **tirage au sort**, qui était par excellence le mécanisme de démocratie directe dans la Grèce antique³, se trouve assimilé à une remise en cause globale du principe représentatif alors que ces dispositifs n'ont en réalité qu'une étendue très limitée et très ciblée sur des politiques concrètes.

En Allemagne, la possibilité de la révocation date du régime de Weimar où des pratiques de révocation communale ont été recensées. Si la révocation est dirigée à l'encontre d'un élu, on trouve également une possibilité similaire au niveau des *Länder*, à savoir la dissolution du Parlement local. Lorsque la dissolution est à la demande des électeurs, cela signifie qu'ils peuvent reprendre leur parole et perturber le système représentatif. Selon l'article 10, alinéa 5 de la Constitution bavaroise, un cinquième des électeurs peuvent demander le renouvellement de la Diète, cette disposition se retrouvant au sein de l'article 6 alinéa 1 de la Constitution de Prusse, dans celle de Bade (§46), de Brême (§18), de Thuringe (§25) et du Wurtemberg (§16). En réalité, lorsque nous détaillons ces procédures, en Thuringe, un dixième des électeurs inscrits lors des dernières élections du Landtag, peuvent la demander contre un vingtième en

¹ Yves SINTOMER, 2007, *Le pouvoir au peuple, jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La Découverte, p. 102.

² Base de données SSD 0822 « The European mayor – Political leaders in the changing context of local democracy », Henry Bäck, School of Public Administration, Göteborg University.

³ Jacques RANCIÈRE, 2005, *La haine de la démocratie*, Paris, éditions La Fabrique, p. 47.

Hesse (§24) et 80 000 électeurs en Bade (§46)¹, et un tiers en Anhalt (§11) et en Lippe (§11)². La dissolution est soumise au vote populaire avec un quorum de participation (majorité simple comme en Prusse ou les deux tiers des suffrages exprimés en Bavière). Au niveau communal, on trouve des traces de référendum révocatoire dans le Land de Braunschweig entre 1919 et 1924. Le maire et le conseiller municipal pouvaient faire l'objet d'un « *Gemeindebegehren* » (demande de référendum municipal) et ainsi d'un « *Gemeindeentscheid* »³ (décision populaire communale) mettant en jeu leur mandat. Le référendum révocatoire d'initiative populaire a fait sa réapparition en Allemagne depuis plus d'une dizaine d'années alors qu'en France il n'existe pas et n'est même pas mentionné, la révocation des élus renvoyant plutôt à l'idée d'une **démocratie conseilliste incompatible avec le gouvernement représentatif**.

2) La pratique de la révocation

En France, le résultat de certains référendums locaux peut être vécu comme une remise en cause du pouvoir local : le référendum a alors des effets politiques semblables à ceux d'une révocation, notamment pour les **petites communes**. C'est d'ailleurs l'effet indirect de remise en question de la légitimité de l' élu local qui est craint lors des référendums et surtout des référendums d'initiative populaire. Les élus ruraux et des petites villes ont peur que les initiatives actives en arrière-plan une menace révocatoire qui se traduirait dans les faits par la contestation de leur action et donc par le risque de non réélection. Il ne s'agit pas de révocation au sens propre, mais de référendum dont les conséquences pourraient entamer la légitimité du maire en place.

À Saint-Rémy-de-Provence (Bouches-du-Rhône), le maire UMP Lucien Palix a démissionné de son mandat après le résultat du référendum d'initiative populaire du 25 avril 2004 sur le transfert d'une école primaire dans un autre quartier : 50,2% de la population a participé à ce scrutin et 75,8% des suffrages ont refusé le projet du maire. En fait, ce

¹ Max FETZER, 1923, *Das Referendum im deutschen Staatsrecht*, Stuttgart, Kohlhammer, p. 67.

² Yuet-Yee LEE, 1935, *Les tendances vers la démocratie directe dans les Constitutions européennes d'après-guerre*, Thèse pour le doctorat de droit, Université de Dijon, p. 74.

³ Jan WITTE, 1997, *Unmittelbare Gemeindedemokratie in der Weimarer Republik*, Baden-Baden, Nomos, p. 48.

référendum avait été initié par l'opposition de l'ancien maire socialiste Hervé Chérubini¹. L'opposition avait présenté une liste de 2173 signatures réclamant l'organisation d'un référendum sur l'école. La pétition fut refusée en raison de l'absence des noms de jeune fille des femmes mariées ; la liste fut donc complétée deux mois plus tard par 2800 noms soit près de 30% des inscrits. Pour Hervé Chérubini, ce genre de référendum est « une sorte d'arme nucléaire qu'il faut utiliser avec précaution [...] Elle permet de s'opposer réellement aux projets contestés, tandis que les paroles de l'opposition dans un conseil restent souvent lettre morte »². Les consultations locales ont des conséquences sur la légitimation du pouvoir local. La commune de Peipin (Alpes de Haute Provence) dont le maire de l'époque, Claude Suffit, était communiste, avait connu un référendum sur la construction de logements sociaux en 1997. Lors d'un entretien avec le secrétaire de mairie de Peipin, celui-ci nous a livré des informations importantes sur le contexte de ce référendum :

« Il n'existe aucun (euh !), si vous voulez, il n'y a pas eu de cause à effet entre le référendum et les élections locales, ce sont deux choses différentes. Après le référendum, il y a eu démission d'un tas de conseillers municipaux, des élections partielles ont été organisées. Un maire de droite a été élu avant qu'un maire apparenté socialiste ne le remplace en 2001. Mais je ne vois pas ce que vous cherchez, le référendum et l'élection sont deux choses différentes »³.

Au cours de cet entretien assez tendu avec le secrétaire de mairie, nous avons remarqué que par un effet de dénégation de l'interlocuteur, l'échec au référendum avait eu des conséquences directes : il ne s'agit pas de révocation, mais d'une démission qui a entraîné une élection locale partielle.

L'effet plébiscitaire de la consultation peut s'inverser et provoquer le départ du maire ayant soutenu cette consultation en ayant pris position. À Lamontjoie, petit village du Lot-et-Garonne (468 habitants), il y eut une consultation locale le 19 janvier 2003 sur la vente du lac et du camping, propriétés de la commune. Le taux de participation s'est élevé à 68% et 73,8% des votants se sont prononcés contre ce projet de vente, ce qui donnerait un taux d'approbation de 50,2%. Autrement dit, un Montjoyard sur deux a clairement repoussé le

¹ *La Provence*, 26 avril 2004 : le référendum a « coûté son poste au maire de la commune ».

² « Les élus demeurent partagés sur le recours aux référendums locaux », *Le Monde*, 9 septembre 2004.

³ Entretien téléphonique avec le secrétaire de mairie de Peipin réalisé par nos soins le 23 septembre 2005.

projet. Le maire Michel Moreau a démissionné le 28 janvier 2003 ainsi que deux conseillers, avant que des élections partielles ne soient organisées le 30 janvier 2003¹. Dans la commune de Craonnelle (département de l'Aisne), village d'une centaine d'habitants, le référendum a permis de politiser une décision locale. Lors d'un entretien avec le maire de cette commune rurale, celui-ci nous a raconté la genèse de ce référendum qui a dramatisé la politique locale. Il était maire-adjoint lorsque le référendum a été organisé.

« Le maire voulait construire un foyer rural de trois millions de francs. Le maire-adjoint de l'époque (le maire actuel) a refusé ainsi que le conseil municipal. Le maire a donc organisé un référendum auprès des habitants. Les habitants étaient contre à une grande majorité. Après, il y a eu une opposition entre le maire et son conseil et des élections partielles ont été organisées en 1999 »².

Lorsque le budget est refusé pendant deux ans, cela provoque de nouvelles élections. Le maire actuel a gagné les élections de 1999, il a été réélu avec la même équipe en 2001, avec un changement du nombre de conseillers qui sont passés de 9 conseillers à 11 étant donné que la population de la commune a dépassé les 100 habitants. Le maire nous a fait part de la dramatisation des enjeux locaux tout en affirmant leur non politisation.

« L'ancien maire et sa famille ont déménagé de la commune. Il n'y a pas de couleur politique. On se bat pour notre commune, on ne fait pas de politique ici, on veut construire des routes, des chemins et aménager la commune »³.

Le référendum au sein d'une commune rurale suscite une tension dans les rapports entre personnes. Cela explique d'une certaine manière que les référendums ruraux restent relativement peu nombreux en France lorsqu'on les ramène au nombre des communes. Ce fait avait été mis en évidence lors de notre série d'entretiens dans la commune de Meyrin en Suisse où la répétition d'un référendum d'initiative populaire sur le même thème avait perturbé le climat politique local. Les initiatives populaires ont été vécues comme une forme de défiance qui a alimenté des relations conflictuelles au sein du conseil municipal⁴. Dans les petites villes et les communes rurales où les relations interpersonnelles sont beaucoup plus

¹ *Sud-Ouest*, 10 février 2003.

² Entretien téléphonique réalisé par nos soins avec le maire de Craonnelle le 26 septembre 2005.

³ *Ibid.*

⁴ Entretien avec Jean-François Girardet, conseiller municipal du Parti Démocrate Chrétien à Meyrin, le 1^{er} octobre 2004.

fortes, le référendum est peu utilisé sauf s'il est assorti à une démarche participative du maire¹.

En Allemagne, la révocation est autorisée, puisqu'elle est l'une des conséquences de l'introduction d'éléments plébiscitaires dans les chartes locales et de l'institutionnalisation de l'élection directe des maires au suffrage universel. Cependant, si la révocation s'apparente à une **forme plébiscitaire inversée** au sens allemand, les conditions juridiques de la révocation dans les *Länder* allemands, présentées dans le tableau suivant, sont très strictes et compliquent son usage. Si les élus allemands n'y sont pas favorables, ils tolèrent qu'exceptionnellement en cas de manquement de l'élu à ses devoirs, les citoyens puissent demander avec l'appui du conseil municipal l'organisation d'un référendum portant sur son éventuelle révocation. La séparation entre le pouvoir exécutif et législatif explique encore une fois cette attitude des élus locaux allemands puisque l'assemblée locale a plus de poids qu'en France où elle n'est qu'une simple chambre d'enregistrement. Elle peut ainsi s'opposer à un projet du maire ou mettre en cause sa gestion. La révocation est alors qu'un des cas très exceptionnels de sanction du maire et elle n'existe pas dans tous les *Länder*.

Tableau 66 : Les conditions de la révocation mayorale dans les Länder allemands

<i>Bundesland</i>	Election directe du maire depuis	Durée de la mandature (nombre d'années)	Révocation à l'initiative du conseil municipal (Quorum)	Révocation d'initiative populaire (Quorum)	Référendum révocatoire (Quorum)
Bade-Wurtemberg	1956	8	-	-	-
Bavière	1952	6	-	-	-
Brandebourg	1993	8	Majorité des deux tiers	25% ²	25%
Hesse	1991	6	Majorité des deux tiers	-	25%
Mecklembourg-Poméranie Extérieure	1999	7-9	Majorité des deux tiers	-	33,3%
Basse-Saxe	1996	5	Majorité des trois quarts	-	25%
Rhénanie du Nord-	1994	5	Majorité des	-	25%

¹ C'est l'idéologie participative qui explique que le maire d'Entremont (Haute-Savoie) ait un recours fréquent au référendum et à d'autres procédures de participation.

² Jusqu'en 1998 :10%

Westphalie			deux tiers		
Rhénanie-Palatinat	1993	8	Majorité des deux tiers	-	30%
Sarre	1994	8	Majorité des deux tiers	-	30%
Saxe	1994	7	Majorité des trois quarts	33,3%	50%
Saxe-Anhalt	1994	7	Majorité des trois quarts	-	30%
Schleswig-Holstein	1996	6-8	Majorité des deux tiers	25%	33,3%
Thuringe	1994	6	Majorité simple	-	30%

Source: Norbert Kersting, *Die Zukunft der lokalen Demokratie, Modernisierungs- und Reformmodelle*, Campus Verlag, Frankfurt, 2004, p. 129

La première remarque est que la révocation des élus n'existe pas dans les Länder qui ont introduit les premiers l'élection des maires au suffrage universel direct (Bavière et Bade-Wurtemberg). Si la Bavière propose des conditions favorables à l'éclosion de la démocratie directe au niveau communal, les instruments de méfiance et de contrôle des représentants par les citoyens n'ont pas été institutionnalisés. Par conséquent, la démocratie directe et la révocation du mandat ne sont pas mélangées puisque ces deux modes ont des effets très différents de perturbation du système représentatif. En second lieu, l'initiative révocatoire n'existe que dans trois Länder. Dans le Brandebourg, elle doit atteindre le quorum de 25%, mais une modification depuis la loi du 1^{er} avril 1998 a autorisé l'institution de quorums dégressifs en fonction de la taille de la commune. Des quorums plus bas sont instaurés pour les communes de plus de 20 000 habitants. Pour les communes entre 20 000 et 60 000 habitants, le quorum est de 20% et pour les communes de plus de 60 000 habitants, il tombe à 15%¹. En Saxe, le quorum exigé de signatures correspond au tiers des électeurs inscrits, mais ce quorum tombe à 20% pour les villes de plus de 100 000 habitants. Pour le succès du référendum révocatoire, nous avons cinq possibilités parmi les 11 *Länder* qui l'ont institutionnalisé. Dans le Brandebourg (article 81 du code communal), la Basse-Saxe (article 45), la Rhénanie du Nord-Westphalie (article 66), la majorité simple des électeurs suffit à condition qu'elle corresponde au quart des électeurs inscrits tandis qu'en Hesse (article 76), Rhénanie-Palatinat (article 55), Sarre (article 58), Saxe-Anhalt (article 61) et en Thuringe

¹ Jan WITTE, März 2001, « Der kommunale "Recall" in Deutschland – erste Anwendungserfahrungen », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jahrgang 32, p. 60

(article 28), la majorité des votants doit correspondre à 30% des électeurs inscrits. Dans le Schleswig-Holstein (article 57), la majorité doit être équivalente à au moins le tiers des électeurs inscrits. En Saxe (article 51) et dans le Mecklembourg-Poméranie Occidentale (article 20), les barrières sont encore plus hautes puisqu'en Saxe, la majorité doit correspondre à la moitié des électeurs inscrits et dans le Mecklembourg, la majorité des votants doit être des deux tiers correspondant aux deux tiers des électeurs inscrits, ce qui rend impossible en pratique le référendum révocatoire.

La révocation a une résonance particulière dans les nouveaux Länder dans un contexte où les élus locaux se méfiaient du passé de certains élus locaux (figure 5). Elle a pour fonction de faciliter le **renouvellement des élites politiques locales** et d'accélérer la portée de la transition démocratique.

Figure 5: Situations concrètes de révocation en Allemagne

Entre 1993 et 1998, dans le Land du Brandebourg, il y a eu 21 initiatives révocatoires¹ dont 15 ont abouti à une demande formelle de référendum révocatoire. Sur ces 15 demandes, 12 ont donné lieu à un référendum local : 3 d'entre elles provenaient de la représentation municipale et 9 étaient des initiatives populaires, 7 référendums révocatoires permirent la révocation effective du maire, ce qui signifie qu'une fois que l'initiative déposée formellement, les chances d'aboutir à la révocation sont plus grandes, car le prix d'entrée est assez fort. Les six premières procédures révocatoires communales ont eu lieu en 1995. Dans les villes de Bad Liebenwerda (11 500 habitants, district Elbe-Ester), Eberswalde (48 000 habitants, district Barnim) et Seddiner See (4 400 habitants, district Postdam-Mittelmark), la révocation a été entérinée. À Bad Liebenwerda, le conseil ratifia la révocation du maire SPD qui avait eu lieu le 14 mai 1995 ; les nouvelles élections eurent lieu le 4 août 1996. À Eberswalde, le conseil municipal entama une procédure de révocation avec la réunion de 5200 signatures (13%). 80% des votants (pour un taux de participation de 39%), ont accepté la révocation lors du référendum du 25 juin 1995 ; les nouvelles élections furent organisées le 5 novembre 1995².

D'autres initiatives révocatoires ont échoué à Henningsdorf (23 500 habitants, district d'Oberhavel) et à Brandeburg (84 000 habitants). En 1996, 7 procédures de révocation ont été recensées dont deux couronnées de succès à Kyritz (9 660 habitants, district de Ostprignitz-Ruppin) et à Schwarzheide (7 700 habitants, district d'Oberspreewald-Lausitz). À Kyritz, le 5 mai 1996, le référendum avait pour objet la révocation du maire élu depuis décembre 1993 pour un mandat de huit ans. 3083 électeurs sur 7251 inscrits ont approuvé cette révocation. Le même jour eut lieu le référendum révocatoire de Schwarzheide où 37,3% des inscrits approuvèrent la révocation du maire dont les activités en faveur de la Stasi avaient été dévoilées. Ce dernier référendum était d'initiative populaire, puisque 823 signatures (13,6%) avaient été déposées pour qu'un vote soit organisé. À Stahnsdorf, un premier référendum révocatoire a eu lieu en 1996 contre le maire et a échoué. Une autre initiative municipale demandant un référendum a échoué en juillet 1999 avant qu'une demande n'aboutisse en 2000 en

¹ Trois autres initiatives révocatoires ont été déposées, mais elles n'ont pas été comptabilisées car elles étaient associées à une autre initiative portant sur une décision du conseil municipal. C'est le cas de la double initiative (*Doppelinitiative*) ayant eu lieu à Eberswalde, Seddiner See et Postdam.

² *Ibid.*, p. 62.

satisfaisant aux conditions juridiques. Le 12 mars 2000, le maire a été révoqué lors d'un vote, le taux de participation étant de 33,3% (83,6% des votants étant pour la révocation, ce qui donne un taux d'approbation de 27,8%)¹. Le motif invoqué a été l'endettement de la commune.

Des sentences ont également été prononcées à l'égard de **maires-adjoints**. Sur une période de sept années (cinq ans de mandature), il y a eu 13 référendums de révocation dont 9 à succès. Généralement, l'exclusion du maire-adjoint se fait dans les petites communes, où les relations interpersonnelles sont plus importantes. En 1995, les référendums à succès ont concerné les communes de Teetz-Ganz (district d'Ostprignitz-Ruppin, 326 habitants), Saalow (district de Teltow-Fläming, 913 habitants), Mehrow (district de Barnim, 428 habitants). À Herzfelde (district de Märkisch-Oderland, 1 879 habitants), deux initiatives de révocation ont été recensées. La première a abouti à un référendum qui a échoué. La deuxième a conduit à un référendum à succès le 5 mai 1996.

L'acclimatation du référendum de révocation à une culture politique qui lui est étrangère nécessite du temps avant que l'instrument ne soit visible à la fois pour les autorités locales et les populations. On remarque cependant que la révocation existe véritablement dans des pays et des régions ayant connu un régime communiste, comme si la défiance vis-à-vis de l'élu devait être instituée en cas de manquement de ce dernier à ses devoirs. La pratique reste très exceptionnelle et ne se développera pas, vu l'instabilité qu'elle peut générer au niveau des assemblées locales et de l'exécutif local. Il ne s'agit que d'une procédure transitoire censée accompagner la transformation du système représentatif. Elle n'est pas à mettre sur le même plan que les pratiques référendaires même si les effets de certains référendums dans les petites communes peuvent avoir des effets indirects de réprobation et donc de révocation.

II. Les enjeux des référendums locaux

Les référendums locaux révèlent une transformation progressive du rapport des citoyens à la politique, ces derniers agissant en tant qu'usagers et consommateurs de politiques publiques. Leur comportement est exigeant et ils n'hésitent pas à évaluer l'action des gouvernements locaux en matière d'aménagement de l'espace local, ce qui illustre une évolution significative des sociétés post-industrielles. Comme le souligne Ivan Illich,

« L'usager vit dans un monde qui n'est pas celui des personnes douées d'autonomie. L'usager est conscient de l'exaspérante pénurie de temps engendrée par le recours quotidien au train, à la voiture, au métro, à l'ascenseur, le tout dans le même espace »².

La perte de temps due au mauvais fonctionnement des transports pousse les citoyens à réagir afin d'optimiser leurs déplacements. Le contretemps démocratique est également un temps de

¹ *Ibid.*, pp. 62-64.

² Ivan ILLICH, 1973, *Énergie et équité*, Paris, Seuil, p. 22.

réaction à la complexité de la vie moderne caractérisée par une forte mobilité professionnelle et une aspiration à la qualité de vie. Les citoyens habitent la commune et en ont une expérience particulière qu'ils traduisent par un manque ou un désir exprimé lors des référendums locaux.

A) L'habitat comme univers de référence des référendums locaux

L'habitat est au centre des questions référendaires locales puisque les habitants tentent d'infléchir les politiques locales afin qu'elles conservent ou améliorent une qualité de vie¹. En d'autres termes, le référendum local est très lié à la question de la manière dont les citoyens vivent sur le territoire local. Comme l'écrit Ivan Illich,

« Il faut partir de l'expérience d'usager, c'est-à-dire qu'il faut prendre en compte le regard de l'habitant comme citoyen vivant dans un espace donné et non comme consommateur de politiques publiques. Ce regard est aussi légitime que n'importe quelle autre vision d'un territoire. L'habitant a une pratique de son quartier, des politiques publiques imposées ou proposées »².

1) Le souci de l'environnement

Les référendums locaux portent majoritairement sur des questions d'aménité locale qui ont trait au cadre de vie ou à l'environnement. Depuis le début des années 1970, une série de chartes internationales et de textes législatifs ont porté sur le lien entre l'environnement et la participation du public³. Il existe *de facto* une relation entre ces textes et les thèmes des référendums locaux qui souhaitent mettre sur l'agenda des collectivités locales les questions d'environnement. En France, une charte de la nature a été adoptée le 10 juillet 1976 à l'unanimité par l'Assemblée nationale et le Sénat. Elle introduit notamment l'étude d'impact qui assure la prise en compte des préoccupations d'environnement dans les grands projets d'aménagement. De 1978 à 1981, les statistiques officielles font état de 5 000 études d'impact

¹ Selon François Dagognet, ces préoccupations environnementales regroupent plusieurs termes dont le « milieu », « l'environnement », le « cadre de vie » et la « qualité de vie ». François DAGOGNET, 1990, *Nature*, Paris, éditions Vrin, p. 185.

² Entretien réalisé en face-à-face avec Farid Benadou, directeur du service de la citoyenneté de la mairie d'Arcueil, le 12 décembre 2003 à la mairie d'Arcueil.

³ Si on remonte encore plus dans le temps, la notion de promotion de cadre de vie a été développée dans la charte d'Athènes en 1943 (Le Corbusier) qui couronnait les travaux des congrès internationaux d'architecture moderne. Paul BERNARD, 1969, *Le grand tournant des communes de France*, Paris, Armand Colin, p. 31.

réalisées chaque année. L'autre grand principe établi est celui de la « participation des citoyens à l'amélioration du cadre de vie » qui permet aux associations (environ 20 000 en 1980 dont 893 associations agréées au 31 décembre 1979) ayant pour objet la protection de l'environnement d'attaquer en justice en se portant partie civile, des décisions préjudiciables à l'environnement¹. L'élimination des déchets est devenue une action prioritaire, la loi du 15 juillet 1975 ayant établi les fondements d'une action d'envergure nationale sur l'élimination et la récupération des déchets.

Les enquêtes se sont multipliées depuis le début des années 1990 sur les attitudes des Européens vis-à-vis des questions environnementales. Une étude commandée par la Commission européenne sur l'attitude des Européens envers l'environnement révèle que 76% des répondants français et 60% des répondants allemands estiment que l'état de l'environnement influence leur qualité de vie². La démocratie directe peut alors être la forme adéquate permettant aux citoyens de faire part de leur préoccupation de leur souci environnemental³. Selon l'enquête menée auprès des maires européens des communes de plus de 10 000 habitants, 52,36% des maires allemands estiment que les résidents devraient pouvoir s'impliquer davantage en prenant des décisions d'importance locale en partie liées à l'environnement contre 36,7% des maires français⁴. Ces derniers craignent en partie de voir les décisions des résidents contredire le travail municipal. Derrière la question de l'intervention des habitants au sein de la vie politique locale se trouve le problème du phénomène de plaintes locales illustré par le terme *NIMBY*.

2) Le phénomène *NIMBY*

Il existe un lien entre le souci de l'environnement et les procédures de participation, dans la mesure où les habitants craignent la localisation d'équipements indésirables sur leur

¹ « La protection et la mise en valeur de l'environnement », *Actualités documents*, 1974-1981, document de synthèse édité par Jacques Bille à Paris, p. 4.

² Eurobaromètre spécial 217, « Attitudes des citoyens européens vis-à-vis de l'environnement », avril 2005, p. 30. Les interviews ont été réalisées entre le 27 octobre et le 29 novembre 2004.

³ Adrienne WINDHOFF-HÉRITIER, 1983, « Partizipation und Politikinhalte. Voraussetzungen und Folgen direktdemokratischer Bürgerbeteiligung im kommunalen Entscheidungsprozess », in Oscar W. GABRIEL (dir.), *Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie*, München, p. 312.

⁴ Base de données SSD 0822 « The European mayor – Political leaders in the changing context of local democracy », Henry Bäck, School of Public Administration, Göteborg University.

territoire. Ce serait par crainte d'une nuisance que les habitants s'opposeraient à tel projet de construction. Par exemple, en France, l'installation d'unités d'incinération a suscité un certain nombre de résistances exprimées par le recours à des consultations illégales. On traduit par *NIMBY (not in my backyard)*¹, le phénomène qui caractérise le refus de l'installation d'équipements jugés indésirables. Cette appellation est péjorative, elle sous-entend le fait que les porteurs de ces revendications sont motivés uniquement par des considérations égoïstes. Le référendum local devient alors un instrument qui favorise l'opposition de territoires locaux entre eux, car aucune collectivité locale ne souhaite voir s'installer une déchetterie. Ce débat existe depuis au moins une vingtaine d'années en Amérique du Nord où le phénomène s'est diffusé avec une certaine ampleur². Des enquêtes réalisées en Europe permettent de prendre la mesure de la crainte des populations vis-à-vis des nuisances écologiques, à l'instar de celle de l'Eurobaromètre 51.1 du printemps 1999 commanditée par la direction générale XI « Environnement, Sécurité nucléaire et Protection civile » de la Commission européenne. L'échantillon comprenait 16 144 individus de 15 ans et plus, interrogés dans les quinze pays de l'Union européenne. L'enquête a permis de comparer le niveau des plaintes et des craintes en matière d'environnement (essentiellement sur des critères de qualité de vie). De manière générale, l'indice moyen des plaintes urbaines est plus fort dans les métropoles (10,2) que dans les grandes villes (9,6) dans tous les pays de l'Union européenne de l'époque. Lorsque l'on compare l'indice des plaintes urbaines³ et celui des craintes, alors l'Allemagne a un indice de plaintes de 7,7 et de 4,8 pour les craintes tandis que la France a un indice de plaintes de 9,2 pour un indice de craintes de 3,3⁴. On se plaint plus facilement en France des nuisances

¹ Il existe d'autres acronymes tels que LULU (*Locally Unwanted Land Use*), CAVE (*Citizen Against Virtually Everything*), BANANA (*Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anybody*) ou en français OMA (*Oui mais ailleurs*).

² Luigi BOBBIO, 2003, « Approches dialogiques de la localisation d'équipements indésirables », dans Vincent HOFFMANN-MARTINOT, Claude SORBETS (dir.), *Démocraties locales en changement*, Paris, éditions Pedone, p. 195.

³ Les six plaintes sont les suivantes : bruit, ordures, air, circulation automobile, paysage et espaces verts. Chacune de ces plaintes est notée de 1 à 4 (1= aucune raison de se plaindre). L'indice de plaintes urbaines est la somme de ces six notes, recalculée pour être ramenée à 20. Jean-Paul BOZONNET, 2001, « Les préoccupations environnementales en Europe, réaction aux nuisances et construction idéologique », dans Dominique REYNIÉ, Bruno CAUTRÈS (dir.), *L'opinion européenne*, Fondation Robert Schuman, Presses de Sciences Po, p. 154.

⁴ Jean-Paul BOZONNET, 2001, « Les préoccupations environnementales en Europe, réaction aux nuisances et construction idéologique », dans Dominique REYNIÉ, Bruno CAUTRÈS (dir.), *L'opinion européenne*, Fondation Robert Schuman, Presses de Sciences Po, p. 141.

environnementales tandis que les citoyens allemands interrogés expriment leurs préférences environnementales par les craintes¹. Les plaintes ne reflètent pas automatiquement la qualité environnementale, elles peuvent être dues à un mauvais fonctionnement des médiations institutionnelles. Le niveau des plaintes ne correspond pas à la réalité objective du système environnemental mais à une critique des institutions. Nous pouvons déterminer le niveau des plaintes au niveau local dans les deux pays en évaluant par exemple les référendums locaux dont l'objet est de contester le bien-fondé environnemental d'un projet local.

En prenant la banque de données que nous avons constituée pour le Land du Bade-Wurtemberg entre 1975 et 2006, nous avons, en fonction du libellé des questions référendaires, construit un indicateur de synthèse permettant de mesurer les procédures manifestant un souci pour l'environnement (variable dichotomique, pas de souci, souci pour l'environnement), ce qui correspond pratiquement à la réunion des thèmes référendaires du classement allemand relatifs aux transports, au réseau d'assainissement et aux infrastructures publiques faisant émerger un problème environnemental. En croisant les initiatives réactives et l'indicateur du souci pour l'environnement, nous avons 108 initiatives réactives sans contre-projet dont 47 portant sur une question environnementale (43,5% des cas) et 21 initiatives réactives avec contre-projet dont 10 sur l'environnement (47,6% des cas). Le phénomène *NIMBY* pourrait être évalué plus strictement par les 47 initiatives négatives portant sur une question environnementale et sans contre-projet. L'analyse du rapport entre la taille des communes et les préoccupations environnementales révèle que ce type d'initiatives se trouve en proportion similaire dans certaines tranches de communes puisque 17 initiatives populaires sur 50 ayant eu lieu dans des communes de moins de 2 500 habitants témoignent d'un souci pour l'environnement ainsi que 24 sur 72 pour les communes entre 2 500 et 5 000 habitants, 30 sur 69 pour les communes entre 5 000 et 10 000 habitants et 38 sur 91 pour les communes entre 10 000 et 30 000 habitants ; en revanche, pour les autres communes, plus la

¹ Jean-Paul Bozonnet s'est basé sur la construction d'un indice international (LSI : Environmental Sustainability Index) forgé à la fin des années 1990 aux États-Unis pour évaluer la qualité de l'environnement. La première composante (LSI 1) de cet indice comprend la qualité de l'air en ville, la quantité et la qualité de l'eau disponible, la biodiversité, la dégradation des sols. Selon cet indice LSI 1, la France est créditée d'un indice de 71, niveau nettement supérieur à la moyenne européenne de l'époque (65) alors même qu'il existe une forte insatisfaction de la part des habitants. Jean-Paul BOZONNET, 2001, « Les préoccupations environnementales en Europe, réaction aux nuisances et construction idéologique », dans Dominique REYNIÉ, Bruno CAUTRÈS (dir.), *L'opinion européenne*, Fondation Robert Schuman, Presses de Sciences Po, p. 146.

taille augmente et plus la fréquence des initiatives environnementales augmente puisque 20 initiatives sur 41 ayant eu lieu dans les communes entre 30 000 et 50 000 habitants et 27 sur 54 pour les communes de plus de 50 000 habitants relèvent d'un souci pour l'environnement. En fait, le référendum local participe intrinsèquement d'un clivage centre / périphérie selon la typologie de Rokkan¹, puisque les équipements indésirables sont relégués à la périphérie des villes dans les petites communes rurales². Ce phénomène se retrouve en France où l'essentiel des consultations organisées dans les communes rurales sont des consultations qui réagissent à l'implantation d'une activité économique polluante ou d'un centre de déchetterie.

En France, certaines communes de petite taille ont eu recours au référendum local pour protester contre l'implantation d'une activité menaçant l'environnement de la commune. En Ille-et-Vilaine, la commune de Cornillé a dû faire face à un projet d'incinérateur en 2002. Le maire de cette commune, Arsène Jeuland (agriculteur), a tout mis en œuvre pour que ce référendum soit un signal fort. Une note invitait par exemple les électeurs absents le jour du vote à prendre contact avec la mairie pour établir une procuration. Selon le maire de cette commune, le référendum était la seule démarche possible pour que les habitants de la commune puissent faire entendre leur voix.

« Lorsqu'on a été informé pour la première fois en préfecture, on a eu tout de suite l'impression que tout était bouclé, qu'on n'avait rien à dire. Dans les mois qui ont suivi, on a réclamé des informations. Quels risques pour la santé ? Quel avenir pour la commune ? Nos questions sont restées sans réponse. Impossible de se faire entendre. Jusqu'à qu'on décide de faire ce référendum, fin novembre. Le lendemain, on nous annonçait une réunion publique à Vitré »³.

¹ Stein ROKKAN, 1973, « Cities, States and Nations. A Dimensional Model for the Study of Contrasts in Development », dans Shmuel Noah EISENSTADT, Stein ROKKAN (dir.), *Building States and Nations*, Beverly Hills, Sage, pp. 73-97.

² Dans d'autres pays, le mouvement référendaire s'est inscrit dans ce clivage à l'instar du Japon où une vague de référendums locaux depuis 1996 a mis en évidence les réactions des populations locales à l'égard d'équipements non désirés, que ce soit les déchets (Mitake, juin 1997 ; Kobayashi en novembre 1997, Yoshinaga, Siraishi et Unakami en 1998), les carrières (Konagai, 1999) ou les centrales nucléaires (Maki, août 1996) et les bases militaires américaines (Okinawa, septembre 1996, Nago en décembre 1996). Shiratori HIROSHI, août 2001, « Le mouvement référendaire au Japon après la guerre froide, une analyse comparative inspirée de Rokkan », *Revue Française de Science Politique*, vol. 51, n°4, pp. 645-646.

³ « L'incinérateur qui embrase Cornillé », *Libération*, 21 et 22 décembre 2002. Cette position nous a été confirmée par un entretien que nous avons eu avec le maire de Cornillé le 28 août 2004 : « on se fiche de la position de la commune parce qu'elle est rurale. On a pas voulu nous entendre, le référendum local, ça a été un moyen non pas de résoudre le problème, mais de nous faire entendre ».

Le référendum local peut devenir le catalyseur d'une plainte sociale localisée et permettre de résoudre un problème existant, que celui-ci se traduise par l'aménagement d'un espace pour ses habitants ou alors même par l'exclusion des problèmes en dehors du territoire de la commune.

Nous avons reconstitué par une série d'entretiens la manière dont une consultation locale a pu accentuer une mobilisation *Nimby* dans deux communes rurales du département de la Sarthe, Tresson et Saint-Mars de Locquenay. Ces deux communes ont vu en 2005 une mobilisation visant à refuser le plan d'un Centre de Stockage de Déchets Ultimes (CSDU). Une association s'est constituée contre ce projet d'implantation (« Pour vivre sans décharges ») et la secrétaire de mairie de Tresson que nous avons interrogée, était également la secrétaire de cette association.

« Les élus des deux communes ont jugé légitime de demander l'avis de la population avant l'enquête publique. Nous comptons 861 adhérents soit quasiment plus que les deux communes réunies [...]. Le problème concerne en réalité huit communes puisque nous devons faire face à des projets de décharge privée. Le plan départemental revu en 2004 prévoyait deux CSDU pour la Sarthe ; nous contestons ce chiffre, il nous en faut un mais pas deux [...]. Nous exigeons que ces questions fassent l'objet d'une décision publique des élus locaux et non des boîtes privées. Cela fait trois ans que l'association s'est constituée, les élus locaux du canton (conseiller général, élus de la communauté de communes) se sont mobilisés pour sauver le canton. Nous avons déposé une requête auprès du Tribunal Administratif le 13 décembre 2004 pour contester le Plan Départemental d'Élimination des déchets (PDE). Les délibérations des conseils municipaux prévoyant l'organisation d'une consultation locale ont été déclarées illégales, l'association a jugé bon de continuer le référendum [...] Nous contestons le fait que ce projet ne soit pas de la compétence des élus »¹.

La mobilisation est provoquée par les élus qui s'assurent par le référendum officieux du soutien de leurs populations locales. Le référendum n'est pas conçu dans une optique de dialogue, mais représente un signal fort en même temps qu'un appui à l'action des élus locaux.

Le journaliste Henri De Grandmaison évoquait le terme d' « associatisme »² pour évoquer le fait que l'opinion publique attribuait d'emblée un caractère positif à l'égard des comités de défense et des associations de protection de l'environnement qui défiaient

¹ Entretien avec la secrétaire de l'association « Pour vivre sans décharges » qui est aussi secrétaire de la mairie de Tresson, réalisé par nos soins le 6 avril 2005.

² Henri DE GRANDMAISON, 1996, *Journal d'un Bordelais, 1995-1996*, Bordeaux, éditions Mollat, p. 184.

l'autorité de l'État. L'un des défis auxquels est confrontée la démocratie directe et participative est le difficile dépassement de l'entre-soi. Comment construire une catégorie appropriée de personnes impliquées dans un processus de rejet ? Comme le soulignent Claus Offe et Ulrich Preuß,

« Prenons l'exemple du projet de construction d'un aéroport : la catégorie des personnes affectées par cette décision, et donc habilitées à participer à ses modalités, recouvre-t-elle "tous" les habitants des villages avoisinants, ou bien "toutes" les compagnies aériennes et leurs clients, en qualité d'usagers potentiels ? »¹.

Les référendums à effet *Nimby* souffrent d'un problème de légitimation du public concerné, les limites du collectif étant par définition très floues². Sans une généralisation des catégories de personnes habilitées à participer, le référendum local n'est qu'une agrégation de préférences individuelles insuffisante pour réguler le conflit social. Ces référendums illustrent le clivage centre / périphérie où les petites communes sont choisies pour la localisation d'équipements indésirables. Le référendum local permet à une communauté d'habitants de refuser des problèmes extérieurs et de tout faire pour maintenir ou renforcer une qualité de vie. Le référendum local n'est pas la seule procédure à illustrer cet effet *Nimby* que l'on retrouve au moment des débats publics en France où les intervenants réagissent à un projet d'infrastructures susceptible d'être localisé près de leur lieu de résidence³. En réalité, la démocratie directe permet de réactiver l'idée de convivialité des communautés de voisinage (*Nachbarschaft*)⁴ face à la menace extérieure caractérisée par une urbanisation agressive. Elle réalise ce que Jean-Michel Fourniau nomme une subjectivation politique du citoyen en tant que riverain : les habitants sont consultés sur des questions touchant directement à leur environnement local¹. Le référendum local réalise une forme de projection résidentielle des

¹ Claus OFFE, Ulrich PREUß, 1997, « Les institutions démocratiques peuvent-elles faire un usage "efficace" des ressources morales ? », dans *Les démocraties modernes à l'épreuve*, Textes réunis et présentés par Didier LE SAOUT, Yves SINTOMER, Traduit de l'anglais par Yves SINTOMER, Paris, éditions L'Harmattan, p. 226.

² Yannis PAPADOPOULOS, 1998, *Démocratie directe*, Paris, Economica, p. 306.

³ Guy LORANT, 2005, *Les collectivités locales face aux défis de la communication*, Paris, L'Harmattan, p. 132.

⁴ Peter BLICKLE, 2005, « Kommunalismus. Die Wahrnehmung durch Hugo Preuss », in Christoph Müller (Dir.), *Gemeinde, Stadt, Staat: Aspekte der Verfassungstheorie von Hugo Preuss*, Hugo-Preuss Symposium 26/27 Novembre 2004, Baden-Baden, Nomos, p. 51.

¹ Jean-Michel FOURNIAU 2007, « "Citoyen en tant que riverain" : une subjectivation politique dans le processus de mise en discussion publique des projets d'aménagement », dans Martine REVEL, *Christophe Premat – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne »*

questions politiques puisque la politique touche son environnement le plus concret. Cette analyse n'ignore pas le fait que les élus locaux en France et en Allemagne n'hésitent pas à disqualifier les initiatives et référendums locaux lorsque ces procédures contredisent leur action locale. L'invocation du registre *Nimby* est aussi l'un des éléments servant à justifier l'exclusion du recours à ce type de procédures alors même qu'en France par exemple, les élus locaux participent parfois de cette démarche¹.

B) Le coût des procédures référendaires

Les initiatives populaires ont un coût pour les initiateurs tandis que les référendums locaux ont un coût pour les municipalités. En d'autres termes, la question du coût permet d'envisager la relation entre les acteurs des procédures et les agents administratifs, puisque c'est l'administration communale qui est chargée d'organiser les référendums locaux. La plupart de nos entretiens semi-directifs ont été effectués auprès de ces agents communaux, puisque ce sont eux qui maîtrisent la logistique. Ils sont appuyés par les politiques en charge des dossiers. Si la fréquence référendaire est significative en Allemagne du fait des législations précises et plus favorables à l'émergence d'espaces publics locaux, certaines communes ont su s'approprier ces outils dans le temps. Il y a eu alors une maturation des citoyens qui savent évaluer l'efficacité de ces outils. Lors d'un entretien avec le directeur de l'administration locale de la ville de Cobourg, en Bavière, ville qui a connu plusieurs initiatives et référendums, celui-ci nous a affirmé que

« Cobourg est l'une des villes qui a eu le plus recours à cette pratique en Bavière. Le coût moyen d'un référendum tourne autour de 10 000 euros, il s'agit des impôts des citoyens locaux. Le citoyen accepte de payer à condition que le référendum fasse émerger un choix clair »¹.

Cécile BLATRIX, Loïc BLONDIAUX, Jean-Michel FOURNIAU, Bertrand HÉRIARD DUBREUIL, Rémi LEFEBVRE (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, Seuil, pp. 67-77.

¹ Marion Paoletti a montré comment dans le cadre français, les associations, après avoir été louées par les élus locaux dans les années 1970, ont été fortement critiquées au début des années 1980 lorsqu'elles ont investi le champ de la démocratie locale. Marion PAOLETTI, 1999, « La démocratie locale française. Spécificité et alignement », dans CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, p. 57.

¹ Entretien en face-à-face réalisé le 27 mai 2005 et traduit par nous à Cobourg avec Dieter Oelschner, responsable de l'administration communale de la mairie de Cobourg en Bavière.

Autrement dit, selon ce directeur des services qui participe à l'organisation de ces référendums, il existe un lien entre le contribuable, la démocratie directe et le choix des politiques publiques. Ce lien avait nettement été mis en exergue lors des premières expériences référendaires locales en France à la fin du XIX^e siècle où il s'agissait de consulter les habitants et en particulier les contribuables et les propriétaires. On retrouve clairement cette relation dans les réflexions d'hommes politiques sur le sens de la démocratie locale. Selon Pierre Albertini, député centriste et ex-maire de Rouen,

« Décentraliser, ce n'est pas seulement confier aux autorités locales des compétences supplémentaires, c'est aussi permettre aux habitants d'intervenir positivement sur leur cadre de vie, de contrôler l'usage de leurs impôts, bref de faire d'eux des acteurs, non des témoins passifs »¹.

Ainsi, ce n'est pas tant par désir d'élargir le socle de la participation que de contenter une partie de la population locale qui a de l'influence et qui pèse sur les choix de la commune.

Dans certaines communes, les procédures ont un coût tel que cela pèse sur le budget municipal. Selon une responsable de la CDU locale du quartier Altona à Hambourg,

« Il y a beaucoup d'initiatives et de référendums locaux sur des sujets pour lesquels les personnes ne connaissent pas grand-chose. Tenez, en ce moment, il y a une campagne de l'association *Mehr Demokratie* au niveau de la ville pour la modification des droits électoraux. Alors, qu'est-ce qui se passe concrètement ?...les gens...voient le sigle *Mehr Demokratie* et pensent que cela ne peut être que positif. Il y a beaucoup d'initiatives et de référendums, il y en a tout le temps, cela coûte beaucoup d'argent, nous sommes tout le temps en campagne »².

Même si les initiatives ont peu de chances d'être couronnées de succès, elles tracassent la politique locale en ce que les autorités sont obligées d'organiser un référendum et de préparer la campagne référendaire. Ces procédures consomment du temps et de l'argent, d'où l'intérêt pour les autorités de passer des compromis ou alors d'anticiper les situations potentiellement conflictuelles. En réalité, il existe une raison beaucoup plus profonde à cela : les autorités locales rechignent à organiser des référendums qui mettent en suspens leurs propres décisions ; elles s'abritent ainsi derrière l'idée de coût pour discréditer ce type de procédure et faire comme si elle était totalement incongrue au sein du système politique local. Les *Länder*

¹ Pierre ALBERTINI, 1997, *La crise du politique, les chemins d'un renouveau*, Paris, L'Harmattan, p. 149.

² Entretien en face-à-face réalisé le 10 novembre 2005 avec la responsable du local de la CDU dans ledit local, à Altona (Ehrenbergstraße 33), Hambourg.

ont des législations différentes quant à l'organisation du référendum local par la commune, quatre d'entre eux ayant décidé de laisser le soin aux communes d'organiser à leur manière les référendums locaux. Les coûts varient en fonction de la taille de la commune puisque l'organisation d'un référendum communal est estimée à 900 000 euros à Munich¹. Les initiatives, quant à elles, sont souvent financées partiellement par les partis politiques locaux d'opposition comme l'affirme la secrétaire de la section locale de la CDU à Hambourg.

« Avez-vous vu les nouvelles affiches concernant le référendum sur la piscine de Bismarck ?

Je les ai aperçues aujourd'hui. J'ai été surpris d'apprendre que le PDS avait contribué à la campagne des référendaires. Ce sont en fait des membres du PDS qui ont collé ces affiches »².

Si ces propos relèvent de la rumeur ou de la spéculation, ils traduisent aisément en quoi le coût des initiatives est la plupart du temps amorti par des partis politiques locaux ou par des associations puissantes, voire des entreprises, selon la formulation de la question. À Karlsruhe, l'organisation du référendum sur le « Kombi-Lösung » en 2002 a coûté plus de 150 000 euros à la municipalité³ : ce projet visait un aménagement de fond de la ville avec entre autres l'extension d'une voie de tramway, la construction d'un tunnel permettant aux voitures de circuler ainsi que la modification du tracé de certaines rues (*Kaiserstraße*). La préparation du référendum a été d'autant plus coûteuse que les ressortissants de l'Union Européenne étaient également conviés à voter, ce qui fait 8 900 votants de plus pour un total de 202 900. Lors d'un entretien effectué par le quotidien *Südkurier Konstanz*, l'un des porteurs d'une initiative populaire dans la commune de Singen, Monsieur Hübner (conseiller municipal vert), a abordé la question du coût.

« À combien pourrait-on évaluer une initiative pour le budget de la ville ?

Cela a toujours un certain coût. La démocratie coûte parfois un peu d'argent, mais ce n'est pas le centre des problèmes. Ce que j'affirme, c'est que nous avons eu un problème de temps avec cette initiative »¹.

¹ Jörg BOGUMIL, Lars HOLTKAMP, 2006, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, eine policyorientierte Einführung*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, p. 66.

² Entretien en face-à-face réalisé le 10 novembre 2005 avec la responsable du local de la CDU dans ledit local, à Altona (Ehrenbergstraße 33), Hambourg.

³ *Lahrer Zeitung*, 18 septembre 2002.

¹ *Südkurier Konstanz*, 13 février 1997, entretien avec Michael Hübner.

L'initiative populaire concernant la politique des déchets a d'ailleurs échoué, la Cour Constitutionnelle ayant refusé son objet car il ne concernait pas une politique publique déterminante au niveau local (*keine wichtige Gemeindeangelegenheit*). Certes, le coût est à rapporter au budget des municipalités sans quoi il n'est pas significatif. Dans la commune de Leinfelden-Echterdingen (Bade-Wurtemberg), deux référendums (sur le projet du « Fildermesse ») ont été refusés par le conseil municipal alors que le maire SPD en était à l'initiative¹. Le coût d'un référendum avait été évalué en 1999 à environ 180 000 *Deutsche Mark*, ce qui n'est pas négligeable pour une commune de plus de 35 000 habitants. Dans la commune de Villingen-Schwenningen (Bade-Wurtemberg, 82 000 habitants), le référendum organisé le 24 juillet 2005 sur le projet d'aménagement d'un parc (Landesgartenschau 2010) a coûté 100 000 euros² alors même que le référendum n'a pas atteint le quorum d'approbation minimal.

En France, les référendums locaux ont également un coût qui dépend naturellement de leur enjeu. Les référendums décisionnels organisés sur la fusion des territoires communaux ont un coût assez conséquent à l'instar de la commune du Grand Bressuire qui a dû procéder à un référendum en 1993 dans chacune des communes associées pour décider de son avenir. Le coût s'est élevé à 800 000 francs, dans la mesure où la campagne a été longue, avec de nombreuses réunions publiques et débats contradictoires³. Le travail que nous avons réalisé auprès des archives du service des élections de la commune d'Arcueil ont permis de retrouver la trace de la comptabilité établie à propos de l'organisation du référendum local. En ajoutant les dépenses répertoriées par la commune (bons de commande), nous avons calculé une somme totale de 19 242 francs soit à peu près 20 000 francs dépensés pour une organisation minimaliste (frais de copieur, édition des cartes électorales, enveloppes, distribution des brochures d'information). Ces dépenses sont relativement dérisoires pour ce référendum, même si dans l'organisation du référendum local, on met de côté la mobilisation du personnel bénévole pour tenir les bureaux de vote. Le coût de la campagne référendaire n'a pas été estimé (panneaux d'affichage). Le coût est donc variable d'une commune à l'autre selon les

¹ *Esslinger Zeitung*, 5 mai 2001.

² *Stuttgarter Zeitung*, 12 mai 2005. Ce coût avait été évalué au moment de la campagne référendaire.

³ Élise BLAIS, 2002, *Le grand Bressuire, 30 ans de fusion-association : pouvoir(s) et territoire(s) de la supracommunalité*, Mémoire de science politique, IEP de Rennes, p. 66.

enjeux de la question posée aux électeurs et de l'impact du résultat. Le coût des référendums locaux est difficilement estimable dans un certain nombre de communes, mais que ce soit en France ou en Allemagne, l'argument du coût est souvent utilisé pour discréditer la procédure et illustre une hostilité de principe de la part des élus locaux.

C) Conclusions de la troisième partie

L'analyse des processus de décision référendaire permet de rendre compte de la réalité de la démocratie directe à l'échelon local en France et en Allemagne. En fait, il serait erroné de confondre la **démocratie semi-directe** avec la **démocratie immédiate** : comme nous l'avons montré, la démocratie semi-directe passe par une phase institutionnelle assez longue et son influence sur la décision locale est relativement incertaine.

1) Une fonction de mise sur agenda de nouveaux problèmes publics

On pourrait, à la suite de Pierre Rosanvallon, évoquer l'idée d'une démocratie organisée, c'est-à-dire d'un cadre représentatif qui institue des possibilités entre les moments électoraux pour que la société civile puisse faire part de ses souhaits collectifs. Pierre Rosanvallon a distingué la démocratie directe de la démocratie immédiate.

« Liée à la stigmatisation de l'entropie représentative, la perspective d'une démocratie directe renvoie à l'utopie d'un peuple continuellement actif, tout à la fois législateur et magistrat. L'idée d'une démocratie immédiate correspond à autre chose. Elle signifie que le peuple peut s'exprimer en corps, comme un ensemble qui fait clairement sens et prend avec évidence forme. La démocratie directe refuse la délégation, le principe d'une action et d'une parole pour autrui. La démocratie immédiate vise à éliminer les mécanismes de substitution qui mettent le représentant à la place du représenté »¹.

L'institutionnalisation des procédés de démocratie semi-directe permet de neutraliser partiellement une « pulsion »¹ permanente de la démocratie directe c'est-à-dire une demande constante qui doit pouvoir être canalisée et de dynamiser le cadre représentatif, puisque les

¹ Pierre ROSANVALLON, 2004, *Le modèle politique français, la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, p. 66.

¹ Hubert VÉDRINE, 2005, *La France a-t-elle encore besoin d'élus? Actes du colloque 14 et 15 octobre 2004 au Palais du Luxembourg*, Paris, Institut François Mitterrand, p. 218.

élus locaux ont alors pour mission d'enregistrer ces demandes et de les traiter lorsqu'elles touchent à l'intérêt général¹.

De par l'exception des décisions prises grâce à l'avis d'une majorité de citoyens au moment du vote, **le référendum local a plus une fonction de mise sur agenda qu'une fonction réelle d'aide à la décision. Il indique une transformation des valeurs des citoyens et du rôle des élus et illustre la montée en puissance de thèmes négligés par l'action publique jusque-là.** Les questions environnementales commencent à émerger dans les thèmes référendaires et traduisent un clivage centre / périphérie où les petites communes réagissent à l'installation d'équipements indésirables ou à des politiques publiques menaçant leur qualité de vie. Les effets *Nimby* sont souvent liés à des protestations localisées qui prennent la forme d'un vote local significatif. Il reste une clé importante permettant de déchiffrer la configuration des systèmes démocratiques et de comprendre comment un besoin social localisé peut aboutir éventuellement à une décision locale.

2) Une influence davantage symbolique

Même si son influence sur la décision reste marginale, le référendum local introduit une contrainte qui modifie l'organisation des gouvernements locaux. En ce sens, il institue un nouveau type de régulation politique, dans la mesure où il est pris entre une revendication citoyenne et une volonté d'amélioration des relations entre élus et administrés. Il contribue à transformer le système politique alors même que son influence réelle sur la décision politique est relativement faible. En réalité, son influence est beaucoup plus symbolique, dans la mesure où il met en évidence les désirs des populations locales d'intervenir dans le champ des affaires locales. L'introduction d'une variable subjective (souhait des initiateurs) montre qu'une initiative populaire a une probabilité moindre de valider les conditions juridiques et de satisfaire le point de vue des initiateurs. En France, l'initiative populaire consultative étant ramenée à une simple pétition, les maires contrôlent la procédure en évitant soigneusement d'institutionnaliser un référendum d'initiative populaire contraignant.

¹ Jean-Claude LUGAN, 1999, *Essai sur la décision dans les systèmes politiques locaux*, Paris, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 264 pages.

Si le référendum local participe de la diffusion d'une norme participative, il convient à présent d'éclairer sa relation aux autres instruments de participation. Il n'est pas un élément incongru inséré dans des systèmes locaux qui ont peiné à le reconnaître, **il désigne une occasion participative qui nécessite d'être analysée dans son rapport aux autres instruments.**

Quatrième partie : La dynamique participative du référendum local

Le référendum local ne peut pas être traité comme un isolat, c'est-à-dire une simple procédure destinée à combler les déficiences du système représentatif. D'une part, le référendum ne suffit pas à remédier aux dysfonctionnements de la représentation politique, d'autre part, il a incontestablement une originalité par rapport aux autres instruments de participation du fait de l'influence directe qu'il a sur la décision. Si l'institution référendaire vient perturber de temps à autre le cycle électoral, il convient d'analyser son rapport aux autres occasions participatives. La multiplicité des instruments de participation surcharge-t-elle l'agenda des pouvoirs locaux qui se trouvent alors à la fois sous la coupe des citoyens et du pouvoir central¹? La participation vise à prendre une part importante dans le processus de formulation, de passage et d'implantation (*implementation*) des politiques publiques². Le moment référendaire est certes plus axé sur la prise de décision, mais **il implique la mise en forme d'un espace public de négociation entre les citoyens organisés et les autorités locales. Ce moment a pour fonction de dynamiser la participation locale même s'il ne saurait suffire à lui seul à démocratiser les espaces publics locaux, d'une part parce qu'il reste exceptionnel dans le temps politique local et d'autre part parce qu'il n'est pas adapté à l'ensemble des enjeux locaux.**

¹ Comme Albert Mabileau l'écrivait, « la question locale entre désormais dans un double cadre conceptuel : les relations d'interdépendance centre-périphérie et la structuration interne du pouvoir local ». Albert MABILEAU, 1985, « Les institutions locales et les relations centre-périphérie », dans Jean LECA, Madeleine GRAWITZ (dir.), *Traité de science politique*, Paris, PUF, p. 559.

² Albert WEALE, 1999, *Democracy*, St Martin's Press, p. 82.

Chapitre 7 : Étude de l'espace-temps référendaire

Le référendum local introduit une brèche dans la politique locale du fait même de son exceptionnalité. En effet, il est l'occasion pour les habitants d'intervenir directement sur la scène politique locale et de délivrer un message à l'égard de l'exécutif local. La spécificité du référendum local par rapport aux autres procédures de participation tient à ce qu'il solennise par un vote une décision importante aux yeux des habitants. Il importe d'étudier sa place dans le chronotope (espace-temps) local pour comprendre la manière dont il est utilisé. Le critique littéraire Mikhaïl Bakhtine définissait le terme de chronotope par « ce qui se traduit, littéralement, par "temps-espace" : la corrélation essentielle des rapports spatio-temporels »¹. Certains événements au cours desquels interviennent les habitants rythment la vie politique locale. Dans un premier temps, nous étudierons les référendums ayant pour fonction de reconfigurer les espaces locaux avant d'analyser les référendums à enjeu interne à la commune. Nous nous attacherons ensuite à dégager les caractéristiques des communes ayant connu plusieurs référendums par le passé. Il importe en dernier lieu de déterminer la relation entre les maires à idéologie participative et l'usage concret de la consultation locale.

I. Le référendum contribue à la formation d'une identité locale

L'usage du référendum local donne une solennité à la participation sanctionnée par un vote. Pour certaines communes, le référendum permet de trancher une question importante pour les habitants qu'ils perçoivent parfois comme symbolique. Il contribue alors à structurer l'identité d'une communauté dans le temps. Selon Yves Plasseraud, l'identité peut être définie comme un « processus de construction de sens à partir d'un attribut culturel, ou d'un ensemble cohérent d'attributs culturels »². Le référendum, de par la dimension symbolique du vote, possède une spécificité en ce qu'il permet aux habitants d'exprimer une forme d'appartenance au territoire local.

¹ Mikhaïl BAKHTINE, 1978, *L'Esthétique et théorie du roman*, Paris, Gallimard, p. 237.

² Yves PLASSERAUD, 2000, *L'identité*, Paris, Montchrestien, p. 11.

A) Les référendums de fusion

Le référendum peut être utilisé pour redélimiter un espace territorial à l'instar du référendum de fusion visant à créer une structure locale plus forte. En France, le référendum décisionnel a été institué par la loi n°71-588 du 16 juillet 1971 à propos des fusions de communes.

1) L'échec des référendums de fusion en France

Ces référendums ont été peu nombreux et la carte communale française n'a guère changé depuis 1971. Depuis la fin des années 1950, la fusion communale est sur l'agenda des pouvoirs publics sans qu'il y ait de résultats tangibles en la matière. L'ordonnance du 59-31 du 5 janvier 1959 et le décret du 22 janvier 1959 modifié par celui du 17 mars 1970 en ont fait une priorité pour réorganiser le système administratif français. Cela s'est soldé par un échec malgré les encouragements apportés aux fusions par le décret du 27 août 1964 et par les lois consécutives du 29 juillet 1966 et du 21 décembre 1970. La plupart des consultations portant sur l'opportunité d'une fusion ont été organisées entre 1972 et 1975 : sur les 64 référendums qui ont eu lieu, 50 ont conduit au rejet de la fusion par les électeurs¹. En 1972, sur 9 consultations, 2 ont été positives ; en 1973, sur 44 consultations, 8 ont été favorables et sur 10 référendums en 1974, 4 ont conduit à une fusion alors que la seule consultation mise en œuvre en 1975 s'est traduite par un rejet de la fusion². Entre 1971 et 1984, il y a eu 79 référendums sur l'opportunité de fusion³. Par exemple, dans le département de la Loire, la consultation organisée dans la vallée de Gier le 5 décembre 1970 par le maire de Lorette a majoritairement abouti à une opposition au projet de fusion⁴. Quant à l'ancien maire de Thonon-les-Bains, Georges Pianta, il évoque dans ses mémoires l'organisation d'un référendum officieux dans la commune de Marin sur un projet d'association. C'était pour contourner l'hostilité du conseil

¹ Paul-Henri JOB, 1996, *Le référendum local en France*, Mémoire de DEA de droit public interne, Université Paris I, p. 43.

² L'arrêt du Conseil d'Etat du 16 juillet 1976 (commune de Saint-André-de-Bage) considère comme relevant du contentieux électoral au sens de l'article R 208 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel les recours exercés contre les décisions du préfet de soumettre à un référendum les projets de fusion des communes.

³ José BORY, 1988, « La pratique des référendums officieux dans les communes françaises », *Administration*, n°141, p. 72.

⁴ *Le Monde*, 14 mai 1971.

municipal que le maire de Marin, André Azéma, a décidé de consulter les électeurs de la commune et d'entériner leur décision. Le référendum proposait plusieurs pistes d'association : sur 549 inscrits, 412 électeurs se sont présentés aux urnes le 30 juillet 1972 ; 37 d'entre eux se sont prononcés contre tout regroupement, 114 ont opté pour l'association avec Publier alors que 259 ont choisi l'association avec Thonon, décision qui fut alors validée par le conseil municipal le soir même¹. Mis à part ce succès marginal, le référendum local n'a pas contribué à la simplification de la carte communale recherchée, cet échec ayant d'ailleurs été reconnu dans les publications officielles du Ministère de l'Intérieur.

« Si une politique de fusion des communes a été entreprise avec la loi du 16 juillet 1971, elle s'est heurtée à l'opposition des intéressés et les regroupements systématiques des communes, qui limitent ou suppriment l'autonomie de maintes collectivités, ont été abandonnés »².

Le référendum de fusion n'est qu'un outil exceptionnel censé valider une transformation territoriale sur une longue durée. Les résultats des premiers référendums locaux en France ont d'ailleurs révélé le refus des populations de la transformation de la carte communale. À ce titre, l'exemple de la commune de Bressuire est révélateur. Le 1^{er} janvier 1973, le Grand Bressuire est une nouvelle commune créée suite à une fusion, mais l'identité de chaque commune fusionnée reste très forte au point d'alimenter des mouvements pour la défusion et ce dès les années 1980³. La commune a même été divisée entre les « fusionnaires » et les « défusionnaires » avec par exemple la création d'associations comme l'Association pour le Maintien de Noirterre dans le Grand Bressuire en 1989 et le Comité de soutien pour le retour à l'autonomie de Noirterre en 1992⁴. La persistance de l'identité communale est une caractéristique française : Albert Mabileau a mis en évidence le fait que, selon des sondages publiés à plusieurs reprises par l'Observatoire Interrégional du Politique, le sentiment d'appartenance communal était passé de 38% en 1985 à 41% en 1990⁵. La fusion

¹ Georges PIANTA, 1987, *Au service de ma ville natale*, Thonon-les-Bains, Presses de l'imprimerie du Messenger, p. 212.

² Ministère de l'Intérieur et de la décentralisation, DGCL, 1984, *1884-1984, de l'organisation municipale aux droits et libertés des communes*, p. 4.

³ Elise BLAIS, 2002, *Le grand Bressuire, 30 ans de fusion-association : pouvoir(s) et territoire(s) de la supracommunalité*, Mémoire de science politique, IEP de Rennes, p. 6.

⁴ *Ibid.*, p. 49.

⁵ Albert MABILEAU, 1994, *Le système local*, Paris, Montchrestien, p. 52.

communale de 1973 à Bressuire a été une opération administrative effectuée sans recours au référendum local décisionnel. Cette question d'identité communale ranime plutôt des querelles politiques puisque les élus de ces anciennes communes fusionnées résistent à la recomposition de la carte communale. À Noirterre, des enquêtes publiques ont été menées ainsi que des événements promouvant la défusion et l'identité communale. Une première consultation a été conduite le 5 juin 1988 avec 52,7% de oui et 47,3% de non au maintien dans la commune. Un second référendum a été organisé en 1991 dans cette commune et sur cette même question, le taux de participation ayant été de 79,5% avec 59% des voix en faveur de la défusion¹. Un protocole d'accord a alors été trouvé entre la commune de Bressuire et la commune associée de Noirterre accordant un statut d'autonomie à Noirterre. Le 12 décembre 1993, un référendum a eu lieu dans sept communes associées à Bressuire², à l'exception de Noirterre qui s'était déjà prononcée pour la défusion en 1991. Le résultat a été sans équivoque puisque six communes associées ont rejeté la fusion avec un taux de participation s'élevant à 62,2%. Face à la cacophonie engendrée par le maintien de certaines communes dans le Grand Bressuire et la séparation d'avec celles qui ont refusé la fusion, la question de la défusion est passée par l'organisation d'un référendum le 19 décembre 1999 qui a vu une majorité de non dans sept des huit communes associées. Ce refus a coûté le siège au maire de Bressuire, Claude Boutet³, et le 1^{er} janvier 2002, la communauté de communes « Cœur du Bocage » a été créée entre Bressuire et les communes associées Boismé, Chivhé, Courlay et Faye-l'Abbesse. On constate qu'une question identitaire a été au cœur des débats politiques locaux pendant trente ans et qu'il a fallu passer par deux référendums (et quatre pour la commune de Noirterre en tête de cortège défusionnaire) pour réparer le fait de ne pas avoir consulté les populations locales lors de la fusion de 1973.

¹ Signalons qu'en juillet 1990, une pétition d'un tiers des électeurs de Noirterre demandait une seconde procédure de défusion. Elise BLAIS, 2002, *Le grand Bressuire, 30 ans de fusion-association : pouvoir(s) et territoire(s) de la supracommunauté*, Mémoire de science politique, IEP de Rennes, p. 101. Le référendum de Noirterre s'apparente en fait à un référendum d'initiative populaire.

² La question est la suivante : « Il existe depuis 1973 une fusion association entre les communes de Beaulieu, Bressuire, Breuil-Chaussée, Chambrotet, Noirlieu, Noirterre, Saint-Sauveur, Terves. Êtes-vous favorable au maintien de cette fusion association ? »

³ La légitimité de Claude Boutet a toujours été contestée par les élus de Noirterre.

Récemment, à Dunkerque, le préfet avait imposé la tenue d'un référendum sur la fusion de communes le 5 décembre 2004¹. La question a été posée sous la forme suivante : « Approuvez-vous le projet de fusion de communes entre la commune de Dunkerque, Saint-Pol sur Mer et Fort-Mardyck tel qu'il a été adopté par les Conseils municipaux concernés ? » Signalons que le sous-préfet a décidé d'imposer l'option référendaire suite à la délibération du Conseil municipal de Dunkerque de décembre 2003². Sur l'ensemble des trois communes, l'acceptation de la fusion a atteint les 54%, mais sur la commune de Dunkerque, on a recensé plus de non que de oui pour les suffrages exprimés³. Pour l'ensemble des trois communes, le nombre des suffrages en faveur du oui a été de 16 147 alors qu'il en fallait 16 644 pour que la fusion puisse être prononcée. Une fois que le résultat a été proclamé, il a été prévu de le faire entériner par les trois conseils municipaux qui ont d'ailleurs délibéré une nouvelle fois sur la fusion et l'association. L'arrêté n'a pas été signé par le préfet qui a maintenu son refus de la fusion. Etant donné qu'il n'est possible d'organiser un référendum sur cette question qu'une fois par mandat, il faudra attendre la prochaine législature locale pour envisager une consultation du même type. Dans cette affaire, l'opposition de droite à la mairie de gauche plurielle soutenant le projet, a fait campagne contre la fusion et a atteint son objectif. L'argument de l'augmentation de la fiscalité éventuelle a trouvé un certain écho auprès de la population. Les rivalités entre préfecture (pouvoir administratif) et conseils municipaux ont émergé et le préfet a pris le prétexte du référendum pour invalider la fusion⁴.

Les motifs politiques sont évidents lorsque des fusions de communes sont envisagées, comme ce fut le cas à Lille lorsqu'un projet de fusion de cette ville avec un certain nombre de communes avait été évoqué. Une série de consultations locales avait été organisée le 13 juin

¹ Nous avons effectué des entretiens en février 2005 avec des personnes ayant suivi le référendum local.

² Le référendum local décisionnel a été reconnu pour la première fois le 16 juillet 1971 pour les opérations de fusion de communes, mais la tenue d'un référendum n'était pas obligatoire, puisque les délibérations des conseils municipaux concernés pouvaient suffire à entériner la fusion. L'article 8 de cette loi précise que « si les conseils municipaux n'arrivent pas à un accord, un ensemble de procédures de concertations et de consultations notamment du Conseil Général et des populations intéressées est alors prévu ».

³ Le taux de participation a été de 42,8% sur cette commune et 45,8% des suffrages exprimés ont été en faveur du oui.

⁴ Le référendum de fusion révèle souvent des tensions politiques selon les volontés des pouvoirs locaux et celle du pouvoir administratif, et cela même en contexte de décentralisation des pouvoirs. Guy MELLERAY, 1981, *La tutelle de l'État sur les communes*, Paris, Sirey, p. 42.

1999 dans une douzaine de communes, en même temps que les élections européennes, pour résister à la fusion. En enquêtant sur les motivations de ces consultations, nous avons pu établir la façon dont ces référendums avaient été organisés. La commune de Marcq-en-Baroeul, dont le maire se situe à droite, avait chapeauté l'opposition à cette fusion par l'organisation de forums publics et par l'envoi de courriers aux communes environnantes pour leur expliquer le poids qu'aurait un référendum si les populations venaient à voter contre le projet de fusion annoncé par le maire socialiste de Lille¹. Ces consultations ont été lancées pour préserver une autonomie politique locale et par calcul politique, pour éviter que la gauche ne s'adjuge des bastions supplémentaires. La rivalité des pouvoirs politiques locaux et l'identité territoriale des communes expliquent l'insuccès de ces référendums de fusion en France.

2) La simplification de la carte communale en Allemagne

En Allemagne, les réformes territoriales avaient abouti dans les années 1970 à un remodelage des entités communales, sans qu'il y ait de référendum de fusion, puisque cette possibilité n'existait pas alors. Le mouvement s'est fait par le haut et traduisait d'une certaine manière une modification des rapports entre la Fédération et les *Länder*, puisque la simplification administrative de la carte communale entérinait le fait que les collectivités locales puissent être des pôles de gestion administrative alors que l'autonomie de gestion des collectivités locales reposait sur la mise en œuvre de principes constitutionnels fondés sur la liberté. Le rapport de la Commission d'enquête sur la réforme constitutionnelle déposé au Bundestag en 1976 est révélateur de cette évolution :

« La répartition et la stratification des administrations d'État et des administrations locales n'est plus seulement aujourd'hui un problème juridique ; dans le cadre d'une société industrielle hautement différenciée, et avec ce que ceci implique quant aux capacités d'action de l'administration, il s'agit maintenant d'un problème de politique administrative d'importance primordiale. L'autonomie de gestion des collectivités locales n'est plus seulement, comme au début du siècle dernier, l'administration non-étatique d'affaires publiques concernant exclusivement la sphère locale, mais s'insère de plus en plus dans l'ensemble de l'administration publique. La relation entre administration d'État et

¹ Entretien avec le service des élections de la commune de Roncq, à propos du référendum qui a eu lieu le 13 juin 1999. Après examen des archives municipales, on remarque que la campagne référendaire est faite sous la direction du maire de Marcq-en-Baroeul qui était à l'époque Jean-René Lecerf. Les consignes sont soigneusement définies par cette mairie qui s'empresse de rappeler les textes légaux ayant trait à l'organisation des consultations locales.

administration locale n'est plus caractérisée par la séparation des deux domaines, mais par un processus continu d'intégration »¹.

La réforme a été drastique dans certains *Länder*, à l'instar de la Rhénanie du Nord/Westphalie. Dans ce Land, la réforme a prévu de ne retenir que des communes à un seul niveau en faisant disparaître les associations administratives de plusieurs communes alors que dans le Bade-Wurtemberg, la Bavière, la Basse-Saxe et la Rhénanie-Palatinat, des associations organiques de plusieurs communes autonomes ont subsisté. Le tableau suivant dresse un bilan des réformes ayant eu lieu entre 1965 et 1975 dans l'ensemble des *Länder* allemands.

Tableau 67 : Le découpage des communes allemandes (1965-1975)

Land	Communes		Villes ne relevant pas d'un arrondissement		Arrondissements		Circonscriptions régionales	
	31-12-65	1-7-75	31-12-65	1-7-75	31-12-65	1-7-75	31-12-65	1-7-75
Bade-Wurtemberg	3381	1098	9	9	63	35	4	4
Bavière	7097	4178	48	25	143	71	7	7
Berlin (Ouest)	1	1	-	-	-	-	-	-
Brême	2	2	2	2	-	-	-	-
Hambourg	1	1	-	-	-	-	-	-
Hesse	2693	591	9	6	39	24	3	2
Basse-Saxe	4245	1017	15	10	60	48	8	8
Rhénanie-du-Nord / Westphalie	2362	370	38	23	57	31	6	5
Rhénanie-Palatinat	2920	2354	12	12	39	24	5	3
Sarre	347	50	1	-	7	6	-	-
Schleswig-Holstein	1389	1166	4	4	17	11	-	-
Total	24 438	10 828	138	91	425	250	33	29
Objectif final		8 401		87		229		25

¹ Documents parlementaires du Bundestag, n°7/5924 du 9-12-1976 cité par Heinrich SIEDENTOPF, 1981, « République fédérale allemande, la réforme des collectivités locales dans l'État industrialisé contemporain », traduit par Christian AUTEXIER, dans *La réforme des collectivités locales en Europe du Nord-Ouest*, Paris, éditions du CNRS, p. 110.

Source : Heinrich SIEDENTOPF, 1981, « République fédérale allemande, la réforme des collectivités locales dans l'État industrialisé contemporain », traduit par Christian AUTEXIER, dans *La réforme des collectivités locales en Europe du Nord-Ouest*, Paris, éditions du CNRS, p. 118

Ces réformes avaient eu pour conséquence de diminuer le poids des élus. Par exemple, en Rhénanie-du-Nord/Westphalie, la réorganisation des collectivités locales avait débouché sur la réduction du nombre de représentants élus des collectivités de 33 513 en 1964 à 14 436 en 1975, soit plus de 50%. Leur diminution a finalement été portée à 17 192 à l'époque¹. Selon les statistiques actuelles de la *Deutscher Städtetag*, entre 1968 et 1978, le nombre de communes a été réduit de 75,6% en Basse-Saxe, de 84,2% en Hesse, de 85,6% en Sarre, de 82,6% en Rhénanie du Nord-Westphalie, de 71% en Bavière et de 67,1% dans le Bade-Wurtemberg. Même les *Länder* les moins touchés par cette réorganisation communale montrent des taux importants de réduction à l'instar de la Rhénanie-Palatinat et du Schleswig-Holstein avec des taux de réduction respectifs de 20,1% et de 17,8%². Entre 1990 et le début des années 2000, les *Länder* de l'Est ont subi une forte réduction de leur carte communale. Dans le Brandebourg, la réduction a été de 76,2%, en Saxe de 66,7%, en Thuringe de 40,1% et dans le Mecklembourg de 11%. Seule la Saxe-Anhalt a vu son nombre de communes faiblement diminuer passant de 1349 communes en 1990 à 1289 au début des années 2000³. Lorsque nous rapportons cette réduction aux thèmes des référendums locaux, nous nous rendons compte que le référendum a été utilisé dans ce domaine puisqu'en 2008, 53,6% des initiatives ayant eu lieu en Saxe ont porté sur la réforme territoriale⁴. Dans le Mecklembourg, environ 39% des initiatives lancées entre 1993 et 2008 relevaient de ce même domaine tout comme pour la Thuringe. Dans le Brandebourg, entre 1992 et 2008, 123 initiatives populaires ont porté sur les réformes territoriales soit 63,1% de toutes les initiatives connues dans ce Land et en Saxe-Anhalt, le nombre s'est élevé à 194 initiatives entre 1994 et 2008 soit 84% de l'ensemble. Toutes ces initiatives n'aboutissant pas, elles illustrent le fait que le référendum accompagne une **restructuration territoriale** importante pour les nouveaux Länder.

¹ Heinrich SIEDENTOPF, *op. cit.*, p. 128.

² Jörg BOGUMIL, Lars HOLTKAMP, 2006, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, eine policyorientierte Einführung*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, p. 34.

³ *Ibid.*, p. 41.

⁴ De 1993 à 2008, selon les données de l'université de Marbourg, 233 initiatives ont été lancées dans ce Land.

Les initiatives populaires et les référendums portant sur la réorganisation territoriale sont beaucoup moins nombreux dans les anciens Länder. Dans le Bade-Wurtemberg, il n'y a eu que 4 référendums de fusion entre 1975 et 2006, tous ayant eu lieu après 1998. Seul l'un de ces référendums provenait d'une initiative populaire. Dans la commune de Biberach (4523 habitants), dans le Kreis de Warthausen, un référendum a été tenu le 23 mars 1999 sur la séparation d'une partie de la commune. Le référendum a été entériné et la séparation acceptée. À Lauterbach (3366 habitants), dans le Kreis de Rottweil, un référendum local a été organisé sur l'opportunité de la fusion avec la ville de Schramberg le 1^{er} mars 1998. Le taux de participation s'est élevé à 87,7% et la fusion a été rejetée à 74,4%. La commune de Tennenbronn (3753 habitants) a accepté la fusion avec la ville de Schramberg après un référendum local tenu le 15 janvier 2006 et la commune de Betzweiler-Wälde (1408 habitants) a accepté la fusion avec la commune de Loßburg après un référendum organisé le 26 mars 2006. Les référendums de fusion concernent des communes dont la taille moyenne est de 5 000 habitants, ils sont relativement récents et le taux d'approbation des électeurs est assez fort, c'est-à-dire qu'ils génèrent des situations de consensus. En effet, la moyenne des écarts entre les oui et les non est de 48,9% pour ces référendums et les taux d'approbation sont très significatifs.

Nous imaginons aisément les restructurations que cela implique en termes de personnel et de bâtiments publics, puisque la diminution du nombre de communes entraîne inévitablement la diminution du personnel communal et la réorganisation du pouvoir local. Cette réforme montre *a contrario* pourquoi les élus français y sont hostiles, d'autant plus que le référendum de fusion devient un vrai défi qui leur est lancé par le pouvoir central. La pression vient du haut (État) pour être légitimée par le bas (référendum), d'où la crainte de voir leur avis contourné par référendum. En fait, le cas des référendums de fusion montre à quel point la démocratie directe vient concurrencer le système représentatif, puisque ces référendums devraient aboutir à la diminution du nombre d'élus.

3) Les référendums de démembrement communal en France

La loi Marcellin qui visait à introduire le référendum pour faciliter les fusions communales a en réalité vu l'effet inverse se produire puisque de nombreuses communes ont réclamé leur détachement d'une commune plus grosse pour retrouver une forme d'autonomie. Dans la préparation de la loi du 16 juillet 1971, il était prévu qu'une consultation populaire

pût être organisée sur l'opportunité d'une fusion à partir de la quatrième année suivant la constitution d'un syndicat communautaire ou d'une communauté urbaine. Le premier projet Marcellin précisait que cette demande pouvait provenir soit du conseil du syndicat ou de la communauté soit au moins de deux des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population municipale totale soit enfin de 20% des électeurs inscrits sur les listes électorales des communes constituant le syndicat ou la communauté (article 33, alinéa 2). Lors des discussions parlementaires, certains députés avaient proposé qu'une commune isolée pût être à l'origine d'un tel référendum ainsi que le conseil général, propositions qui n'ont pas été retenues¹. L'article 8 de la loi du 16 juillet 1971 (dont les modalités pratiques sont fixées par le décret n°72-109 du 3 février 1972) établit finalement que le référendum peut être demandé soit par le préfet soit par les conseils municipaux (les deux tiers correspondant à la moitié de la population, la majorité simple correspondant aux deux tiers de la population concernée). Si le résultat du référendum est négatif, la fusion n'a pas lieu et si le résultat est positif (majorité absolue des suffrages exprimés avec un taux d'approbation de 25%), alors la fusion est réalisée². Cette procédure prend en compte le respect des minorités ; en effet, au cas où la population d'une ou plusieurs communes a exprimé son hostilité au projet de fusion (vote négatif des deux tiers représentant au moins la moitié des électeurs inscrits dans la ou les communes), les entités opposantes sont exclues de la fusion. La minorité ne peut pas bloquer la fusion, mais cette dernière n'est pas imposée de façon autoritaire³. Entre 1995 et 2004, 45 référendums ont porté sur les limites territoriales (fusion ou démembrement des communes associées) en France. Parmi ces 45 référendums, la décision du conseil municipal a été conforme au résultat dans 36 cas, les autres n'ayant pas rempli les conditions nécessaires pour pouvoir être validés.

En France, on assiste de plus en plus à des référendums de démembrement. Par exemple, en novembre 1996, dans le territoire de Belfort, les habitants de Rougegoutte et

¹ Henri ROUSSILLON, 1972, *Les structures territoriales des communes, Réformes et perspectives d'avenir*, Paris, LGDJ, p. 195.

² Jacques MOREAU, 1975, *Administration régionale, locale et municipale*, Paris, éditions Dalloz, p. 39.

³ La loi a prévu à la fois les cas de fusion simple et de fusion avec communes associées où la commune associée bénéficie d'un maire délégué et d'une commission consultative pour la mise en œuvre de la concertation sur certains projets. Jacques MOREAU, 1975, *Administration régionale, locale et municipale*, Paris, éditions Dalloz, p. 40.

d'Auxelles-Bas ont voté en faveur du retrait de leurs communes de la communauté du Pays sous-vosgien¹. Deux autres villages qui avaient opté pour le statut de communes associées se sont séparés en 1995, 68% des habitants de Moval s'étant prononcés pour la dissociation de la commune voisine. En réalité, si la procédure ne marche pas, cela provient du fait qu'elle est vécue comme une défiance du préfet à l'égard des élus locaux, puisque le préfet est exceptionnellement maître du jeu en cas d'hostilité des élus locaux. Dans un premier temps, les conseils municipaux, consultés par le préfet sur le projet de fusion, doivent répondre dans les deux mois. Si l'accord est unanime, la fusion est décidée par arrêté préfectoral. En cas de désaccord ou de non-réponse, le préfet consulte le conseil général ; en cas d'avis favorable émis par ce dernier, la fusion est prononcée par arrêté préfectoral. Si le conseil général est hostile, le préfet dispose d'un choix entre trois solutions (abandon pur et simple du projet – fusion limitée aux seules communes acceptantes – conseil donné aux communes de s'orienter vers d'autres formes de regroupement), sachant que la majorité qualifiée des conseils municipaux (deux tiers représentant la moitié de la population ; la moitié représentant deux tiers de la population) peut décider la mise en œuvre de la procédure de référendum. Le référendum de fusion n'est jamais d'initiative populaire et devient une technique de déblocage en cas de résistance. Il n'est donc pas étonnant que ces référendums ne révèlent pas toujours des consensus forts des diverses populations, le point de vue sur la fusion n'étant pas le même selon la situation de la commune au sein de l'espace politique local. Par ailleurs, la décentralisation a révélé les relations compliquées entre le préfet et les élus locaux suite à sa mise en œuvre de cette procédure, d'où le regain de méfiance qu'elle a suscitée. Les demandes de référendums de réorganisation territoriale se sont accrues à l'instar du projet de département du Pays Basque. En effet, depuis de nombreuses années, des élus réclament la création de ce département et n'hésitent pas à réclamer un référendum départemental sur cette question².

La réforme de la structure du tissu communal français est bloquée, la France étant au dernier rang des pays européens avec la Grèce avec une réduction de 5% du nombre de municipalités entre 1952 et 1992. Durant cette période, la réduction a été de 67% en

¹ *Le Monde*, 12 novembre 1996.

² Cette revendication figurait dans la proposition 54 de François Mitterrand. François MITTERRAND, 1981, *Politique 2, 1977-1981*, p. 317.

Allemagne et de 87% en Suède¹. Même les pays de l'Est de l'Union Européenne ont réalisé ces réformes du tissu communal, la Bulgarie ayant réduit de 88% son tissu communal et la République Tchèque de 44%². Lorsque les maires des grandes communes en France et en Allemagne sont interrogés sur la nécessité de redéfinir la carte communale en limitant le nombre de petites communes, on relève une différence d'appréciation entre les maires français et allemands. Selon le sondage mené auprès des maires européens des communes de plus de 10 000 habitants, 62,4% des maires allemands et 38,3% des maires français y sont favorables³. On retrouve cet attachement des élus locaux français à la fragmentation du tissu local et à la pérennité des structures communales traditionnelles considérées comme des *topoi* démocratiques par excellence. De surcroît, **la fragmentation française** s'explique par une multitude de pouvoirs locaux jaloux de leurs prérogatives et par une structure monocratique des exécutifs qui ne facilitent en rien les fusions⁴.

B) Le référendum et l'identité communale

Le référendum local, de par sa nature exceptionnelle, participe de la structuration de l'identité d'un territoire. Il permet d'exprimer les représentations qu'ont les populations locales de leur territoire. Cette identité est marquée dans les résistances rencontrées au moment des réorganisations de la structure territoriale, mais aussi au sein de questions symboliques ne concernant que les habitants d'une localité.

¹ Lawrence ROSE, 2005, « Territorial and Functional Reforms: Old Wine in New Bottles- or a New Vintage? », in Kristof STEYVERS, Jean-Benoît PILET, Herwig REYNAERT, Pascal DELWIT, *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*, Bruges, Vanden Broele Publishers, p. 400. Peter BOGASON, Jon PIERRE, Nils AARSAETHER, 2005, « L'architecture évolutive de la gouvernance locale scandinave », dans Gérard MARCOU, Hellmut WOLLMANN (dir.), *La gouvernance territoriale, annuaire 2006 des collectivités locales*, Paris, éditions CNRS, p. 156.

² Pierre SADRAN, 2005, « Deux décennies de réforme territoriale en France », dans Laurence BHERER, Jean-Pierre COLLIN, Éric KERROUCHE (dir.), *Le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Laval, Presses de l'Université de Laval, p. 26.

³ Base de données SSD 0822 « The European mayor – Political leaders in the changing context of local democracy », Henry Bäck, School of Public Administration, Göteborg University (Collecte de données effectuée entre 2002 et 2004).

⁴ Jacques ZILLER, 2000, « Fragmentation / participation : quelle bonne dimension ? », *Pouvoirs*, n°95, p. 26.

1) La narration locale en France

Le référendum fonctionne pour certaines communes comme un moment symbolique solennel où les habitants d'une commune ont pu voter sur un sujet qui leur paraissait important. Michel Autès distingue trois types de territoires, à savoir le territoire naturel, le territoire politique et le territoire symbolique¹. Les questions référendaires portant sur les changements de nom recouvrent ces trois dimensions car il s'agit pour ces communes de renforcer leur identité dans le temps. Il ne s'agit pas d'une narration politique² à proprement parler dans la mesure où cet événement ne fait l'objet d'aucune appropriation particulière, mais d'un événement qui marque une rupture dans l'histoire de la localité. Comme l'écrit Paul Ricoeur, « le temps devient humain dans la mesure où il est articulé sur un mode narratif, et que le récit atteint sa signification plénière quand il devient une condition de l'expérience temporelle »³. Les référendums communaux portant sur des ethnonymes sont des cas à relever dans cette dimension narrative. Un ethnonyme ou un gentilé désigne une dénomination propre aux habitants d'une commune ; or, nous trouvons quelques référendums communaux portant sur la dénomination des habitants de la commune, objet qui peut paraître symbolique de l'extérieur, mais qui joue un rôle non négligeable pour les habitants de la commune concernée. En effet, un ethnonyme n'est pas une identification extérieure, mais plutôt une dénomination utilisée par les membres d'un groupe, en l'occurrence la commune⁴. À ce titre, le référendum local contribue au renforcement de l'identité et de l'autonomie locales. Deux types de référendum peuvent être distingués, ceux qui concernent le nom de la commune et ceux qui ont trait au nom des habitants. Incontestablement, ces référendums se rencontrent le plus souvent en milieu rural. Un élu, attaché aux traditions et à l'histoire de son village, souhaite solenniser ce changement de dénomination en organisant un référendum communal. La plupart du temps, ces élus proviennent du secteur agricole, mais cette tendance s'est

¹ Michel AUTÈS, 1995, « Le sens du territoire », *Recherches et prévisions*, n°39, p. 67.

² Shaul R. SHENHAV, 2006, « Political Narratives and Political Reality », *International Political Science Review*, Vol. 27, n°3, p. 247.

³ Paul RICOEUR, 1983, *Temps et récit, I. L'intrigue et le récit historique*, Paris, Seuil, p. 105.

⁴ Philippe ERIKSON, 2004, « Qu'est-ce qu'un "ethnonyme" ? », *Amérique Latine Histoire et Mémoire*, n°10-2004 – *Identités : positionnements des groupes indiens en Amérique latine*, [En ligne], mis en ligne le 21 février 2005. URL : <http://alhim.revues.org/document112.html>. Consulté le 14 juin 2007.

affaiblie dans le temps en raison des bouleversements socio-professionnels¹. Par exemple, dans le Tarn, un référendum local a été organisé pour rebaptiser la commune de Cordes en Cordes-sur-Ciel². En juin 1993, les habitants de Breuilaufa -l'une des plus petites communes de la Haute Vienne (89 habitants au recensement de 1989)- se sont autobaptisés par référendum, l'appellation « Breuilaufais » ayant été retenue³. Entre 1995 et 2004, nous avons repéré 34 consultations locales concernant des questions de vie communale en France.

Le référendum peut également contribuer à sceller l'unité politique d'une commune. Certains maires n'hésitent pas à recourir à cet instrument pour régler un conflit qui les engage contre une autre autorité. Par exemple, à Narbonne, en avril 1988, ayant décidé de donner l'opportunité aux électeurs de trancher un conflit qui opposait le conseil municipal au conseil général de l'Aude, le maire en a profité pour leur poser deux questions supplémentaires, l'une sur l'effort financier de la commune et l'autre sur la sécurité de la ville⁴. L'identité locale de la commune peut être affirmée à travers l'usage plébiscitaire du référendum qui consacre le maintien et la légitimité du pouvoir local. En dehors de ces usages, les questions de vie communale portent sur des problèmes jugés anodins par l'extérieur, mais qui relèvent néanmoins de préoccupations partagées par les habitants.

2) Le contrôle juridique des référendums

La bataille juridique autour de la légalité du référendum rend incertain le résultat du vote, même si celui-ci s'impose aux électeurs de la collectivité considérée. En France, il existe un contrôle *a priori* et *a posteriori* des référendums locaux, le premier intervenant lorsque la commune transmet à la préfecture son projet d'organiser un référendum local, le deuxième étant une sanction annulant les effets d'une consultation jugée non conforme à la loi. Le contrôle *a priori* est le plus fréquent, et c'est le juge administratif qui rend compte de la

¹ Au début des années 1980, 36% des maires sont des salariés agricoles et 11% des fonctionnaires alors qu'en 2006, les professions de hauts-fonctionnaires sont surreprésentées parmi les édiles. Bernard PERRIN, 1986, *Décentralisation, le droit et le fait*, Moulins-lès-Metz, Est-Imprimerie, p. 15.

² *La Croix*, 25 juillet 1997.

³ *Le Monde*, 28 juin 1993.

⁴ Paul-Henri JOB, 1996, *Le référendum local en France*, Mémoire de DEA de droit public interne, Université de Paris I, p. 12.

vérification de la procédure. Cette distinction est temporelle comme pour les référendums nationaux, puisque

« En ce qui concerne les lois référendaires, on prend plutôt en considération la date du scrutin : on parle de contrôle *a priori* lorsque le juge intervient en amont de celui-ci, et de contrôle *a posteriori* lorsqu'il intervient en aval, même si c'est avant la promulgation »¹.

Le Conseil d'État estime que la délibération selon laquelle la commune décide de consulter ses électeurs est un acte réglementaire susceptible de recours même si le scrutin référendaire a déjà eu lieu². Le juge administratif examine le déroulement des opérations électorales (Conseil d'État, 27 mars 1991, Le Crom) et les thèmes des référendums communaux qui ne doivent pas empiéter sur le domaine de compétence de l'État. La notion d'affaires communales n'a pas été, contrairement à l'Allemagne, instituée comme un droit propre des communes, mais comme une tolérance dans le sens d'un auto-dessaisissement relatif de l'État. Ceci explique largement pourquoi le TA sanctionne régulièrement les communes organisant des consultations sur des thèmes pour lesquels elles ne sont pas habilitées à demander l'avis des électeurs³.

Le fait qu'il existe des consultations illégales en France prouve que les acteurs des processus référendaires tendent à contourner le cadre de la loi pour légitimer l'objet d'une question ou envoyer un signal fort à l'État central. Dans chaque préfecture, le service du contrôle de légalité est chargé d'examiner si les actes des collectivités locales sont conformes à la loi. Ainsi, chaque commune organisant une consultation ou un référendum doit envoyer le détail de la procédure, la question et les modalités d'organisation afin que la consultation soit autorisée. La consultation peut faire l'objet d'un sursis à exécution, dès lors que les moyens invoqués sont de nature à justifier l'annulation de ladite décision⁴. La loi du 2 août 2003 a en fait rallongé les délais imposés aux communes pour signaler à la préfecture le référendum

¹ Francis HAMON, 2001, « Le contrôle du référendum », dans Francis HAMON, Olivier PASSELECQ (dir.), *Le référendum en Europe, Bilan et perspectives*, Paris, éditions L'Harmattan, p. 214.

² Conseil d'Etat, 16 novembre 1994, commune d'Awala-Yalimapo.

³ Guy MELLERAY, 1981, la tutelle de l'Etat sur les communes, Paris, éditions Sirey, p. 21. L. J CHAPUISAT, 1971, *La notion d'affaires locales en droit administratif français*, Thèse de droit, Paris II, p. 338.

⁴ TA de Nantes, 12 novembre 1992, *Préfet Maine-et-Loire*, Requête n°925773.

prévu afin de rendre possible une suspension ou une annulation avant l'organisation de la consultation¹.

Nous distinguons alors plusieurs cas de consultations qui renvoient à plusieurs types de comportements des acteurs ayant initié ces procédures. Nous avons les consultations déclarées illégales à cause d'un élément litigieux (cela peut être la date de la consultation, l'objet de celle-ci) qui provoque son annulation et qui *de facto* est suivi par la commune. Ce fait s'est produit pour les consultations organisées dans douze communes de l'agglomération lilloise au sujet d'un projet de fusion avec le Grand Lille, la consultation ayant eu lieu le même jour que les élections européennes.

« L'article L. 2142.6 du CGTC dispose qu'aucune consultation d'initiative locale ne peut être organisée pendant les campagnes électorales précédant les élections au suffrage universel direct ou indirect. Par cette disposition, le législateur a entendu éviter les interférences entre consultations locales et élections politiques. En outre, les listes électorales ne seraient, en principe, pas identiques, compte tenu des dispositions relatives à la participation des ressortissants de l'Union Européenne au scrutin du 13 juin »².

Les requêtes peuvent se poursuivre sur le plan juridique avec la saisine du TA du secteur concerné et qui peut annuler par une ordonnance l'opération référendaire en question. Certaines communes choisissent de passer outre ces observations et ces ordonnances, car la consultation, si elle a une nullité juridique, a des effets politiques sur les décisions locales. Le cas du référendum sur le projet « les portes d'Arcueil » s'inscrit dans cette perspective. « Dans notre réponse au préfet, oui, nous avons affirmé qu'il fallait tenir compte des habitants »³. Les autorités locales ont très tôt informé la préfecture de leur intention d'organiser un référendum local, en demandant même des précisions sur les modalités du vote. Nous avons retrouvé la trace d'une lettre du maire au préfet de Val-de-Marne de l'époque, Francis Idrac. « Monsieur le préfet, comme je vous l'ai indiqué récemment, j'organise un référendum d'initiative locale le dimanche 5 décembre 1999 sur « les Portes d'Arcueil ». J'aimerais connaître s'il existe dans ce cas des modalités afin que les électeurs

¹ Michel KOEBEL, 2006, *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Paris, éditions du Croquant, p. 106.

² Lettre d'Alain OHREL, préfecture du Nord au maire de Marcq-en-Baroeul, archives de la commune de Roncq consultées le 27 janvier 2005.

³ Entretien en face-à-face avec Anne Buyck, maire-adjointe d'Arcueil, réalisé le 16 décembre 2003.

puissent voter par procuration »¹. La délibération n°99/168 du 8 novembre 1999 ainsi que l'arrêté du 9 novembre 1999 convoquant les électeurs ont été annulés par la préfecture. Les autorités locales ont choisi de passer outre le refus préfectoral car il en allait de la légitimité du projet vis-à-vis des habitants ainsi que du style spécifique donné à la démocratie locale arcueillaise. Les archives ont révélé un souci méthodique d'organisation de la consultation dans les mêmes conditions qu'un référendum légal. Seule la base électorale a été élargie avec la création d'un quinzième bureau de vote destiné aux mineurs et aux étrangers extracommunautaires. Pour voter, les électeurs pouvaient se munir d'un récépissé de demande de carte de séjour, d'une carte de scolarité, d'une carte de séjour ou de résident, d'une carte de combattant ainsi que d'autres cartes, ce qui montre un éventail assez large de possibilités afin que le maximum de résidents puissent voter.

Enfin, nous recensons le cas des **consultations officieuses ou sauvages** où les acteurs et les agents savent pertinemment que la question sera censurée par la préfecture et le TA. L'objectif de ces votes locaux en dehors de tout cadre légal est alors politique et parfois symbolique. Parmi les référendums municipaux dont l'objet n'entre pas dans le champ de compétence de l'État, le principe du maintien des populations sur le territoire national a été proposé par référendum dans la commune d'Awala-Yalimpo². Ce type de référendum local sur les questions d'immigration est plus marginal, mais a existé dans certains pays à l'instar de la commune de Sjöbo au sud de la Suède en 1988³.

En Allemagne, il n'existe pas de procédures illégales ; en revanche, le flou juridique entoure certains outils tels que la pétition, la cour constitutionnelle ayant dû intervenir pour rappeler les compétences de chaque organe représentatif. Par exemple, à Brême, le forum du logement et de la qualité de vie avait réuni une pétition de 12 000 signatures contre un projet de transports et d'aménagement urbain prévu pour la fin de la législature prévue le 10 mai 2003. Le président de la *Bürgerschaft* a accepté la recevabilité de cette pétition qui devait être prise en charge par les élus de la législature suivante. Le 3 juillet 2003, la *Bürgerschaft* a transmis la pétition aux députés du parlement local. Malgré le caractère contraignant de cette

¹ Lettre du maire Daniel Breuiller au préfet de Val-de-Marne datée du 27 octobre 1999. Recherches menées au sein des archives du service des élections de la commune d'Arcueil le 6 mars 2004.

² Conseil d'Etat, 16 novembre 1994, commune d'Awala-Yalimpo.

³ Björn FRYKLUND, Tomas PETERSON, 1989, « *Vi mot dom* », *Det dubbla främlingskapet i Sjöbo*, Lund, Lund University Press, p. 90.

pétition, les initiateurs n'ont pas été entendus par les commissions parlementaires sur une période de neuf mois. Dans le même temps, des travaux ont été autorisés le 26 février 2004 dans le cadre de l'aménagement prévu (zone de construction et extension d'un parc technologique près de l'université qui occasionnait le déplacement d'un camping). Malgré les protestations de la fraction écologiste qui avait déposé une motion contre ces travaux en s'appuyant sur cette pétition, les travaux ont commencé et la pétition a été refusée¹. Lorsque la cour administrative de Brême a examiné la requête des initiateurs, elle leur a donné raison. La cour constitutionnelle de Brême a clarifié les compétences de chaque organe représentatif. La *Bürgerschaft* aurait dû délibérer sur l'objet de la pétition au lieu de la transmettre aux députés et aux sénateurs, car si la transmission d'une pétition est possible, une demande écrite d'audition sur ce type d'objet ne l'est pas. Les députés auraient dû avertir les autorités locales qu'ils allaient examiner la pétition et se prononcer sur son sort, puisque concrètement elle a été refusée le 4 mai 2004².

En France, bien que certaines consultations soient illégales, les autorités souhaitent néanmoins que l'organisation soit conforme aux consultations classiques à l'instar du référendum de quartier organisé à Arcueil auprès des locataires d'une barre qui devait être démolie.

« On a associé les gens au dépouillement du vote, on a d'ailleurs toujours associé les gens du quartier. Il y a eu transparence dans la conduite et dans le dénombrement des opérations. À la Vache Noire, l'urne a été ramassée par un huissier. Le référendum d'initiative locale est bien cadré mais pas le référendum de quartier. On a été obligés de consulter les locataires sachant que pour la mise à disposition d'un nouveau terrain pour les logements se faisait sur le plan intercommunal. C'est ce qu'on a fait. On a contacté les villes de Gentilly et de Villejuif pour la mise à disposition d'un terrain. Cela, on l'a obtenu »³.

Si le référendum n'a pas l'accord du juge administratif, les autorités l'organisent de manière paralégale⁴, de façon à lui donner de la crédibilité et d'inciter les habitants à venir voter. Pour la commune rurale d'Entremont, le maire a lui-même défini les conditions de sa procédure qui ne s'apparente que très peu à un référendum local, puisque le principe d'une

¹ Erich RÖPER, März 2005, « Volksinitiativen und Bürgeranträge: Richtungsweisendes Urteil des OVG Bremen », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, p. 156.

² *Ibid.*, p. 157.

³ Entretien précité avec Anne Buyck, maire-adjointe d'Arcueil.

⁴ Nous entendons par là le fait d'organiser une consultation en respectant les conditions strictes de la loi.

consultation nominative en même temps qu'une élection nationale est en dehors de tout cadre légal. Par rapport à la question de l'adhésion de la commune de moins de 500 habitants à la communauté de communes de Thônes ou de Bonneville, un premier référendum avait été organisé en 1992 et aucune réponse claire n'avait été apportée. Le maire a décidé lors des deux tours de l'élection présidentielle de 1995 de procéder à une consultation.

« À la fin du mandat, il fallait trancher sur cette question. On a décidé finalement que tous les électeurs, enfin plutôt qu'il y aurait une consultation nominative en même temps que l'élection avec sur la feuille à rapporter à la mairie le nom de l'électeur. Les électeurs devaient rapporter individuellement cette feuille à la mairie. En fait, le référendum se fait à bulletins secrets, mais chaque électeur entre le 23 avril et le 7 mai, se doit de rapporter individuellement sa feuille. 245 électeurs sur les 343 inscrits ont rapporté leur feuille. Le conseil municipal vote une décision qui va dans le même sens, à savoir le refus d'adhérer à la communauté de communes de Thônes »¹.

La consultation est ainsi venue appuyer le résultat du référendum précédent et s'est déroulée sur l'entre-deux tours au moment où les citoyens étaient déjà mobilisés pour l'élection présidentielle, afin d'avoir le plus de retours possibles.

II. Le profil des communes à vocation référendaire

Il convient à présent d'envisager le cas de communes ayant connu un référendum local afin de savoir si l'usage du référendum dépend de la configuration territoriale c'est-à-dire de la situation de la commune au sein d'un ensemble d'interactions avec les autres communes (intercommunalité) et le centre.

A) L'influence de la configuration territoriale

La configuration territoriale² invite à prendre en considération à la fois la taille des communes et les relations intercommunales. La taille des communes permet de localiser la tranche de communes pour lesquelles la pratique référendaire est la plus forte tandis que la configuration territoriale permet de comprendre si l'usage du référendum local contribue à façonner une identité participative de la commune par rapport à un ensemble plus grand au sein duquel elle s'insère.

¹ Entretien réalisé en face-à-face avec Gilles Maistre le 30 septembre 2004 à Entremont.

² Norbert ELIAS, 1991, *Qu'est-ce que la sociologie?* Traduit par Yamin HOFFMANN, Paris, éditions de l'Aube, pp. 154-161.

1) Taille des communes et usage du référendum en Allemagne

La taille des communes est une variable importante pour apprécier l'influence de la configuration territoriale sur l'usage des référendums locaux. Lorsque l'on se réfère au Land du Bade-Wurtemberg, 54,4% des communes ont une population comprise entre 500 et 5 000 habitants¹. Pour les 383 initiatives que nous avons recensées de 1975 à 2006, le nombre moyen d'habitants est de 30 000 pour ces communes. Lorsqu'on définit des strates démographiques, la taille moyenne de la commune ayant connu une initiative tourne en fait autour de 10 000 habitants. Le tableau suivant donne une idée plus précise du type de communes ayant connu une initiative populaire dans ce *Land* entre 1975 et 2006.

Tableau 68 : Taille des communes ayant connu une initiative dans le Land du Bade-Wurtemberg (1975-2006)

Taille des communes	Nombre de communes ayant connu des initiatives	Pourcentage	Pourcentage cumulé
De 0 à 2 500 habitants	50	13,1%	13,1%
De 2 500 à 5 000 habitants	72	18,9%	32%
De 5 000 à 10 000 habitants	70	18,4%	50,4%
De 10 000 à 30 000 habitants	94	24,7%	75,1%
De 30 000 à 50 000 habitants	41	10,8%	85,9%
De 50 000 à 100 000 habitants	28	7,3%	93,2%
Communes au-dessus de 100 000 habitants	26	6,8%	100%
Total	381 (*)	100%	100%

(*) Deux données sont manquantes

Source : Banque de données élaborée à partir d'un travail sur les archives des référendums locaux dans le *Land* de Bade-Wurtemberg

Au final, 122 initiatives ont été lancées dans des communes de 0 à 5 000 habitants soit 32% du total alors que 164 ont été lancées dans des communes entre 5 000 et 10 000 habitants soit 43% du total. Compte tenu du nombre de communes, les initiatives populaires restent

¹ Lars HOLTKAMP, Jörg BOGUMIL, Leo KIßLER, 2006, *Kooperative Demokratie, Das politische Potenzial von Bürgerengagement*, Frankfurt, New York, Campus Verlag, p. 123.

essentiellement urbaines avec un plafond : en effet, dans les grandes villes, le quorum est difficilement atteignable, d'où des déperditions et un découragement certain pour les initiateurs. Parmi les 26 communes de plus de 100 000 habitants, 12 initiatives ont été déclarées irrecevables et 14 ont donné lieu à un référendum local, 8 de ces référendums n'ont pas atteint le quorum requis et 6 l'ayant atteint. Récemment, un rapport sur les procédures de démocratie directe en Allemagne a permis de situer le nombre de procédures selon la taille des communes.

Tableau 69 : Nombre d'initiatives populaires selon la taille des communes en Allemagne (1956-2007)

Taille de la commune	Nombre d'initiatives	Pourcentage d'initiatives	Nombre de communes / Kreise	Pourcentage de communes	Relation entre le nombre d'initiatives et le nombre de communes
Jusqu'à 5000 habitants	1463	34,7%	9 762	74,2%	1 / 2
Entre 5000 et 10 000	707	16,7%	1 393	10,6%	1,6 / 1
Entre 10 000 et 20 000	671	15,9%	1 040	7,9%	2 / 1
Entre 20 000 et 30 000	300	7,1%	330	2,5%	2,8 / 1
Entre 30 000 et 50 000	289	6,8%	209	1,6%	4,3 / 1
Entre 50 000 et 100 000	281	6,7%	148	1,1%	6 / 1
Entre 100 000 et 200 000	211	5%	156	1,2%	4,2 / 1
Entre 200 000 et 500 000	226	5,4%	102	0,8%	6,8 / 1
Au-dessus de 500 000	73	1,7%	17	0,1%	17 / 1
Total	4221	100%	13 157	100%	

Source : Rapport 2007 (initiatives populaires et référendums communaux en Allemagne) Mehr Demokratie / Université de Marbourg

Ce tableau montre que le nombre des initiatives est relativement important dans les petites communes, mais lorsqu'on ramène ce chiffre à l'ensemble du tissu communal, les initiatives se concentrent dans les communes entre 5 000 et 20 000 habitants. Les grandes communes ont toutes connu des initiatives populaires qui ont pour la plupart échoué.

En France, Marion Paoletti avait remarqué qu'entre 1971 et 1992, 60% des référendums se produisaient dans des communes de moins de 3500 habitants¹. On retrouve un chiffre similaire pour la période 1995-2004 avec 53% des référendums locaux se produisant dans des communes de moins de 2500 habitants. Avant de faire du référendum un fait lié aux petites communes, il faut ramener les consultations au nombre de communes.

Tableau 70 : Taille des communes ayant connu un référendum local en France (1995-2004)

Taille des communes	Nombre de consultations locales	Pourcentage	Pourcentage cumulé
Entre 0 et 1 000 habitants	65	30,5	30,5
Entre 1 000 et 2 500 habitants	48	22,5	53
Entre 2 500 et 5 000 habitants	19	9	62
Entre 5 000 et 10 000 habitants	23	10,8	72,8
Entre 10 000 et 30 000 habitants	42	19,7	92,5
Entre 30 000 et 50 000 habitants	11	5,2	97,7
Au-delà de 50 000 habitants	5	2,3	100
Total	213	100	100

Si nous ramenons les expériences référendaires au tissu communal français, c'est proportionnellement les catégories de communes entre 2500 et 10 000 habitants qui ont le plus de chances de connaître une situation référendaire, la France disposant de plus de 33 915 communes de moins de 3500 habitants². En Allemagne, plus de 70% des initiatives populaires et des référendums locaux se produisent dans des communes de moins de 20 000 habitants³. Cela signifie que le référendum local est un instrument utilisé dans les **petites villes** dépendant de la configuration territoriale du pays : en Allemagne, les référendums locaux se

¹ Marion PAOLETTI, 1996, « Le référendum local en France. Variations pratiques autour du droit », *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n°6, p. 897.

² Statistiques officielles du Ministère de l'Intérieur.

³ Données du département de science politique de l'Université de Marbourg.

produisent en moyenne dans des communes de 10 000 habitants alors qu'en France, la moyenne se situe autour de 2 500 habitants¹. Cependant, la configuration territoriale ne se limite pas à la taille brute puisqu'il s'agit de comprendre **l'interaction entre la commune et son environnement** ainsi que sa position au sein d'un tissu plus important.

2) Dynamique métropolitaine en Allemagne et intercommunalité en France

La configuration territoriale met en évidence en France le rôle de l'intercommunalité et en Allemagne la dynamique métropolitaine. L'émergence des métropoles a modifié les rapports des citoyens à la ville-centre ; ces espaces sont beaucoup plus grands et sont l'expression d'une augmentation du taux d'urbanisation ces dernières années. Les effets de métropolisation sont beaucoup plus marqués en Allemagne où 84% de la population vit dans ce type de configuration contre seulement 51% en France². Selon sa position, la commune aura tendance à affûter les outils de participation pour affiner son identité locale. Le référendum renvoie à la fois à une **cohérence interne** (l'identité locale participative est renforcée) et **externe** (l'identité politique de la commune dans un ensemble urbain plus important est réaffirmée). Il n'est donc pas surprenant d'observer parmi les communes à vocation référendaire des villes petites et moyennes à la périphérie d'une grande ville. Nous l'avons ressenti dans les communes ayant eu plusieurs fois recours au référendum local à l'instar d'Arcueil. Cette commune du Val-de-Marne, à proximité de Paris, comprend une séparation entre quartiers populaires et quartiers résidentiels. C'est aussi une ancienne ville communiste qui a connu des mobilisations sociales importantes. Ce passé est pris en considération par le maire dont le profil est participatif et qui a choisi de tester plusieurs dispositifs dans le même temps. La ville d'Halstenbek, dans le Schleswig-Holstein, a également eu recours au référendum pour affirmer sa démarche participative. Elle se situe à proximité de la ville de Hambourg et n'hésite pas à renforcer la participation locale pour atténuer l'image d'une ville-banlieue.

¹ Florian Fritz a souligné à juste titre la difficulté qu'il y a à évaluer le rapport entre la taille de la ville et les pratiques référendaires. Florian FRITZ, 2006, *Lokale Referenden in Deutschland und Frankreich – ein empirischer Vergleich*, Diplomarbeit, Universität de Konstanz, p. 23.

² Vincent HOFFMANN-MARTINOT, Jefferey SELLERS, 2005, « L'Observatoire International des Métropoles : pour une comparaison internationale de la gouvernance métropolitaine », dans Gérard MARCOU, Hellmut WOLLMANN (dir.), *La gouvernance territoriale, annuaire 2006 des collectivités locales*, Paris, éditions CNRS, p. 20.

En Allemagne, la situation de la commune a un impact sur le développement des pratiques référendaires locales. Selon une étude menée sur l'attitude des maires du Land de Rhénanie du Nord à l'égard de la démocratie directe, nous avons pu observer que la situation de la commune (appartenance à un district) avait une influence sur la fréquence des pratiques référendaires comme le montre le tableau suivant.

Tableau 71 : Expérience des mécanismes plébiscitaires dans les communes de Rhénanie du Nord-Westphalie selon la taille des villes et des communes et leur appartenance à un district

Utilisation des mécanismes plébiscitaires	Communes n'appartenant pas à un district (en dessous de 12 500 habitants)		Communes appartenant à un district (entre 12 500 et 25 000 habitants)		Villes moyennes appartenant à un district (entre 25 000 et 60 000 habitants)		Grandes villes appartenant à un district (au-dessus de 60 000 habitants)		Villes sans district		Total	
	N	%	n	%	n	%	N	%	n	%	N	%
Non	63	70	80	74,1	59	62,8	17	53,1	6	33,3	225	65,8
Oui	27	30	28	25,9	35	37,2	15	46,9	12	66,7	117	34,2
Ensemble	90		108		94		32		18		342	

Source : d'après Klaus SCHULENBURG, Mars 2001, « Plebiszitäre Elemente der neuen Gemeindeordnung in Nordrhein-Westfalen aus Sicht der Bürgermeister und Gemeindedirektoren », Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jahrgang 32, p. 77.

Plus la taille augmente et plus la pratique du référendum communal est paradoxalement forte alors que nous aurions pu nous attendre au contraire. L'usage du référendum est important dans les villes sans district qui affirment leur **autonomie locale** et pour les villes moyennes appartenant à un district.

En France, entre 1995 et 2004, parmi les 113 consultations locales recensées dans les villes de plus de 5 000 habitants¹, la majorité d'entre elles appartient à un ensemble intercommunal (98 consultations) : 35 consultations locales ont été organisées dans des

¹ Enquête menée avec Julien Dewoghélaëre entre mars et décembre 2006 à l'IEP de Bordeaux. Selon les estimations, 93 communes avaient organisé une consultation, six en ont connu deux, deux communes en ont connu quatre et Paris a connu cinq consultations de quartier.

communes appartenant à une communauté de communes, 39 dans des communes appartenant à une communauté d'agglomération et 24 dans des communes relevant de la communauté urbaine. La plupart de ces communes ne sont pas périphériques, le cas étant encore plus flagrant pour les communes périphériques de communautés urbaines. L'autre indicateur de configuration territoriale que nous avons retenu était celui mettant en évidence le type de département dans lequel la commune est incluse (département rural ou urbain)¹. Il n'existe aucune relation spécifique entre le type de département et le recours à la consultation locale. C'est donc bien le rapport à l'ensemble intercommunal et à la métropole qui a une influence relative dans le recours au référendum local.

Le référendum local permet à une commune périphérique de se singulariser au sein d'un ensemble plus vaste en France et en Allemagne. La **dynamique métropolitaine** peut ainsi contribuer à renforcer la pratique du référendum local dans des communes tentant d'affirmer une identité locale sans que les pratiques référendaires aboutissent à une transformation réelle du système politique local².

B) Taille des communes et taux de participation

Plusieurs questions se posent à propos de la participation des citoyens aux référendums locaux. D'une part, on peut se demander si le taux de participation diminue dans le temps et si la fréquence des référendums a un effet d'usure sur la participation des citoyens et d'autre part, on peut analyser les différents taux de participation selon les thèmes des référendums locaux. En France, les discussions sur le taux de participation comme seuil minimum au-delà duquel la consultation est significative existent depuis le début des années 1980³. La loi du 2 août 2003 a fixé ce taux de participation à 50%, ce qui rend impossible la validation d'un référendum local décisionnel dans les grandes villes. Le référendum local décisionnel est reconnu juridiquement mais bloqué en pratique, d'où la poursuite par les maires d'une pratique de la consultation qui ne leur échappe pas.

¹ Cet indicateur a été obtenu en mesurant la densité de la population du département et la proportion d'agriculteurs au sein de cette population (statistiques de l'INSEE).

² Bernard JOUVE, 2005, « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue Française de Science Politique*, vol. 55, n°2, pp. 317-335.

³ Philippe LANGENIEUX-VILLARD, 1985, *L'information municipale*, Paris, PUF, p. 102.

1) Les taux de participation moyens des référendums locaux bavarois

En Bavière, de 1995 à 2004, le taux moyen de participation aux référendums locaux a été de 49,7%. Ce taux est descendu à 43,5% pour la seule année 2004 (seulement 71 référendums locaux), alors que selon Andreas Paust, la moyenne était au-dessus de 50% en 1999¹. La taille de la commune (nombre d'habitants) a un impact sur le taux de participation puisque plus la taille augmente et plus le taux de participation diminue. Cela explique le fait que dans un Land où les communes sont de taille importante comme en Rhénanie du Nord-Westphalie, les taux de participation sont plus bas (taux moyen de 35% au début des années 2000)².

Tableau 72 : Taux de participation en relation avec le nombre d'habitants en Bavière (1995-2004)

Nombre d'habitants de la commune	Nombre de référendums locaux	Taux de participation moyen
Jusqu'à 2 000 habitants	98	64,7%
De 2 001 à 5 000 habitants	211	56,2%
De 5 001 à 10 000 habitants	170	50,4%
De 10 001 à 30 000 habitants	142	40,9%
De 30 001 à 50 000 habitants	47	41,3%
De 50 001 à 100 000 habitants	24	27,7%
De 100 001 à 500 000 habitants	35	28,5%
Au-dessus de 500 000 habitants	8	23,2%
Données connues	728	49,7%

Source : Rapport de l'association *Mehr Demokratie*, 2005, « Neun-Jahresbericht », bayerischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, p. 10.

Il est vrai que plus la taille de la commune diminue, plus le taux de participation augmente³. Cela tient au fait qu'il est naturellement plus difficile de mobiliser une population

¹ Andreas PAUST, 1999, *Direkte Demokratie in der Kommune. Zur Theorie und Empirie von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid*, Bonn, Verlag Stiftung Mitarbeit, p. 151.

² Jörg BOGUMIL, Lars HOLTKAMP, 2006, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, eine policyorientierte Einführung*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, p. 111.

³ Les données concordent avec celles produites en 1997 par Franz-Ludwig Knemeyer qui avait repéré un taux moyen de participation de l'ordre de 66% pour les communes d'un maximum de 2 000 habitants et de 27% pour les communes de plus de 500 000 habitants. Frans-Ludwig KNEMEYER, 1997, *Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik*, Landsberg am Lech, Zweite Erweiterte Auflage, p. 125.

plus grande, ce qui multiplie les possibilités d'abstention. Cependant, le nombre de référendums dans ces petites communes n'est pas très important, car les élus connaissent leurs citoyens et vivent mal le lancement d'initiatives. Ces relations interpersonnelles freinent considérablement le lancement d'initiatives populaires. Lors d'un entretien avec un citoyen bavarois membre de l'association *Mehr Demokratie*, celui-ci nous a rappelé la faible proportion de référendums et d'initiatives populaires dans les petites communes.

« Les référendums locaux et les initiatives ont moins de sens dans des communes où tout le monde se connaît à peu près. Même en Bavière, on peut considérer que le nombre de référendums est faible dans ces communes »¹.

2) Les taux de participation moyens des référendums locaux français

En France, pour la période 1995-2004, le taux de participation moyen aux référendums locaux s'élève à environ 53,1%. Ce taux dépend en fait de plusieurs facteurs dont la densité de population et la taille de la commune. Plus la densité de population est faible, plus la taille de la commune diminue et plus le taux de participation est fort. Le tableau suivant présente le nombre de consultations locales selon la taille des communes en France.

Tableau 73 : Consultations locales, taille des communes en France et taux moyen de participation (1995-2004)

Taille des communes	Nombre de consultations locales	Taux moyen de participation
Entre 0 et 1 000 habitants	65	65,3%
Entre 1 000 et 2 500 habitants	48	58,5%
Entre 2 500 et 5 000 habitants	19	51,5%
Entre 5 000 et 10 000 habitants	23	44,3%
Entre 10 000 et 30 000 habitants	42	40,6%
Entre 30 000 et 50 000 habitants	11	37,5%
Au-delà de 50 000 habitants	5	27,2%
Total	213	53,11%

Source : Données personnelles

Si on devait appliquer le taux de participation minimum requis pour les référendums décisionnels, cela signifierait que la majorité des communes de plus de 5 000 habitants ne pourrait atteindre ce taux. Sans prendre en considération les restrictions quant au thème des référendums et en se fondant sur ce taux de participation, entre 1995 et 2004, 7 consultations

¹ Entretien réalisé en face-à-face auprès des membres de l'association *Mehr Demokratie* en juin 2005.
Christophe Premat – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne »

sur 16 dans des communes de 5 000 à 10 000 habitants ont un taux de participation supérieur à 50%, 10 sur 27 dans des communes de 10 000 à 30 000 habitants ont atteint ce taux, 2 sur 5 dans des communes de 30 000 à 50 000 habitants et aucune pour les communes au-delà de 50 000 habitants.

Ce minimum juridique empêche la pratique du référendum local décisionnel dans les villes de plus de 50 000 habitants en France où 72,8% des consultations locales ont lieu dans des communes de moins de 10 000 habitants alors qu'en Bavière, 65,8% des référendums ont eu lieu dans des communes de cette densité pour la même période. Il est cependant difficile de réunir l'ensemble des données concernant les petites communes, car nous n'avons pu obtenir que 134 taux de participation sur les 213 consultations (environ 63% de cas). Cela s'explique par plusieurs raisons : d'une part, les référendums de fusion ou les consultations ayant eu lieu sur plusieurs communes ne donnent pas toujours lieu à des résultats par commune mais plutôt groupés ; d'autre part, les petites communes ne gardent pas toujours de traces des consultations remontant à une dizaine d'années, d'où la difficulté de remonter aux résultats même après entretien avec l'archiviste local. Néanmoins, la même tendance est confirmée par les résultats : **plus la commune est petite, plus le taux de participation est fort.**

3) À la recherche d'un optimum démocratique

On remarque également une fréquence de consultations pour les communes de 10 000 à 30 000 habitants (19,7% des consultations) ainsi qu'un taux de participation équivalent à celui de la même strate de communes ayant connu une situation référendaire en Bavière (19,5% des référendums ont eu lieu dans les communes de cette même densité pour ce *Land*). En ce qui concerne les communes bavaroises de 5 000 à 10 000 habitants, le taux de participation moyen est plus fort que pour la même strate en France (+ 6 points), de même que pour les communes de 30 000 à 50 000 habitants (+ 4 points). Certes, le tissu communal n'est pas le même puisqu'en France 33 915 communes ont moins de 3 500 habitants (92,8%) et que 801 communes ont de 3 500 à 5 000 habitants, ce qui signifie que 95% des communes françaises ont moins de 5 000 habitants alors que seulement 72,3% des communes bavaroises ont moins de 5 000 habitants. Ces variations de taille jouent sur la participation aux référendums locaux,

même si elles ne doivent pas conduire à l'illusion d'un « optimum dimensionnel »¹ permettant aux pratiques référendaires d'être réellement représentatives des besoins de la population locale. La recherche d'un optimum démocratique selon la taille de l'unité de participation² n'existe pas, de multiples facteurs intervenant dans le recours au référendum eu égard à la situation de la commune.

En Allemagne, les taux de participation les plus bas se rencontrent lors des élections directes des maires et des référendums. Le taux de participation moyen aux élections régionales est de 10% de moins que celui des élections nationales alors que pour les élections communales, la différence avec le taux de participation lors d'élections nationales varie entre 20 et 30%³. En France, c'est l'inverse qui se produit puisque le taux de participation aux élections municipales est souvent supérieur à celui d'élections nationales. Alors que le taux moyen de participation aux élections municipales était de 59% en Allemagne en 1999, il a atteint 69% en 2001 en France. Ceci prouve à quel point l'échelon communal suscite une certaine passion et une mobilisation des électeurs en France.

C) La fréquence référendaire

Évoquer une fréquence référendaire signifie que dans certaines communes, plusieurs référendums ont déjà eu lieu. Il est alors intéressant de comprendre les raisons du recours à cette procédure et d'analyser le cas des communes ayant développé une tradition référendaire. Cette tradition dépend-elle d'une idéologie participative des élus ou d'acteurs actifs sur le plan communal ou est-elle une simple conséquence du changement de cadre institutionnel ?

1) Calcul de la probabilité référendaire

En Allemagne, cette fréquence peut se calculer, dans la mesure où la législation est dans l'ensemble plus favorable qu'en France à l'éclosion des pratiques de démocratie directe.

¹ Christian AUTEXIER, 1981, « le mythe de l'optimum dimensionnel », dans *La réforme des collectivités locales en Europe du Nord-Ouest*, Paris, éditions du CNRS, pp. 187-201.

² Robert A. DAHL, Edward R. TUFTE, 1974, *Size and Democracy*, Stanford, Stanford University Press, p. 135.

³ Norbert KERSTING, 2005, « Reforming Local Electoral Systems », in Kristof STEYVERS, Jean-Benoît PILET, Herwig REYNAERT, Pascal DELWIT (eds.), *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*, Bruges, Vanden Broele Publishers, p. 34.

Le *Land* allemand qui a réellement développé une tradition référendaire depuis 1995 est la Bavière. D'après le rapport établi par l'association *Mehr Demokratie* en Bavière entre 1995 et 2004, nous pouvons établir une moyenne selon laquelle une demande de référendum a lieu tous les 15,5 ans dans une commune ou une ville et tous les 16 ans pour un *Kreis*. Cette fréquence diminue lorsque la taille de la commune est plus petite car dans les communes de moins de 5 000 habitants, les demandes de référendum ont lieu en moyenne tous les 25 ans alors que pour les communes de plus de 100 000 habitants, nous recensons une demande de référendum chaque année. En 2004, 105 demandes de référendum ont été déposées dans le *Land* et 71 ont donné lieu à un référendum. Après le boom des années 1995-1997, le nombre moyen de demandes de référendum s'est stabilisé entre 80 et 110 par an¹. Lorsque nous analysons l'ensemble des données de 1995 à 2007, la Bavière a connu 1741 demandes de référendum.

Tableau 74 : Répartition des demandes de référendum et des référendums en Bavière (1995-2007)

Années	Demandes qui n'ont pas abouti	Demandes irrecevables	Nouvelle décision du conseil municipal	Compromis	Référendum local ayant obtenu un succès	Echec du référendum local	Echec pour d'autres raisons	Résultats inconnus	Total
1995-2007	96	206	169	48	433	415	36	49	1741

Source : banque de données de l'Université de Marbourg (28 février 2007).

Sur 1741 demandes de référendum, 884 se sont concrétisées et ont donné lieu à un référendum local, ce qui donne un taux de 50,8%. En fait, il faut distinguer les demandes de référendum des initiatives qui ne se sont pas transformées en demandes de référendum (96 cas). Environ une demande de référendum sur deux a des chances de provoquer un référendum local. Nous savons que la genèse de l'initiative précède la demande de référendum dans le temps, ce qui signifie qu'il faut un certain taux d'initiatives pour qu'il y ait des chances d'avoir des référendums locaux. Le tableau suivant montre le type de référendum d'initiative populaire ayant réussi dans les villes autonomes : les thèmes illustrent le fait que les populations locales se sont opposées à des processus de privatisation de services

¹ *Mehr Demokratie*, « Neun-Jahresbericht, bayerischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide », München, Mai 2005.

ou d'infrastructures locaux. Dans la plupart des cas, les initiateurs ont souhaité que les autorités municipales gardent le contrôle partiel des activités de certaines entreprises travaillant sur le territoire local.

Tableau 75 : Référendums locaux ayant réussi dans les villes autonomes (Kreisfreien Städten)

Ville	Année	Thème	Taux de participation	Pourcentage de oui
Remscheid	1995	Contre la construction d'une zone de parking et l'établissement de parkmètres automatiques	31%	29%
Münster	1996	Contre la construction d'un établissement d'enseignement secondaire	34%	28%
Mönchengladbach	1996	Contre la construction prévue de grandes bennes de déchets	48%	46%
Solingen	1996	Maintien de la piscine de Heide	31%	28%
Wuppertal	1998	Contre les emplacements de certains arrêts de bus sur les pistes cyclables (Arrêts de bus pour lesquels le bus s'arrête au milieu de la rue)	31%	28%
Düsseldorf	2001	Pour le maintien de la majorité municipale dans le capital des industries de la ville	26%	23%
Hamm	2001	Pour le maintien d'une participation municipale dans les industries de la ville	28%	22%
Münster	2002	Contre la privatisation partielle des industries de la ville	32%	21%

Source: Lars HOLTKAMP, Jörg BOGUMIL, Leo KIßLER, 2006, *Kooperative Demokratie, Das politische Potenzial von Bürgerengagement*, Frankfurt, New York, Campus Verlag, p. 154.

Dans le cas de la commune de Wuppertal, le conseil municipal avait en 1998 autorisé une entreprise à aménager des arrêts de bus larges et mordant sur la piste cyclable. L'opposition (CDU) avait soutenu en masse l'initiative populaire en réaction à cette décision. Aucun parti politique ne s'était en fait prononcé pour la construction de ces arrêts de bus spéciaux. Le référendum local a obtenu un succès, mais la mobilisation a été largement du côté des opposants au projet. Parmi les grandes villes, Munich a connu le plus de procédures de démocratie directe, puisque 15 initiatives y ont été lancées entre 1995 et 2001¹ et jusqu'à aujourd'hui, une vingtaine d'initiatives ont été lancées. La plupart du temps, ces initiatives concernent un périmètre particulier de la ville. Cette ville redécouvre les procédures de démocratie directe qu'elle avait connues dans les années 1920. Si l'on dresse un état des lieux de la probabilité qu'une commune allemande a de connaître une situation référendaire, alors on obtient le tableau suivant établi par Oscar W. Gabriel et Melanie Walter-Rogg².

Tableau 76 : Fréquence des initiatives dans les Länder allemands (1956-2005)

Land (*)	Période	Nombre de communes	Nombre de demandes référendaires communales N	Fréquence par année (chaque année dans X communes) N (1/X)	Référendums d'initiative populaire ayant eu lieu	
Bavière (1)	1995-2005	2100	1457	145,7 (1/14)	653	45%(**)
Rhénanie du Nord Westphalie (1)	1994-2004	406	300	30 (1/14)	98	33%
Bade-Wurtemberg (7)	1956-2005	1110	296	6 (1/185)	153	52%
Schleswig-Holstein (5)	1990-2002	1126	202	16,8 (1/67)	86	43%
Hesse (2)	1993-2002	434	150	16,7 (1/26)	67	45%
Saxe (4)	1993-2002	778	130	14,4 (1/54)	65	50%
Basse-Saxe (6)	1996-2005	1029	105	11,7 (1/88)	38	36%
Rhénanie-Palatinat (10)	1994-2004	2306	75	7,5 (1/308)	31	41%
Thuringe (9)	1993-2004	1051	46	4,2 (1/250)	20	43%

¹ Lars HOLTkamp, Jörg BOGUMIL, Leo KIßLER, 2006, *Kooperative Demokratie, Das politische Potenzial von Bürgerengagement*, Frankfurt, New York, Campus Verlag, p. 145.

² Oscar W. GABRIEL, Melanie WALTER-ROGG, 2006, « Bürgerbegehren und Bürgerentscheide – Folgen für den kommunalpolitischen Entscheidungsprozess », *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, année 45, p. 53.

Brandebourg (8)	1993-2001	1092	36	4,5 (1/243)	6	17%
Mecklembourg Poméranie Extérieure (11)	1994-2005	1069	36	3 (1/356)	8	22%
Sarre (3)	1997-2000	52	9	1,1 (1/47)	-	-
Saxe-Anhalt (12)	1993-2000	1272	4	0,3 (0/1272)	2	50%
Somme		13835	2846	261,9 (-)	1227	43%

(*) Classement des *Länder* suivant la fréquence des initiatives

(**) Taux recalculé que nous avons recalculé

Source : d'après les données recueillies par Oscar W. Gabriel et Melanie Walter-Rogg

Cette fréquence est en évolution puisqu'elle dépend en partie du nombre de référendums locaux par année. Sur une période de dix ans en Bavière, une commune sur 14 est susceptible de connaître une situation d'initiative chaque année alors qu'en Saxe-Anhalt, cette probabilité est nulle. En classant les *Länder* selon la probabilité qu'ils connaissent des situations d'initiative par année et par commune, la Bavière figure au premier rang avec la Rhénanie du Nord-Westphalie. La variable institutionnelle joue dans cette fréquence, à condition de ne pas prendre uniquement en considération le taux de signatures requis pour qu'une initiative populaire soit recevable, mais également le taux d'approbation en cas de référendum et l'extension du catalogue des thèmes référendaires possibles. La Hesse est par exemple bien placée avec une fréquence par année d'une initiative toutes les 26 communes : cela s'explique par le fait que malgré un taux d'entrée et de sortie semblable au Bade-Wurtemberg, elle possède un catalogue précis et étendu. Dans le repérage empirique effectué par Melanie Walter-Rogg en 2002¹, nous trouvons des similitudes puisque la Bavière sur une période de six ans, avait une fréquence d'une initiative toutes les 10 communes et que la Thuringe avait une fréquence correspondant à une initiative toutes les 219 communes par an (1993-1999). Néanmoins, la fréquence d'initiatives a été plus marquée en Hesse qu'auparavant puisque » selon les données de Melanie Walter-Rogg, de 1993 à 2002, une commune sur 67 était susceptible de connaître une situation d'initiative par an. À cette époque, Melanie Walter-Rogg avait calculé la probabilité qu'une commune connaisse une situation de référendum d'initiative populaire. De 1995 à 2001, une commune sur 21 en Bavière avait une probabilité de connaître un référendum d'initiative populaire ; de 1994 à

¹ Melanie WALTER-ROGG, 2002, « *Direkte Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland und im internationalen Vergleich* », in Oscar W. GABRIEL, *Politische Partizipation*, www.politikon.org/inhalt consulté le 25 mai 2005.

2002, la proportion était de 1 sur 43 en Rhénanie du Nord Westphalie, de 1993 à 2002, elle était de 1 sur 58 en Hesse. Cela rejoint les analyses empiriques de Jörg Bogumil et de Lars Holtkamp qui ont établi un classement des fréquences des initiatives populaires dans les communes allemandes de 1990 jusqu'au début des années 2000. Pour cette période, une initiative a eu lieu chaque année dans 9,7% des communes bavaroises, 7,2% des communes de Rhénanie du Nord-Westphalie, 4,1% des communes de Hesse et 0,8% des communes du Bade-Wurtemberg¹.

Les *Länder* de l'Est présentent une faible possibilité de connaître des situations de référendum d'initiative populaire même si des *Länder* comme la Saxe ont connu un regain d'initiatives populaires ces dernières années. D'autres *Länder* ont connu chaque année un recul significatif du nombre d'initiatives et de référendums comme c'est le cas de la Basse-Saxe. Dans ce *Land*, entre le mois d'août 1996 et le milieu de l'année 2004, sur 78 initiatives populaires lancées, 27 ont abouti à l'organisation d'un référendum local. Sur ces 27 référendums, 11 ont obtenu un succès (44,4%). Sur 1521 sections communales dans lesquelles une demande de référendum a pu être déposée, 65 ont connu une situation d'initiative populaire *stricto sensu*, parmi lesquelles 11 en ont connu plusieurs². Cela signifie que pour cette période, une demande de référendum a été déposée toutes les 23 communes et que certaines communes ayant développé ce réflexe ont accumulé les demandes. Lorsque l'on compare ces chiffres depuis le début, on remarque que cette fréquence a nettement diminué (une initiative populaire toutes les 88 communes). Il importe d'approfondir cette fréquence en prenant en compte la taille de la commune comme dans le cas du Land de Bade-Wurtemberg.

Tableau 77 : Fréquence relative des initiatives populaires selon la taille des communes dans le Land du Bade-Wurtemberg (1996-2006)

Fréquence des initiatives Taille de la Commune	Nombre de communes	Nombre d'initiatives	Nombre d'initiatives par an	Initiative toutes les X années pour chaque commune

¹ Jörg BOGUMIL, Lars HOLTKAMP, 2006, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, eine policyorientierte Einführung*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, p. 109.

² Theo SCHILLER, 13 septembre 2004, « Stellungnahme zur Anhörung des Niedersächsischen Landtages », Niedersächsischer Landtag, Drucksache 15/1028, http://www.staff.uni-Marbourg.de/~fsbddd/stellungnahmen/StellungnahmeNDS Drs_15_1028.pdf, p. 2. Site consulté le 16 mars 2007.

1. Jusqu'à 1999 habitants	188	20	2	94 années
2. 2 000 à 4 999	401	36	3,6	111 années
3. 5 000 à 9 999	270	24	2,4	113 années
4. 10 000 à 19 999	152	22	2,2	69 années
5. 20 000 à 49 999	78	28	2,8	28 années
6. 50 000 à 99 999	13	16	1,6	8 années
7. Au-dessus de 100 000	9	11	1,1	8 années
Total	1111	157	15,7	70 années

Source : Rapport effectué sur les pratiques référendaires locales dans le Land du Bade-Wurtemberg avec Fabian Reidinger¹.

Plus la taille de la commune augmente, plus la probabilité d'avoir des initiatives populaires augmente. Cependant, vu les quorums exigés, les initiatives populaires lancées dans les grandes villes de ce Land ont parfois peu de chances d'aboutir. Il est plus facile de réunir des signatures dans une commune dans laquelle les relations interpersonnelles ont un poids certain que dans des communes très grandes où le nombre de signatures implique une logistique rigoureuse. Le tableau croisé suivant permet de déterminer le statut de la procédure en fonction de la taille de la commune dans le Bade-Wurtemberg.

Tableau 78 : Statut de la procédure en fonction de la taille de la commune dans le Bade-Wurtemberg (1976-2006)

Taille commune \ Statut procédure	Jusqu'à 2499 habitants	De 2500 à 4999 habitants	De 5000 à 9999 habitants	De 10 000 à 29 999	De 30 000 à 49 999 habitants	De 50 000 à 99 999 habitants	Au-dessus de 100 000 habitants	Total
Initiative populaire sans succès	15	33	35	28	20	11	12	154
Initiative recevable	13	21	24	45	13	11	10	137
Initiative municipale	17	18	7	14	8	4	4	72
Initiative directement	4	0	2	6	0	2	0	14

¹http://www.mitentscheiden.de/fileadmin/pdfarchiv/LV_Baden-Wue/2006-bawue-be-bilanz.pdf

Dernière visite le 16 février 2008.

acceptée								
Données manquantes	1	0	2	1	0	0	0	4
Total	50	72	70	94	41	28	26	381

Source : données personnelles d'après des recherches menées avec Fabian Reidinger.

Lorsque l'on compare les taux d'initiatives non recevables pour chaque tranche, on remarque des variations suivant la taille ; pour autant, si la taille de la commune augmente, cela ne signifie pas que la proportion d'initiatives ayant échoué augmente. Parmi les procédures lancées dans des communes de moins de 2 500 habitants, 30% des initiatives n'ont pas été recevables, 45,8% pour les communes de 2 500 à 5 000 habitants, 50% pour les communes de 5 000 à 10 000 habitants, le taux tombant à 29,7% pour les communes de 10 000 à 30 000 habitants avant de remonter à 52,5% pour la tranche suivante. Pour les communes de 50 000 à 100 000 habitants, le taux atteint les 39% et au-dessus de 100 000, il est de 46%. En réalité, le taux n'est pas inversement proportionnel à la taille, contrairement à ce à quoi nous aurions pu nous attendre. Sur les 26 initiatives populaires ayant eu lieu dans les communes de plus de 100 000 habitants, 10 ont donné lieu à un référendum local. La proportion de référendums d'initiative populaire se situe dans la tranche de communes de 10 000 à 30 000 habitants, puisque presque un référendum d'initiative sur deux a eu lieu dans ce type de communes. Les initiatives populaires sont plus rares dans les grandes villes, mais lorsqu'elles y sont lancées, elles conservent des chances raisonnables de réussir. Ce fait vient infirmer l'idée que le référendum local ne peut réussir que dans les petites communes. En effet, le parlement de la Hesse a connu plusieurs débats sur la difficulté à lancer des initiatives selon la taille des communes alors que dans la pratique, les initiatives touchent toutes les catégories de communes¹. L'argument selon lequel la **démocratie semi-directe est adéquate aux petites communes** n'est pas fondé empiriquement : nos recherches montrent au contraire que les petites et moyennes villes sont propices à ces pratiques, dans la mesure où les relations interpersonnelles n'existent pas de la même manière que dans les petites communes et les villages. Selon Cornélius Castoriadis,

« On prétend que les dimensions même des sociétés modernes rendent impossible l'exercice de la démocratie. Les distances et les nombres excluraient désormais la démocratie

¹ Landtag Hessen, 2001, *Plenatprotokoll 15*, 80. Séance 23.08, p. 5513. Florian FRITZ, 2006, *Lokale Referenden in Deutschland und Frankreich – ein empirischer Vergleich*, Diplomarbeit, Université de Konstanz, pp. 23-25.

directe et seule serait possible une démocratie représentative, qui renferme toujours un élément d'aliénation du pouvoir politique des représentés aux représentants »¹.

Dans cette remarque, Castoriadis déconstruit l'argument selon lequel le face-à-face de la démocratie directe serait adapté à des petites cités. L'usage du référendum local en tant que pratique de démocratie-directe permet à des communes d'une certaine taille d'associer ponctuellement les populations locales à la définition d'enjeux de politique publique.

En Suisse, dans le canton de Vaud, en trente ans (1950-1980), les 120 communes à parlement élu ont enregistré 134 demandes de référendum avec une augmentation sensible dans la dernière période, puisque 47 ont été déposées entre 1976 et 1980. Ces 134 demandes ont impliqué 74 communes dont 48 ayant connu un seul cas, 12 deux cas, 9 trois et quatre cas, et 5 entre cinq et huit cas². Cela signifie concrètement qu'il existe en moyenne 4,5 initiatives populaires par année dans les communes à parlement élu de ce canton (donc à structure représentative) et qu'il existe en moyenne une initiative tous les vingt-sept ans pour une commune donnée. Cela donne une idée de l'amplitude du phénomène, sachant que cette fréquence est à relativiser puisqu'un référendum n'est pas un instrument régulier de participation des habitants à la vie locale. Certaines villes, à l'instar de Lausanne, ont connu de nombreuses votations populaires puisque de 1923 à 1992, 22 votations populaires ont été organisées³.

Les traditions référendaires des communes allemandes dépendent largement de la **variable institutionnelle** qui comprend non seulement les **taux d'entrée et de sortie** (taux de signatures + taux d'approbation), mais également le **catalogue des thèmes possibles**. À cette variable s'ajoute la **culture politique** des acteurs à l'origine des initiatives et qui se sont appropriés les contraintes juridiques de ces procédures.

2) L'enracinement des pratiques référendaires

Certaines communes ont cultivé une pratique plus fréquente du référendum. En Allemagne, quelle que soit la couleur de l'équipe municipale, la variable institutionnelle

¹ Cornélius CASTORIADIS, 1979, *Le contenu du socialisme*, Paris, Union Générale d'Éditions, p. 203.

² Jean MEYLAN, 1993, *Le référendum local en Suisse et en Europe*, Publications par l'Association Suisse pour le conseil des communes d'Europe, p. 31.

³ *Ibid.*, p. 32.

explique le fait que certaines communes aient plus fréquemment recours au référendum local, d'une part parce que les communes possèdent une administration communale capable d'analyser l'objet d'initiatives populaires et de les convertir en référendums locaux et d'autre part parce que les acteurs à l'origine des initiatives ont acquis une expérience dans la compréhension des règles de la procédure et dans la récolte de signatures. En France, étant donné les règles restrictives, l'idéologie participative des communes explique le recours plus fréquent au référendum. En d'autres termes, le recours à plusieurs référendums dépend de la bonne volonté de l'équipe municipale, même si dans certaines communes, une tradition de consultation de la population peut alors contribuer au développement de ces pratiques. À Arcueil, par exemple, le référendum a été intégré à une démarche de concertation quasi systématique. Le référendum vient ponctuer une phase de participation des habitants à la définition d'un projet. La commune a connu deux référendums à l'échelle de la ville et deux référendums de quartier. Le référendum ayant eu lieu le 5 décembre 1999 sur « les Portes d'Arcueil » contenait en filigrane la matière pour le référendum de quartier devant être organisé en 2003 sur la démolition / reconstruction de la barre de la Vache Noire. Le débat ayant eu lieu en 1999 a préparé la suite des débats ciblés sur ce périmètre de la commune. En 2001, une autre consultation a été pratiquée sur la construction d'un parking pour les employés d'une société de transports de fonds. En l'espace de quatre années, trois consultations ont été organisées, sans compter les autres instruments de démocratie participative tels que les assemblées de quartier. Contrairement au cas allemand où l'existence d'initiatives populaires permet à certains acteurs de cultiver une expérience référendaire indépendamment de l'étiquette partisane des autorités en place, en France, l'enracinement des pratiques référendaires ne survit que très rarement à l'idéologie participative du maire en place. Nous avons pu constater ce cas avec la mairie de Mons-en-Baroeul qui, après le changement de majorité et le départ du maire à idéologie participative, n'a pas renoué avec une pratique régulière de la consultation locale. Le climat de tension entre le maire actuel de Mons, Mr Elegeest et Marc Wolf, s'en ressent encore. Lors d'un entretien avec l'un des conseillers municipaux sans étiquette partisane, celui-ci a fait part de sa rancœur :

« Je suis né lillois et suis arrivé à Mons en 1977. Je vis à Mons. Ma mère faisait partie de la municipalité d'avant. Heureusement, on en a fini avec le régime totalitariste d'avant (soupirs). Wolf, s'il a été connu socialiste, il a rendu sa carte depuis 1992 (interruption). Il a des problèmes avec le PS. Il a jamais fait une politique de gauche à Mons. Il a fait une politique totalitariste, euh, si vous voulez, il faisait tout tout seul. Il n'a aucune confiance en

l'homme, tenez, le chef de service n'avait pas le droit d'aller en réunion à l'extérieur [...] Il traitait ses coéquipiers de "godillots" en pleine séance du conseil municipal »¹.

Le fait que Marc Wolf ait personnifié les pratiques participatives à Mons-en-Baroeul lui a valu des reproches considérables, comme si sa volonté de faire participer les habitants à la vie locale relevait d'une démarche autoritaire et plébiscitaire. Pourtant, dès son élection en 1977, il avait inscrit cette thématique dans sa démarche en proposant d'associer régulièrement les habitants à la vie politique locale. En enquêtant sur les archives de la mairie de Mons-en-Baroeul, nous avons pu retrouver le compte-rendu de la réunion du conseil municipal du 6 mai 1977 :

« Plusieurs moyens sont à mettre en œuvre dans [la] perspective [de l'association des habitants à la vie locale]. Ils ont trait à l'information, à la concertation et à l'expression de la population. [...]

L'expression de la population

-recension des désirs des habitants dans les différents domaines où peut s'exercer l'action municipale

-évaluer les coûts de chaque opération programmée et définir les recettes d'équilibre pour saisir ensuite la population de plusieurs épreuves budgétaires que la municipalité se propose de présenter.

-référendum : préférences entre les différents arbitrages (compte tenu des réalisations et du degré de la pression fiscale).

L'assemblée communale ne prendra ses décisions qu'après consultation de la population, car c'est elle qui supporte le poids des impôts communaux destinés à alimenter le budget annuel»².

Dans ce cas-là, le référendum a été défini comme une démarche régulière de détermination du barème des impositions, la population devant se prononcer sur le budget conditionnant le développement des politiques locales. Le taux de participation à la consultation du 27 novembre 1977 a été de 36% et s'est élevé à 46% lors de la consultation à mi-mandat en 1980. Il s'agissait pour les Monsois de se prononcer sur le budget des années 1981-1983³. Le référendum de 1987 s'est inscrit dans cette continuité. Marc Wolf a fait du

¹ Entretien en face-à-face avec Denis Le Gros, conseiller municipal de Mons-en-Baroeul, effectué à la mairie de Mons-en-Baroeul le 26 janvier 2005.

² Compte-rendu de la réunion du conseil municipal de Mons-en-Baroeul du 6 mai 1977, mairie de Mons-en-Baroeul, visualisé le 26 janvier 2005.

³ Bulletin *Mons Information*, n°5, compte-rendu du conseil municipal du 30 août 1980. Enquête menée auprès d'Anne Bailly, responsable des archives locales de la mairie de Mons-en-Baroeul le 27 janvier 2005.

référendum budgétaire l'un des moteurs de sa conception volontariste, mais son idéologie participative s'est traduite concrètement par le respect du non cumul des mandats et la rotation des fonctions puisque la maire-adjointe en 1987 a été maire de 1989 à 1995, suite au désir de Marc Wolf de promouvoir la représentation féminine, le développement des structures de concertation, la consultation systématique des habitants sur les questions municipales qui les concernent (aménagement de leur quartier) et la représentation des élus de communautés étrangères directement associées au conseil municipal¹.

Dans certaines villes allemandes, les initiatives populaires et référendums communaux sont devenus plus fréquents que les élections locales à l'instar de Dresde en Saxe. Depuis 1995, cette ville a connu huit référendums communaux et initiatives populaires : en 2005, un référendum communal a été organisé sur la construction d'un pont ferroviaire (*Waldschlößchenbrücke*), le taux de participation ayant été de 50,8% et 67,9% des votants ayant approuvé le projet présenté ; en 2004, une initiative populaire sur la reconstruction de la place du marché telle qu'elle existait avant sa destruction en 1945 a été invalidée à cause d'une formulation inadéquate ; en 1999, une initiative portant sur une nouvelle liaison du S-Bahn a été acceptée directement par le conseil municipal ; en 1998, l'implantation d'une usine automobile sur la *Straßburger Platz/Großer Garten* a été proposée par une initiative faute de signatures suffisantes ; en 1997, une initiative sur le maintien d'espaces verts autour de l'Elbe a été acceptée directement par les autorités locales ; en 1996, une initiative sur la construction de deux ponts pittoresques plutôt que le pont *Waldschlößchenbrücke* n'a pas été acceptée et en 1995, une initiative sur le maintien du réseau de tramways a été acceptée directement par le conseil municipal ; enfin, un référendum communal a eu lieu la même année sur la construction d'une autoroute entre Dresde et Prague, le taux de participation s'élevant à 51,2% et les votants approuvant le projet à 68,5%². Le bilan de ces pratiques référendaires dans la ville de Dresde affiche deux référendums communaux, trois initiatives directement acceptées et trois refusées. Deux initiatives portent sur le *Waldschlößchenbrücke*, l'une ayant abouti à l'organisation d'un référendum et deux initiatives portant sur le réseau de tramways. Autrement dit, la fréquence des initiatives dans le temps explique qu'une initiative ayant

¹ Les premières élections de ces communautés ont eu lieu le 9 mai 1985. Enquête menée auprès d'Anne Bailly sur les archives locales des 26 et 27 janvier 2005.

² Konrad JUNG, 5 septembre 2006, « Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Dresden », courriel reçu par la messagerie c.premat@sciencespobordeaux.fr

échoué peut aboutir quelques années plus tard, les initiateurs ayant évité que l'objet soit invalidé. Dans cette ville, on peut parler d'un enracinement des pratiques portant sur l'aménagement de la ville et les transports.

Il existe également des cas où un référendum intervient plusieurs fois sur le même thème voire la même question. On ne peut pas parler *stricto sensu* d'un enracinement des pratiques référendaires, mais d'une difficulté à trancher un débat malgré le recours au référendum communal. Ce cas de figure se retrouve en Allemagne où l'institutionnalisation de l'initiative populaire explique que les acteurs à l'origine de ces procédures n'hésitent pas à relancer un débat sur un sujet controversé. Lors d'un entretien avec un membre vert du conseil municipal de la commune d'Halstenbek, dans le Schleswig-Holstein, celui-ci nous a affirmé que le référendum ayant eu lieu en 2005 sur la construction d'une infrastructure sportive était en réalité le deuxième sur ce même thème¹. En d'autres termes, il s'agit cette fois de savoir si les citoyens souhaitent la rénovation du bâtiment existant ou sa démolition et la construction d'une infrastructure nouvelle. Le référendum d'initiative municipale (le maire Hans-Jürgen Rebenther est membre de la CDU) vise à débloquer une situation puisque la majorité municipale (Verts et CDU) souhaite la rénovation du bâtiment à tendance futuriste (construit par l'architecte André Poitiers) alors que cette rénovation a été déclarée non viable compte tenu de la fragilité du bâtiment.

« Ce n'est pas le premier référendum local à Halstenbek. Il n'y en avait eu un sur le même thème il y a quelque temps². Le problème, euh...(interruption téléphonique de l'interlocuteur), le problème est que la première fois, la majorité était faible (environ 50,3%) sur la construction de cette infrastructure sportive. Il faut de l'information là-dessus, on a d'ailleurs, nous, les Verts d'Halstenbek, mis des infos sur notre page web (<http://www.gruene-halstenbek.de>). Il faut savoir que la législation est très stricte dans le Schleswig-Holstein, car on ne peut pas par exemple lancer une initiative contre une décision locale. Il y a, si vous voulez, des limites du droit local en la matière, c'est-à-dire euh..., un certain délai³ à respecter pour l'organisation etc.... »

¹ La question posée fin novembre 2005 (postérieure à notre entretien) fut la suivante : « *Soll die eingestürzte Sporthalle an der Feldstraße fertig gestellt werden ?* »

² D'après nos recherches personnelles, ce premier référendum eut lieu en septembre 2002. *Abendblatt*, 26 juillet 2005. <<http://www.abendblatt.de/daten/2005/07/26/463343.html>>, page consultée pour la dernière fois le 22 août 2007. Holger LOHSE, 2005, « Bürgerbegehren in Halstenbek », courriel d'information envoyé par la messagerie Lohse@halstenbek.de le 19 décembre 2005.

³ Selon nos recherches personnelles dans la presse locale, la majorité du premier référendum local n'était que de 146 voix. Il faut attendre un délai d'un an (*Sperrfrist*) pour qu'une initiative puisse être déposée sur le même sujet. Rainer BURMEISTER, 23 Septembre 2003, « "Knick-Ei" : Unten Garagen, *Christophe Premat* – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne »

Existe-t-il d'autres instruments de participation des habitants à la vie locale à Halstenbek ?

Bien sûr, le référendum n'est pas la seule manière de participer à Halsenbek. Il existe la séance ouverte de questions aux citoyens (une heure), ce qu'on appelle la *Sprechsstunde* [séance de questions] du maire, l'*Einwohnerantrag* [pétition d'habitants], la possibilité d'adresser des questions écrites à l'administration, pour chaque question il y a alors la réponse personnelle du *Gemeinderat* »¹.

Dans ce cas, le référendum est organisé en vue de renforcer le résultat de la première consultation qui n'a pas su dégager une majorité nette. Le temps de l'organisation, la discussion politique entre les deux référendums et l'information laissent espérer que le référendum aura un succès plus important auprès de la population locale. La majorité municipale est composée d'une alliance entre la CDU (15 membres) et les Verts (6 membres), le SPD (7 membres) et la FDP (2 membres) étant dans l'opposition. Ce référendum est à l'initiative du groupe des Verts, sachant qu'entre les deux référendums, des élections locales se sont déroulées ainsi qu'un changement de maire.

Dans nos enquêtes menées en Suisse, nous avons choisi d'analyser en détail la situation d'une commune ayant connu plusieurs initiatives populaires et référendums sur le même sujet, à savoir la commune de Meyrin dans le canton de Genève. Ce canton qui a tardivement fait partie de la Confédération helvétique, a une structure représentative locale très influencée par la France. Une partie du canton a été sous administration française, d'où un système local très proche, avec un syndic (l'équivalent du maire), des conseillers administratifs (des maires-adjoints) et des conseillers municipaux. Meyrin fait partie des communes qui ont organisé le plus de référendums dans ce canton. Un référendum d'initiative populaire sur la question d'un lac accueillant les eaux usées (« lac des Vernes ») a eu lieu le 13 juin 2004. Ce n'était pas la première initiative populaire ni le premier référendum en la matière puisque ce thème avait déjà donné lieu à de nombreux affrontements politiques locaux.

« Tout a commencé réellement il y a sept ou huit ans sur une question de séparation des eaux entre les eaux de pluie et les eaux usées. Il fallait une autre canalisation pour changer les usines d'épuration [...] Il y a eu alors la proposition de construire un bassin de rétention des

oben Häuser », *Abendblatt*, <<http://www.abendblatt.de/daten/2003/09/23/210876.html>>, page consultée pour la dernière fois le 22 août 2007.

¹ Entretien face-à-face avec M. Thomsen, maire-adjoint vert de la commune d'Halstenbek, réalisé par nos soins le 7 novembre 2005 à la mairie d'Halstenbek.

eaux, le lac des Vernes. Cette proposition a été acceptée en 97 ou en 98 je crois par le conseil municipal avant d'être contesté par la législature suivante »¹.

Ce malentendu au sein du conseil municipal explique aisément le fait que l'opposition se soit par la suite saisie de l'initiative populaire (en ayant une partie de la population locale en soutien) pour remettre en débat une question tranchée par le conseil municipal lequel a cherché une autre solution au problème de rétention des eaux. Au sein du conseil municipal, la majorité de droite en 2004 était composée de seize membres (huit représentants du Parti Radical, cinq représentants du Parti Démocrate Chrétien et trois représentants du Parti Libéral), alors que l'opposition de gauche était constituée de quinze membres (huit socialistes, quatre écologistes et trois représentants de l'Alliance de Gauche). Selon Jean-François Girardet, membre du conseil municipal et du Parti Démocrate Chrétien,

« Les alliances [politiques] se font sur un projet au niveau communal. Il y a une répartition équilibrée des partis à Meyrin. Pour les élections, on regarde le nombre de listes de partis et en fonction du nombre de partis, on attribue un nombre de sièges. C'est un système à la proportionnelle. Les alliances se font spontanément pour chaque objet »².

Ces propos sont à relativiser puisque l'échelon communal est loin d'être dépolitisé. Le clivage droite / gauche se retrouve au niveau de Meyrin avec peut-être le Parti Libéral qui peut déplacer les lignes et faire évoluer les alliances. Cependant, il est vrai qu'un thème référendaire contribue à dynamiser le jeu des alliances dans ce cadre, sachant également que le rapport entre l'exécutif et le législatif est beaucoup plus équilibré que dans le cas français. Meyrin a la particularité d'avoir connu plusieurs référendums locaux dans son histoire ainsi que plusieurs initiatives et référendums sur un sujet qui a véritablement durci les confrontations politiques sur le plan local.

Il arrive que les initiatives populaires ayant échoué une première fois soient de nouveau lancées quelques années après les acteurs étaient mieux organisés pour que l'initiative aboutisse à une situation référendaire. Nous avons voulu savoir si le fait qu'une initiative lancée sur un objet déjà soumis avait plus de chances d'aboutir à un résultat significatif en prenant l'exemple de notre banque de données du Bade-Wurtemberg.

¹ Entretien en face-à-face avec Mr. Kirschmann, membre du parti libéral et du conseil municipal de Meyrin, réalisé le 1^{er} octobre 2004.

² Entretien en face-à-face avec Mr. Girardet, membre du Parti Démocrate Chrétien et du conseil municipal de Meyrin, réalisé le 1^{er} octobre 2004.

Tableau 79 : Cas des initiatives populaires relancées sur un même sujet dans le Bade-Wurtemberg (1975-2006)

Nom de la commune	Nombre d'habitants	Date du référendum local	Taux de participation (%)	Taux d'approbation (%)	Différence entre oui et non (%)	Indice de mobilisation
Ehingen	24 046	1979	63,4	36	13,6	0,55
Fridingen an der Donau	2 864	1980	82,7	45	9	0,75
Adelsheim	4 239	1983	49	35,2	43,6	0,28
Kirchheim am Ries	1 644	1985	69,4	43,3	24,8	0,52
Trochtelfingen	5 277	1985	59,9	35,9	19,8	0,48
Bad Peterstal-Griesbach	3 216	1986	76,8	44,2	15,2	0,65
Sulzburg	2 585	1995	83,3	59,9	43,8	0,47
Nufringen	4 488	1996	68,9	52,1	51,3	0,34
Gondelsheim	3 190	1997	67,9	35,1	3,5	0,02
Eppingen	19 422	1998	48,5	31,2	28,4	0,35
Albstadt-Ebingen	48 155	1999	39,1	28,5	46,1	0,2
Durlangen	2 960	1999	63,7	37,6	18	0,52
Pforzheim	119 325	2006	21,9	16,8	53,4	0,10
Schluchsee	2 670	2006	56,5	32	13,4	0,5
Moyenne	17 000	-	60,8	38,1	27,4	0,44

Source : banque de données construite avec Fabian Reidinger.

Nous remarquons que les initiatives retravaillées ont beaucoup plus de chances d'aboutir à une situation référendaire couronnée de succès, d'une part parce qu'il existe un vivier de signatures déjà prêt à être réactivé et d'autre part parce que les initiateurs ont plus d'expérience et une connaissance plus importante des mécanismes du gouvernement représentatif local ainsi que de l'administration locale. En moyenne, l'indice de mobilisation est modéré (0,44), ce qui souligne à la fois l'intensité des campagnes référendaires locales et le choix assez clair d'une option. Le clivage n'est pas figé pour ces initiatives retravaillées qui ont l'avantage d'étaler un débat public local dans le temps. La temporalité propre à ces initiatives crée de fait un enracinement des pratiques référendaires dans la mesure où les acteurs connaissent de mieux en mieux le fonctionnement du système représentatif local.

D'après nos enquêtes empiriques dans les deux pays, nous pouvons distinguer *in fine* trois types de communes ayant connu plusieurs situations référendaires. Premièrement, nous

trouvons les communes dont l'idéologie participative de l'équipe municipale en place et en particulier du maire contribue à banaliser la pratique référendaire en en faisant un mode privilégié de participation des habitants à la vie locale (perspective *top-down*), puis les communes dont la scène publique locale est investie par des acteurs de la société civile et de l'opposition municipale (*bottom-up*) et enfin les communes dont un thème de politique locale n'a pas été tranché et revient régulièrement sur l'agenda des élus locaux (*issue*). Cette typologie est illustrée par le tableau suivant qui prend en compte les différentes situations dans les deux pays. Cette typologie n'est valable que pour classer les communes ayant connu une pluralité de situations référendaires.

Tableau 80 : Profil des communes ayant connu plusieurs référendums locaux en France et en Allemagne

Mobilisation Type d'initiative	Acteurs de la société civile	Exécutif local	Opposition municipale	Exemples
Relation <i>top / down</i>	+	+++	++	Arceuil, Mons-en-Baroeul
Relation <i>bottom / up</i>	+++	++	+++	Cobourg, Saint-Rémy de Provence
Approche thématique	++	++	+++	Halstenbek, Bressuire, Meyrin

Légende : + Mobilisation faible
 ++ Mobilisation moyenne
 +++ Mobilisation forte

Pour les référendums à fort clivage en raison du thème, les acteurs de la société civile et l'exécutif sont mobilisés, mais l'opposition municipale se saisit de cette opportunité pour faire valoir ses choix de politique publique. Le référendum permet de souder l'opposition qui se mobilise un peu plus activement dans la campagne référendaire. Pour les relations de type *bottom / up*, les acteurs de la société civile se sont mobilisés et n'ont pas hésité à interpeller l'opposition pour qu'elle appuie la demande de référendum. En Allemagne, l'institution de l'initiative populaire contraignante fait que l'opposition appuie l'initiative du point de vue logistique tandis qu'en France, l'opposition intervient surtout comme relais auprès des autorités locales pour qu'elles organisent un référendum. Pour les référendums de type *top / down*, l'exécutif local s'investit largement dans la procédure, non pas seulement pour le thème du référendum, mais pour ancrer surtout une idéologie participative entraînant de

nouvelles pratiques avec en particulier le primat de la participation des habitants à la vie locale. C'est pourquoi il importe d'étudier le référendum en tant que message politique et outil privilégié de communication.

III. Le référendum local comme outil de communication politique

Il est possible de comprendre le référendum local non pas comme un instrument effectuant la synthèse d'aspirations locales vis-à-vis d'une politique publique à mettre en œuvre, mais comme un *medium* de communication. La fin est dans le moyen, puisque le référendum n'est pas une contrainte sur la décision locale, mais plutôt un lien solennel entre les représentants et le public.

A) Communiquer et participer

L'annonce d'un référendum est perçue comme le début d'une période de contacts entre les habitants et les représentants. Dans le cas français, étant donné que les élus filtrent l'*input*, c'est-à-dire tout ce qui concerne la formalisation d'une demande sociale extérieure localisée, l'émission d'une question référendaire permet d'attirer l'attention des électeurs sur une politique défendue par le maire.

1) Les annonces de référendum local

Dans les enquêtes d'opinion réalisées en France, le référendum est souvent mis en tête des instruments permettant de rénover la vie politique. Selon un sondage par quotas, réalisé par la Sofres pour « Lire la politique » les 8 et 9 mars 2006 relatif aux deux moyens d'améliorer le fonctionnement de la démocratie, 39% des gens insistent sur la limitation du cumul des mandats pour rénover la démocratie, 38% sur l'amélioration de la parité au sein du système représentatif et 36% pensent qu'il faut recourir plus souvent aux référendums et aux consultations de la population¹. La communication peut être envisagée de deux façons, d'une part comme signalisation des enjeux politiques locaux, d'autre part comme politique publique à part entière où les élus locaux valorisent leur action. Le référendum peut être un effet

¹ http://www.tns-sofres.com/etudes/pol/250306_representation_r.htm, site consulté pour la dernière fois le 29 avril 2007.

d'annonce permettant à un élu de signaler une question tangible. Cette demande de référendum est souvent sans suite, mais elle participe à la dramatisation de la décision locale. Par exemple, en France, un référendum intercommunal avait été annoncé par le président de la communauté de communes de Saint-Ciers-sur-Gironde¹. La question « Êtes-vous favorable au développement d'une filière économique, par la Communauté de Communes de l'Estuaire associée aux agriculteurs et aux partenaires locaux, pour la production de biocarburants pouvant être vendue aux habitants ? » devait être posée le 17 septembre 2006 aux habitants des onze communes du canton de Saint-Ciers-sur-Gironde puisque la loi du 1^{er} août 2003 autorisait les communautés de communes à soumettre une question de leur compétence à la décision des électeurs.

« Le référendum local sur les biocarburants annoncé en mars n'aura pas lieu. C'était l'un des éléments d'une démarche de consultation publique, visant à dynamiser l'agenda 21 »².

Philippe Plisson, le président de cette communauté de communes, avait d'ailleurs justifié sa démarche au moment de l'annonce, de la façon suivante :

« Un référendum local c'est un acte fort de démocratie participative. Les gens se désintéressent de plus en plus de la politique et il y a là une réelle occasion d'associer les administrés au processus décisionnel et de contribuer au processus de gouvernance locale »³.

L'évolution de la démocratie locale française se caractérise par le contrôle de la communication, des associations en fonction du soutien ou non de la mairie, et de l'augmentation des fonctionnaires territoriaux pour les communes les plus grandes avec des chargés des questions de communication ou alors des fonctionnaires territoriaux préposés à la démocratie participative. Le référendum est l'un des éléments de cette communication, puisque d'une part la mairie annonce l'objet du référendum et son organisation, d'autre part le référendum fonctionne comme un message. Selon Elizabeth et Jean-Philippe Gardere,

« La communication est l'échange d'informations entre les individus dans une relation dynamique avec un effet de rétroaction des messages. La démocratie de proximité intègre une notion de dialogue avec les individus représentés et leur représentant »⁴.

¹ *Sud-Ouest*, « Biocarburants et référendum local », 3 mars 2006.

² Entretien téléphonique avec la secrétaire de la communauté de communes de Saint-Ciers-sur-Gironde le 15 septembre 2006.

³ *Sud-Ouest*, « Biocarburants et référendum local », 3 mars 2006.

⁴ Elizabeth GARDERE, novembre 2006, « Démocratie participative et communication de proximité dans l'aménagement urbain, vers la micro-représentativité », dans *Démocratie participative en Christophe Premat* – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne » 492

Le référendum constitue de cette manière un message efficace auprès de la population locale, message qui est même répété de façon à être intégré par les habitants. Selon l'enquête menée auprès des maires européens des communes de plus de 10 000 habitants, 42,8% des maires allemands interrogés estiment que les référendums sont des manières efficaces de communiquer avec la population contre seulement 15,4% des maires français. En revanche, 50,5% des maires allemands pensent que les référendums locaux peuvent être ponctuellement efficaces contre 54,8% des maires français¹. Ce sondage illustre le fait que les maires allemands seraient plus enclins à utiliser le référendum communal comme mode de communication dans la mesure où les règles du jeu sont claires tandis que les maires français envisagent son utilisation ponctuelle pour communiquer avec leurs administrés et accélérer l'enclenchement d'une politique publique.

2) La multiplication des instances consultatives en France

Ce n'est plus tant le triangle élus – habitants – experts² qui est mobilisé que le rapport entre les élus, les fonctionnaires territoriaux chargés d'organiser le référendum et les habitants. Nous avons pu interroger en France et en Allemagne ces fonctionnaires de l'administration dont l'une des compétences est d'assurer l'organisation concrète du référendum. Ils permettent aux élus d'avoir l'appui de leurs administrés sur des questions de politique publique. Les instruments de participation ont été l'occasion pour les élus de renouveler leur communication en soignant leur image. En fait, les maires ont contrôlé de plus en plus l'émergence de ces procédures pour ne pas laisser naître une contestation de leur rôle. Cette instrumentalisation de la démocratie de participation va à l'encontre des principes d'une démocratie de participation qui requiert, selon Roger Beaunez, plusieurs étapes dont la

Europe, textes réunis par Stefan BRATOSIN et Dominique BERTELLI, Actes du colloque *LERASS* publiés avec le concours de la revue *Sciences de la Société*, p. 143.

¹ Base de données SSD 0822 « The European mayor – Political leaders in the changing context of local democracy », Henry Bäck, School of Public Administration, Göteborg University. Collecte de données réalisée entre 2002 et 2004.

² Pierre Sadran avait montré l'évolution de l'expertise dans l'administration locale et la décision relativement autonome de l'expert sur son dossier. Pierre SADRAN, 1982, « L'expertise dans l'administration locale », dans *De la décision administrative en milieu local, Actes du colloque tenu à Bordeaux les 21 et 22 juin 1978*, Paris, éditions CNRS, p. 125.

« consultation, le contrôle, la cogestion, l'acceptation de la contestation, l'exercice de la responsabilité collective, le développement des capacités d'initiatives de chacun »¹.

Des structures telles que le conseil d'enfants, de jeunes, de sages, ont été mises en place pour enraciner le fonctionnement du système représentatif local et ses règles. Ainsi, le conseil municipal d'enfants a pour but de reproduire le modèle de fonctionnement du conseil municipal. En 2004, l'Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes (ANACEJ), dénombrait environ 1 200 structures de ce type en France². La mise en scène médiatique de ces conseils permet de décerner à l'élu un label de démocratie participative. Dans une enquête menée pour le compte de l'association ADELS auprès de 140 communicants de communes françaises de plus de 10 000 habitants³, une question portait sur la recension de dispositifs de concertation en dehors des conseils de quartier qui existent dans toutes ces communes : 26% ont des conseils de jeunes, 20% des conseils de sages (conseils de personnes âgées) et 5% des conseils de communautés étrangères. L'association ADELS a recensé plus de 184 dispositifs de démocratie participative en France⁴, montrant ainsi qu'il existe une multitude de dénominations dans le champ participatif. Contrairement à l'Allemagne, les instruments de démocratie participative en France sont multipliés dans un sens consultatif pour limiter toute possibilité de codécision réelle. La participation est vue dans le sens d'une aide à la décision, sans pour autant qu'elle influe directement sur son contenu. Le pilotage de ces dispositifs de participation est confié à un directeur de la vie citoyenne ou tout simplement à un « dircom » (directeur de la communication)⁵. Pour Guy Lorant,

¹ Roger BEAUNEZ, Francis KOHN, 1975, *La démocratie locale, un préalable. L'information dans la cité*, Paris, collection Pouvoir local, p. 17.

² Michel KOEBEL, 2006, *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Paris, éditions du Croquant, p. 86.

³ Enquête menée par Opinionway entre le 1^{er} et le 13 novembre 2003 auprès de 140 communicants de communes de plus de 10 000 habitants. Le questionnaire a été administré par système CAWI (Computer Assisted Web Interview).

⁴ Le recensement avait été préalablement publié dans le dossier de la revue *Territoires*, n°441, octobre 2003.

⁵ Le dircom est l'administrateur urbain exclusivement centré sur la communication du maire. L'intervention des administrateurs urbains témoigne de la professionnalisation des communes urbaines et fait surgir un paradoxe : l'émergence de procédures de participation appelle une série de compétences et donc de techniciens pouvant piloter leur déroulement. Sur l'apparition d'administrateurs urbains au sein des collectivités, voir Renaud PAYRE, 2007, *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, éditions CNRS, pp. 204-215.

« Le dircom au sens plein du terme est généralement rattaché directement à son maire ou à son président. Il arrive que vienne s'intercaler, entre les deux hommes, un élu plus spécialement chargé de la communication, sans que cela change profondément les choses, car, même si ce n'est pas le cas idéal, il se peut que cet élu ne fasse pas barrage et que le dircom puisse ainsi avoir, lorsque cela est nécessaire, accès direct au maire ou au président »¹.

La consultation va de pair avec l'évolution des mécanismes permettant le dialogue entre les élus et les citoyens. Les *blogs* politiques s'inscrivent dans cette logique qui est de créer un lien de confiance entre les citoyens et l'élu en dehors des moments électifs².

3) Les questionnaires et les sondages locaux

Beaucoup de maires français ont assimilé le référendum local à une forme de consultation sondagière, comme si un questionnaire portant sur la vie locale pouvait être assimilé aux effets d'un référendum local³. Michel Charzat, le maire du 20^e arrondissement de Paris, qui prône l'idéologie participative, s'appuie entre autres sur l'usage de ces questionnaires.

« Enfin, de juin à septembre 1994, un questionnaire portant sur la vie locale fut distribué à 50 000 exemplaires. Sur les milliers de réponses recensées apparaissent fortement la volonté de participation. L'exigence d'être consulté à propos des décisions et d'être associé à elles était plébiscitée. Ces réponses montraient également la frustration à l'égard de la municipalité de Paris qui, pour 82% des personnes, n'accordait pas suffisamment d'attention au vingtième, ainsi qu'à l'égard de la municipalité d'arrondissement (de 55 à 92% des réponses) »⁴.

De nombreux maires ont eu recours à ces formes de consultation par questionnaire à l'instar d'Auberganville dans les Yvelines en 1993 et en 1994 ou de la ville d'Arles qui pratique des séries de sondages téléphoniques réguliers. À Nancy, le 17 octobre 1996, 50 000 questionnaires ont été distribués sur le projet de ville⁵. En avril 1993, à Chenôve, ville de 19

¹ Guy LORANT, 2005, *Les collectivités locales face aux défis de la communication*, Paris, L'Harmattan, p. 104.

² Pierre SADRAN, 2006, « Délibération citoyenne et gouvernement représentatif », dans Slobodan MILACIC (dir.), *La démocratie représentative devant un défi historique*, Bruxelles, éditions Bruylant, p. 270.

³ Marion PAOLETTI, 1999, « La démocratie locale française. Spécificité et alignement », dans CURAPP/CRAPPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, p. 58.

⁴ Michel CHARZAT, 1998, *Le Paris citoyen, la révolution de la démocratie locale*, Paris, éditions Stock, p. 101.

⁵ *Le Monde*, 18 octobre 1996.

000 habitants située dans l'agglomération dijonnaise, le maire socialiste, Roland Carraz a procédé à une consultation de la population autour de quatre thèmes (civisme, sécurité, droits et devoirs de chacun, respect mutuel)¹. Dans ce cas, la consultation prend plutôt la forme d'un chantier démocratique semblable aux assises de la ville pendant lesquelles les habitants sont appelés à donner leur avis. En mai 1993, 52% des habitants d'une commune (Bièvres) ont répondu à un questionnaire distribué par des associations.

Les années 1993 et 1994 ont vu une éclosion rapide de ce mode de consultation qui s'est par la suite stabilisé. Dans la commune de Vitrolles, le « mini-référendum » pour rebaptiser l'avenue François Mitterrand est en fait inclus dans une lettre aux riverains, la consultation ayant eu lieu sur quinze jours². En mai 1996, une consultation est lancée par Jean Grenet (maire de Bayonne) sur le service national auprès des habitants de la sous-préfecture de Bayonne: le taux de réponses est de 10%³. Les questionnaires peuvent également prendre la forme d'une consultation des élus locaux. En juin 1991, à l'initiative de Charles Millon, président du conseil régional de Rhône-Alpes, 26,7% des élus de la région Rhône-Alpes ont participé au référendum sur l'avenir des lycées locaux⁴. Lors d'un entretien avec un habitant-relais d'Arcueil, celui-ci a évoqué comme instrument de participation la consultation organisée par le conseil général du Val-de-Marne sur le thème « Imaginez le Val-de-Marne de l'avenir » entre octobre 2002 et mars 2003⁵. Au Pays Basque, les maires des 158 communes ont voté le principe d'une consultation par correspondance de chacun d'entre eux sur la nécessité de créer un « département Pays basque »⁶. Lorsque nous confrontons ces exemples au sondage mené auprès des maires européens de communes de plus de 10 000

¹ *Le Monde*, 15 avril 1993. On peut ajouter le fait que les « dircoms », c'est-à-dire les directeurs de la communication des mairies se chargent souvent d'effectuer ces enquêtes par questionnaire. Guy LORANT, 2005, *Les collectivités locales face aux défis de la communication*, Paris, L'Harmattan, p. 170.

² *Libération*, 23 septembre 1997.

³ *Sud-Ouest*, 25 mai 1996.

⁴ *Le Monde*, 25 juin 1991. Nous pouvons remarquer que les consultations des élus locaux sont souvent présentées comme des exercices de démocratie directe (à l'instar de la consultation initiée par le président Valéry Giscard D'Estaing en janvier 1977 auprès des maires). *L'Unité*, n°232, 7 au 13 janvier 1977.

⁵ Entretien en face-à-face avec Yann Plurulzick, habitant-relais d'Arcueil réalisé le 12 décembre 2003 lors de la fête du quartier Jolliot-Curie.

⁶ *Le Monde*, 25 septembre 1996.

habitants, les proportions de maires allemands et français considérant l'usage d'enquêtes locales ou nationales utiles pour la conduite des politiques locales sont similaires puisque 22,2% des maires allemands et 22,3% des maires français approuvent réellement cette technique¹. Les questionnaires ont une valeur informative très forte pour les maires qui y trouvent un moyen efficace de détecter les demandes de la population locale. Les maires n'hésitent pas à lancer des enquêtes de satisfaction afin de mesurer la façon dont est perçue une politique publique : 28% des maires allemands répondent que cette technique est très efficace, contre 35,1% des maires français. En revanche, lorsqu'on demande aux maires si le débat local leur a beaucoup apporté, 39,5% des maires allemands répondent que ces débats ont été très utiles contre 52,7% des maires français. Le débat local avec la population reste un moment privilégié en France pour connaître les demandes des habitants, les questionnaires demandant parfois un investissement financier conséquent.

Certains territoires ne sont pas aussi nettement tournés vers la communication sur la démocratie participative, comme c'est le cas dans les 34 communes de Guadeloupe. Selon le responsable du service des élections de Guadeloupe,

« À part la commune de Petit Bourg où j'ai entendu des déclarations allant... allant dans le sens de ce que vous dites, la démocratie participative, avec d'ailleurs des résonances un peu indépendantistes, la mentalité ici c'est le maire, ce qu'il pense, ça le concerne, il n'a pas à demander l'avis des citoyens. Il règne en seigneur et maître. La démocratie participative n'est pas bien ancrée, elle n'est pas perçue. En plus, il n'y a pas de clivage partisan net comme en métropole, d'où d'ailleurs des alliances contre-nature et les communes deviennent ingérables »².

Les territoires de la France métropolitaine semblent un peu plus concernés par la communication sur la démocratie participative.

4) L'émergence de maires participatifs en France

Nous avons mesuré la manière dont les maires de communes françaises de plus de 5 000 habitants communiquaient numériquement (c'est-à-dire sur les sites internet) sur les instruments de démocratie participative. En réalité, la consultation locale et le référendum

¹ Base de données SSD 0822 « The European mayor – Political leaders in the changing context of local democracy », Henry BÄCK, School of Public Administration, Göteborg University. Collecte de données réalisée entre 2002 et 2004.

² Entretien téléphonique avec le responsable du service des élections de la Guadeloupe le 8 avril 2005.

font partie en France d'une stratégie de communication des élus locaux. Ce n'est pas tant le résultat qui importe que le signal délivré au moment du vote, ce qui explique la façon dont les élus contrôlent l'espace public local. Nous avons pu vérifier cette stratégie grâce à une enquête menée dans les villes françaises de plus de 5 000 habitants¹ (1881 communes dans notre échantillon) et qui consistait à mesurer la communication numérique² des maires de ces villes, à savoir la façon dont ils mettent en valeur le champ de la démocratie locale. Nous avons défini une variable dépendante de démocratie numérique qui mesure cette stratégie de communication. Ainsi, lorsque la commune n'a pas de site internet identifiable, elle est codée zéro ; lorsque le gouvernement local est clairement présenté sur le site, la variable prend la valeur 1 ; lorsqu'un instrument de démocratie participative tel que le conseil municipal des jeunes, le conseil des aînés, le conseil de quartier est présenté alors la variable prend la valeur 2 ; lorsqu'il y a au moins deux instruments, la variable prend la valeur 3 et enfin s'il existe plusieurs instruments et un forum interactif alors la variable prend la valeur 4. Il est entendu que nous mesurons l'affichage numérique de la démocratie participative et non son effectivité dans ces communes. Les anciens instruments de participation des habitants à la vie locale tels que les commissions extra-municipales n'ont pas été pris en compte, dans la mesure où nous souhaitons identifier les nouveaux instruments de démocratie participative afin d'évaluer la manière dont ils ont été intégrés au répertoire d'action des élus locaux. Nous avons voulu savoir si cette stratégie de communication numérique dépendait de variables indépendantes telles que la date d'entrée en mairie, le cumul des mandats dans l'espace (mandat exécutif local et mandat législatif national), l'âge du maire, le genre, le nombre de consultations locales. Le tableau suivant expose les résultats obtenus pour les 1881 communes de plus de 5 000 habitants.

Tableau 81 : La communication numérique sur les enjeux de démocratie participative dans les communes françaises de plus de 5 000 habitants

Nombre d'observations = 1654

F (5, 1648) = 42.29

Prob>F = 0.0000

¹ Enquête menée à l'IEP de Bordeaux avec Julien Dewoghélaère de mars à décembre 2006.

² La communication numérique s'est développée dans les années 1990 avec notamment l'usage des nouvelles technologies. Dominique MÉGARD, Bernard DELJARRIE, 2003, *La communication des collectivités locales*, Paris, LGDJ, pp. 32-33.

R-squared = 0.1137

Adj R-squared = 0.1110

Démocratie numérique	Erreur Standard	T	Beta
Nombre de référendums	.0735059	2.68	.0627149**
Taille de la commune	.0230042	12.70	.3076425***
Âge du maire	.0027652	1.18	.0303131
Date d'entrée en mairie	.00302047	2.29	.0593482*
Cumul dans l'espace	.0305886	0.17	.0040662
Constante	6.125835	-3.20	.

***p<0.001, **p<0.01, *p<0.05

Régression linéaire réalisée à l'aide du logiciel Stata

Il existe une relation entre la communication numérique sur les enjeux de démocratie participative, la taille de la ville, le nombre de consultations locales et la date d'entrée en mairie des édiles. En effet, plus la taille de la ville augmente, plus le nombre de consultations locales augmente et plus la date d'entrée en mairie est récente, plus une ville affiche sa propension à faire de la démocratie participative. Cela s'explique par le fait que les villes plus grandes ont des ressources pour affiner cette communication et que les élus tiennent à cet affichage pour soigner leur image¹ et ménager ainsi leur carrière. Il s'agit également la plupart du temps d'élus récemment entrés en mairie, nul doute qu'il y a là un effet générationnel relatif dans la promotion et la valorisation du thème de la démocratie participative. À cet égard, le référendum local sert à justifier cette stratégie de communication, le maire voulant montrer qu'il sait demander l'avis de ses administrés sur des questions d'intérêt local. La demande est alors filtrée par les élus qui s'emparent de ces instruments pour les détourner de leur objectif.

Pour évaluer la relation entre la stratégie des communes à profil participatif et l'usage de la consultation locale, nous avons regroupé celles dont la communication numérique portait au moins sur un instrument de démocratie participative. En réalité, nous avons isolé 402 cas de communes françaises avec un maire que nous qualifierons de « participatif » et ayant soutenu la création et le fonctionnement de dispositifs participatifs. Le tableau suivant

¹ Guy Lorant évoque à juste titre la mise en forme d'un « langage image ». Nul doute que la démocratie participative représente un label convoité pour affiner cette image de l' élu. Guy LORANT, 2005, *Les collectivités locales face aux défis de la communication*, Paris, L'Harmattan, p. 86.

permet de comprendre la relation entre les maires participatifs et l'usage de la consultation locale.

Tableau 82 : Relation entre les maires participatifs français et l'usage de la consultation locale dans les communes de plus de 5 000 habitants

Nombre de référendums locaux Comm. Numérique	0	1	2	5	Total
Valorisation d'un instrument de démocratie participative	244	12	0	0	256
Valorisation d'au moins deux instruments	81	4	2	0	87
Présentation de plusieurs instruments avec recherche technique	50	7	1	1	59
Total	375	23	3	1	402

Seuls 7% des maires participatifs ont réellement organisé des consultations locales. En réalité, seuls les maires ayant créé au moins deux dispositifs ont eu recours à une consultation locale complétant l'outillage participatif d'une commune. Les résultats montrent clairement qu'il existe une disjonction entre l'usage de la consultation locale et le discours participatif des maires français. En Allemagne, la procédure du référendum local étant clairement institutionnalisée, les élus ne s'appuient pas sur elle pour fonder un discours participatif. En d'autres termes, on ne trouve pas cette opposition entre référendum et démocratie participative alors qu'en France la démocratie participative spécifie une démarche ciblée sur une politique publique au cours de laquelle des citoyens éclairés ou des forces vives locales contribuent à définir la meilleure politique locale possible prenant en compte les réalités de terrain.

B) La démocratie participative au service du déclin partisan : le cas du PCF

Plusieurs partis politiques s'investissent dans les thématiques participatives pour contrer une érosion électorale. C'est le cas en France du Parti Communiste Français qui cherche à maintenir son réseau d'élus locaux en renouvelant son image.

1) L'usage de la consultation locale dans la mutation idéologique du PCF

Le PCF, qui est l'un des partis les plus anciens en France, s'est ressourcé dans l'idéologie participative locale. Les maires PCF des années 1970 et 1980 avaient une culture politique fondée sur le contrôle des associations locales et des missions sociales. Ils avaient une fidélité vis-à-vis du parti à qui ils versaient une partie de leurs indemnités et la rencontre avec les habitants ne prenait pas une allure participative, mais relevait du contact ponctuel.

« L'ancien maire communiste d'Arcueil, Marcel Trigon, faisait des visites de quartier, il était très présent (pause) mais pas dans une démarche participative. Il y avait des réunions d'info dans les quartiers à l'initiative de la municipalité »¹.

On peut constater qu'en France, les anciennes mairies communistes se sont investies dans l'expérimentation de formes participatives, comme à Arcueil ou à Lanester, dans le Morbihan.

« La nouvelle équipe a été en rupture avec une ancienne magistrature communiste, enfin plutôt de l'ex-gauche plurielle. L'ancien maire, un dissident du PC, Monsieur Perron, s'est suicidé. La première adjointe, Thérèse Thierry s'est saisie du volet de la démocratie locale. Le nouveau maire a voulu expérimenter la philosophie de la démocratie participative »².

La liste élue en 2001 s'intitule « Lanester, nouvelle citoyenneté » (l'équipe arcueillaise se prénommant « entente citoyenne ») pour insister sur la spécificité de la démarche de l'équipe municipale en place. Au cours de notre entretien téléphonique avec le directeur du service citoyenneté de Lanester, celui-ci a souhaité spécifier cette « philosophie » en la distinguant des expériences connues, à l'instar de celle d'Issy-les-Moulineaux.

¹ Entretien en face-à-face avec Anne Buyck, maire-adjointe d'Arcueil, réalisé le 16 décembre 2003.

² Entretien téléphonique avec Gilles Naudin, directeur du service citoyenneté de la mairie de Lanester, réalisé le 13 septembre 2006.

« Notre philosophie n'a rien à voir avec celle de Santini qui est caricaturale. Il est plutôt sur la forme que sur le fond dans l'utilisation de l'outil. Santini a fait de la participation un outil de communication »¹.

La commune de Lanester (23 000 habitants) a mis en place huit conseils de quartier qui, selon le fonctionnaire territorial, ont été « le fil rouge méthodologique » de la participation des habitants à la vie locale. Ce dispositif était approprié au profil urbain de la commune qui a connu une urbanisation dense et qui allie des espaces fortement peuplés et des zones rurales appelées « la campagne »² à Lanester.

À Arcueil, l'ancien maire communiste, qui avait expérimenté une forme de consultation locale au début des années 1980, avait une conception plus collective du travail municipal.

« Je pense que la fonction de l'élu ne peut être un métier *stricto sensu*, même si elle demande des connaissances générales de plus en plus étendues [...]. Je suis certain que s'il n'y a pas délégation de pouvoir aux adjoints, animation d'un travail collectif avec les élus et responsabilisation des personnels, il y a danger pour la démocratie [...]. Pour moi, l'adjoint est un ministre dans la ville. Et comme le maire, son travail doit être sanctionné au terme de son mandat. C'est pourquoi, à mon sens, c'est un large collège de la population, réunie en assises locales, qui doit proposer la candidature du maire et des adjoints »³.

Dans un entretien que nous avons eu avec cet ancien maire, celui-ci nous a décrit la façon dont un maire communiste travaillait.

« La pratique avant les années 1970, c'était une pratique si vous voulez réciproque, héritée de la Guerre Froide. Dans les conseils municipaux, on avait exclu l'opposition des commissions de travail. Tenez, nous, avec Charles Fiterman, qui était ministre sous Mitterrand, à l'occasion du vote d'un budget, on a décidé d'afficher le budget de la mairie et les subventions ; or, à l'époque, ça c'était novateur. [...] Le PC avait une conception très représentative de la démocratie, mais il avait une culture de proximité, quelque chose oui qui s'apparente à de la démocratie. Enfin, c'est plus un appui politique de la population qu'une consultation réelle »⁴.

Les maires communistes avaient cette culture de la proximité *via* les contacts fréquents avec la population, les rencontres avec les habitants dans les quartiers, sans que ces derniers soient associés à la prise de décision. Comme à Lanester, la nouvelle équipe municipale en place se

¹ Entretien précité avec Gilles Naudin.

² *Ibid.*

³ Marcel TRIGON, 1994, *Retour aux sources, Lettre à mon fils*, Paris, éditions le Temps des cerises, pp. 85-86.

⁴ Entretien en face-à-face avec Marcel Trigon, maire d'Arcueil de 1964 à 1997 et conseiller général du Val-de-Marne à la mairie d'Arcueil réalisé le 5 mars 2004.

regroupe en une liste d'entente citoyenne associant diverses sensibilités avec comme socle commun l'idéologie participative.

« Daniel Breuiller, [le nouveau maire], a proposé une démarche participative et « décisionnelle. C'est une démarche qui a fait rupture avec le PC au plan local. Personnellement, j'ai une vue très positive de ce qu'il fait. Il innove dans différents domaines, y'a un changement qualitatif dans les relations avec certaines catégories de la population qui restaient distantes. Si vous voulez, l'évolution se mêle parallèlement avec le déclin des partis politiques en tant que tels et le PC »¹.

Selon l'ancien maire d'Arcueil, le tournant participatif est à situer dans les années 1970, mais la mise en pratique de la démocratie participative se conjugue avec le déclin partisan et l'ouverture des listes municipales à des composantes citoyennes, un peu dans le sens des *Freie Wähler* en Allemagne, c'est-à-dire de personnes ne revendiquant pas d'étiquette partisane spécifique, mais travaillant pour le bien commun local.

« Vu la complexité des problèmes, plus c'est compliqué plus il faut faire en sorte que les gens participent, qu'ils ne deviennent pas seulement des revendicateurs, il faut qu'ils ...qu'ils proposent, qu'ils fassent des arbitrages. Y'a un double objectif, 1) il faut répondre à une aspiration potentielle [...] 2) il y a un souci d'efficacité du point de vue de la définition des objectifs »².

2) Les expérimentations participatives des municipalités communistes françaises

Beaucoup de municipalités communistes se sont investies dans l'expérimentation de budgets de quartier, à l'instar de Bobigny, Saint-Denis, Morsang-sur-Orge, Pont-de-Claix. Dans cette dernière commune de 12 000 habitants, une procédure originale de budgets de quartier a été mise en place à plusieurs niveaux. Chaque quartier possède des comités ouverts aux habitants qui se réunissent trimestriellement et dont la fonction est d'attribuer des budgets à des aménagements de proximité. Il existe un conseil consultatif budgétaire de cinquante citoyens qui se réunit annuellement. Ce conseil, composé de citoyens issus du tirage au sort avec un quota de jeunes de moins de 25 ans, rédige un rapport qu'il transmet à l'équipe municipale qui doit y répondre³. Michel Blonde, maire communiste depuis 2001 est engagé dans une démarche participative prenant en compte plusieurs instruments de participation des

¹ Entretien précité avec Marcel Trigon.

² *Ibid.*

³ Yves SINTOMER, 2007, *Le pouvoir au peuple, jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La Découverte, p. 122.

habitants à la vie locale (assises de la participation citoyenne, ateliers de concertation du Plan Local d'Urbanisme)¹. Bernard Birsinger, ex-maire communiste de Bobigny et député de l'Assemblée Nationale, s'est appuyé sur ces expériences de participation des habitants pour demander à ce que le projet de loi sur la démocratie de proximité aille plus loin dans ce sens. Lors des débats parlementaires du 5 février 2002 où il tenait les propos suivants :

« Les parlementaires communistes se sont battus ici et au Sénat pour que ce texte favorise la participation des habitants à tous les niveaux de décision. La démocratie participative a en effet, partout où elle a commencé d'être mise en œuvre, transformé en profondeur les pratiques politiques, conduisant à un meilleur partage des pouvoirs et donnant naissance à de nouvelles solidarités. Cette idée neuve, susceptible de rénover la démocratie représentative, fait son chemin de Saint-Denis à Barcelone, de Bobigny à Porto Alegre. Pour notre part, nous la défendons partout avec la même constante opiniâtreté. Pour nous, il ne s'agit pas seulement de permettre aux gens de donner leur avis au niveau local – rien ne serait d'ailleurs plus dangereux que de leur laisser croire que leur avis sera pris en compte et qu'en définitive, il n'en soit rien. Le projet est beaucoup plus ambitieux : nous voulons qu'ils puissent participer à tous les processus de décision, et ce à tous les niveaux »².

Depuis son élection à la mairie de Bobigny en 1995, Bernard Bissinger avait été très actif dans la promotion de la démocratie participative, avec la création des Assises de la ville biennales, l'observatoire des engagements devant lesquels les élus municipaux sont redevables ou encore les comités de quartier regroupant élus, habitants et forces vives locales (travailleurs sociaux, associations...). Il avait en outre participé aux forums sociaux mondiaux de 2002, 2003 et 2006 et avait été l'un des organisateurs du Forum social européen de 2003 qui s'est tenu en Seine-Saint-Denis. La municipalité de Saint-Denis a mis en place les budgets de quartier avec l'appui de la commune de Porto Alegre³. En fait, la démocratie participative fait partie du lexique de la rénovation politique de la gauche ; la politique publique de participation est recherchée par certains élus afin de montrer leur conversion aux thématiques participatives. Parmi les communes de plus de 5 000 habitants, certains maires communistes

¹ Données extraites de la base construite avec Julien Dewoghélaère sur les 1881 communes françaises.

² Assemblée Nationale, Archives de la XI^e législature, comptes-rendus analytiques (2001-2002), 5 février 2002 (56^e séance), site de l'Assemblée nationale consulté le 17 juin 2007.

³ Jean-François CLAVERIE, Béatrice MELIN, 2006, « La décentralisation en Amérique latine : vers une plus grande démocratie locale ? », *La documentation française*, p. 29. Au Brésil, alors qu'au début des années 1990, on comptait moins d'une dizaine d'expériences de budget de quartier, on a atteint les 200 expériences pour la période 2001-2004, ce qui montre l'ampleur de la diffusion de ce mécanisme. Olivier DABÈNE (dir.), 2006, *Atlas de l'Amérique latine*, Paris, éditions Autrement, p. 56.

n'hésitent pas à organiser des consultations locales pour augmenter leur capital participatif¹. Les élus communistes se sont largement investis dans la promotion de la démocratie participative jusqu'à en faire un nouveau référent idéologique. En effet, les instruments de démocratie participative permettent à ces élus de quadriller l'espace public local, d'autant plus que le PCF n'a que très peu d'influence au niveau local. Les communistes ayant perdu de nombreuses villes au sein de la ceinture rouge parisienne², ils ont dû adapter leur idéologie au contexte et ont ainsi eu recours aux instruments de démocratie participative en tout genre. Selon Roger Grésil, un opposant de droite, le communisme municipal repose sur une stratégie de maillage territorial caractérisée par le contrôle de la vie sociale et associative.

« Pétitions pour la gratuité des livres scolaires, visites militantes aux Assedic pour faire accélérer les dossiers de paiement, commandos antiexpulsion à Roissy pour des immigrés africains sans papiers, tous les prétextes sont bons pour manifester le dynamisme communiste »³.

Michel Crozier a développé l'idée d'une « démocratie d'accès »⁴ propre à la culture politique française et qui repose sur une délégation forte et le maintien de relations interpersonnelles privilégiées avec les exécutifs locaux contrairement à des cultures politiques délibératives telles qu'il en existe en Suisse où le consensus est recherché en permanence⁵. Dans ce pays, le référendum est alors d'essence réactive et « démolit le consensus sur un problème, mais pas sur tout »⁶. Le gouvernement local est collégial et lorsque le consensus n'aboutit pas, le référendum devient la solution alors qu'en France la consultation contribue à légitimer et à imposer les décisions mayorales.

¹ Selon la base de données établie avec l'aide de Julien Dewoghélaère, 18 maires sur 145 ont organisé une consultation locale entre 1995 et 2004 (sans compter les mairies à majorité de gauche plurielle et anciennement communistes). Parmi ces maires, 37 ont un discours participatif défendant l'institution de plusieurs dispositifs de démocratie participative.

² Lors des élections municipales de 1995, les communistes ont perdu 19 villes au sein de la ceinture rouge. Roger GRÉSIL, 1996, *Main basse sur les banlieues rouges*, Paris, éditions Jean Picollec, p. 215.

³ *Ibid.*, p. 120.

⁴ Michel CROZIER, Bruno TILLIETTE, 1995, *La crise de l'intelligence, essai sur l'impuissance des élites à se réformer*, Paris, InterEditions, pp. 63-81.

⁵ Michel CROZIER, 2004, « Entretien avec Michel Crozier, penseur transatlantique », *Tissages*, volume 3, p. 14. Entretien reproduit par la revue *Sens Public*, <http://www.sens-public.org/spip.php?article509>, site consulté pour la dernière fois le 16 avril 2008.

⁶ *Ibid.*, p. 15.

La différence avec le PDS allemand tient à ce que le PCF dispose d'un réseau encore relativement important d'élus locaux qui expérimentent ces dispositifs alors que le PDS n'a que de peu de maires et se trouve donc dans une position de valorisation normative de la participation. Nous avons vu que la norme participative était activée au sein des discours participatifs, nous constatons à présent que les pratiques deviennent le moyen d'élargir une base électorale affaiblie.

Le moment référendaire est exceptionnel dans la vie d'une commune en ce qu'il est un **événement particulier**. Il contribue à affirmer l'identité de celle-ci dans le temps grâce à la participation d'une majorité d'habitants à l'approbation ou au rejet d'une décision locale. Même si le référendum est intrinsèquement différent des instruments de démocratie participative, il peut être ponctuellement associé à une démarche participative. En Allemagne, la coïncidence entre un référendum local et un instrument de démocratie participative ne contribue pas à surcharger les demandes locales d'autant plus que le référendum fonctionne selon une temporalité qui lui est propre alors qu'en France, la démocratie participative vient accentuer le hiatus institutionnel existant entre la consultation et le référendum décisionnel. La fréquence référendaire dépend de la configuration territoriale et de la situation de la commune sur le plan intercommunal, mais le référendum local reste rare au sein du système représentatif même lorsque la législation y est très favorable comme dans le cas bavarois. En France, les **maires participatifs** sont un peu plus enclins à organiser des référendums surtout si leur parti politique accuse une érosion électorale importante. Le référendum est alors l'un des outils permettant de marquer la spécificité de l'action de l' élu local.

Chapitre 8 : La mise en écho avec d'autres instruments de démocratie participative

La démocratie participative vise une qualité de délibération plutôt qu'une approbation massive afin d'associer des citoyens éclairés à la décision. La participation excède le simple acte de voter, visant une profondeur de l'engagement et une collaboration du citoyen à l'énonciation des politiques publiques. L'idée de la démocratie participative trouve une application concrète à l'échelon local, puisqu'il s'agit de démocratiser notamment les sous-systèmes politiques¹. L'usage fréquent du référendum peut s'insérer dans une compréhension de l'évolution du modèle démocratique, puisqu'il accompagnerait une transformation de la relation entre gouvernants et gouvernés. Rune Premfors a proposé une typologie de trois modèles normatifs qui nous aident à situer l'inclusion du référendum local. Le tableau suivant permet de comparer les caractéristiques de ces trois modèles normatifs.

Tableau 83 : Trois formes démocratiques

	Démocratie faible	Démocratie rapide	Démocratie forte
Individu / collectif	Individualisme vertical	Collectivisme horizontal	Individualisme horizontal
Conflit / Consensus	Conflit	Conflit	Consensus
Objectif	Liberté individuelle	Egalité matérielle et politique	Autonomie personnelle
Type de préférences	Agrégative	Structurelle	Intégrative
Procédures de démocratie directe	Pas ou très peu	Beaucoup	Beaucoup
Relation au mandat des représentants	Pas de lien explicite	Liens	Interaction
Etendue démocratique	Très limitée	Promotion de la décision collective	Promotion de l'autonomie personnelle

Source : D'après Rune PREMFORNS, 2000, *Den starka demokratin*, Stockholm, Atlas, p. 35.

¹ Lars HOLTKAMP, Jörg BOGUMIL, Leo KIßLER, 2006, *Kooperative Demokratie, Das politische Potenzial von Bürgerengagement*, Frankfurt, New-York, Campus Verlag, p. 71.

Selon le modèle de démocratie forte, la démocratie directe vient non seulement compléter, mais également transformer la mentalité démocratique, puisque le lien avec les représentants n'est pas de type impératif, mais interactif, les représentants étant forcés d'établir un lien constant avec leurs électeurs au cours du mandat. Le comportement défini est celui d'une autonomie personnelle à mi-chemin entre un individualisme vertical et un cadre collectiviste où la négociation succède au conflit. Dans la première forme démocratique se rangent tous les usages plébiscitaires du référendum local alors que la démocratie rapide peut s'appuyer sur des procédures de démocratie directe structurant des préférences collectives¹. La définition de la forme démocratique d'un régime dépend fondamentalement des relations entre les procédures et le cadre de base ainsi que de la transformation du comportement des élites politiques. En analysant la place du référendum local au sein des instruments de démocratie participative, nous serons à même de juger de l'articulation des divers instruments de participation locale entre eux.

Le référendum local n'est pas intrinsèquement un instrument de démocratie participative, il est à la jonction entre la démocratie directe et la démocratie participative. S'il est assorti à l'initiative populaire, alors il devient associé à une mobilisation localisée avant de contraindre éventuellement l'action des élus par le résultat d'un vote. Dans le cas inverse, il n'est qu'une procédure au service de l'action des élus, c'est-à-dire un instrument pédagogique. Par politique « procédurale », il faut entendre des politiques qui opèrent « par la mise en place territoriale d'instruments de connaissance, de délibération et de décision peu finalisés *a priori* »². À la limite, les cinq critères de la démocratie procédurale peuvent lui être appliqués, puisque le référendum vise à légitimer des choix de politique publique tout en faisant participer des publics : le contrôle de l'agenda, l'inclusion, l'égalité politique, la participation efficace et la compréhension éclairée des enjeux locaux³ sont alors les dimensions importantes justifiant l'usage du référendum local. Au-delà de la disjonction entre

¹ Robert A. DAHL, 1971, *Polyarchy, Participation and opposition*, New Haven and London, Yale University Press, p. 2.

² Pierre LASCOUMES, P. LE BOURHIS, 1998, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, n°42, p. 39.

³ William M. LAFFERTY, 2002, « Varieties of Democratic Experience », in Dieter FUCHS, Edeltraud ROLLER, Bernhard WEßELS (dir.), Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, pp. 56-61.

instruments de démocratie participative et référendum local, nous souhaiterions examiner s'il existe une combinaison possible entre ces pratiques dans les deux pays.

I. Le référendum comme vecteur de mobilisation

Le référendum peut permettre de finaliser une mobilisation importante sur un sujet particulier. Il importe de mettre en évidence le fonctionnement des campagnes référendaires qui visent à promouvoir un point de vue sur une politique concrète.

A) La recherche incertaine de la délibération collective : étude des campagnes référendaires en France et en Allemagne

Les campagnes référendaires sont spécifiquement adaptées aux enjeux locaux de la question posée dans les deux pays. La qualité de l'information et la mise en œuvre de moyens divers de communication sont les deux clés de la mobilisation des populations locales.

1) La qualité de l'information

Certains référendums ont fait l'objet d'une campagne soignée et différente des campagnes électorales en raison de la teneur du projet. À ce titre, l'exemple de la consultation grenobloise du 22 juin 1983 est révélateur. L'enjeu portait sur le projet de tramway grenoblois dont l'investissement s'élevait à 800 millions de francs, impliquant trois années de travaux sur 11 km de chaussée. Les moyens d'information mis en place afin qu'il y ait échange de points de vue n'ont pas été lésés. Chaque groupe politique (majorité et opposition) a disposé d'un budget équivalent pour expliquer sa position, les associations concernées par le projet (unions de quartier, handicapés) ont également bénéficié de moyens financiers et des panneaux électoraux ont été installés trois semaines avant le vote. Une documentation présentant les points de vue opposés a été éditée et diffusée auprès de la population et des professions de foi ont été envoyées à chaque électeur ainsi que des bulletins de vote (oui-non) comme pour une élection normale. Le maire s'est engagé à respecter le verdict des urnes et des cartes d'« électeur de la démocratie locale » ont été conçues. Le vote s'est déroulé en semaine, les bureaux ont même été ouverts de 8 heures à 22 heures. Le taux de participation a atteint les 36% et 54% des votants ont été favorables au projet de réalisation du tramway. Le conseil municipal a validé le résultat après le vote. L'information a été équilibrée, même si le résultat a permis au maire de soigner son image participative. Lorsque les maires sont interrogés sur le

rapport entre référendum local et qualité du débat public, les réponses témoignent paradoxalement d'une confiance vis-à-vis des effets de ce type de procédure. Selon le sondage mené auprès des maires européens des communes de plus de 10 000 habitants, 29,1% des maires allemands s'accordent sur le fait que les référendums locaux produisent une qualité du débat public contre 26% des maires français¹. Les élus restent méfiants vis-à-vis des effets d'une procédure qu'ils jugent inadaptée à la production d'un débat public de qualité.

Lors de notre enquête menée en novembre 2005 dans la commune d'Halstenbek sur un référendum relatif à la construction d'une nouvelle infrastructure sportive, un panneau d'affichage présentait le principal débat public de la campagne de la façon suivante : « *Informationsveranstaltung zum Bürgerentscheid, Donnerstag 10. November 2005 um 19.00 in der Turnhalle (Grundschule Bichbargen)* »². Il s'agissait de l'annonce d'un débat public ayant lieu dans une école auquel la population de la commune était conviée. Dans un quartier d'Hambourg, à Altona, une initiative populaire à propos du maintien de la piscine était prévue pour le 1^{er} décembre 2005. Les partis politiques locaux ont alors mis à disposition de la population des éléments d'information sur le référendum communal à venir *via* des permanences.

« L'initiative vise le maintien de la piscine, mais la fraction Grünen / CDU...je ne sais pas si vous connaissez le contexte du quartier, mais à Altona, la CDU et les Verts collaborent...La fraction Grünen/CDU a proposé un contre-projet valable. On construit une nouvelle piscine, mais on ne garde pas celle qui existe, de toute façon, elle sera détruite, c'est pour cela que notre proposition est la seule valable ! »³.

Les permanences tiennent à disposition des électeurs des brochures d'information ainsi que le cahier des prises de position respectives des différents partis politiques locaux. On n'a pas toujours la création d'un comité référendaire comme en Suisse ni des brochures présentant un projet et un contre-projet, mais une information conséquente sur la généalogie du projet. Certes, les enjeux d'un référendum peuvent parfois être tels que le citoyen doit faire un effort

¹ Base de données SSD 0822 « The European mayor – Political leaders in the changing context of local democracy », Henry BÄCK, School of Public Administration, Göteborg University.

² Observation simple réalisée le 7 novembre 2005 sur un panneau d'affichage de la commune d'Halstenbek près de la sortie du métro. Traduction : « Séance d'information sur le référendum local, jeudi 10 novembre 2005 à 19h00 à la Turnhalle (école Bichbargen) ».

³ Entretien en face-à-face avec la responsable de l'organisation du référendum au local des Verts d'Altona, Erzbergerstraße 19, Hambourg.

conséquent pour mesurer les effets d'une politique locale sur le long terme. C'est pourquoi les autorités locales n'hésitent pas à multiplier les supports d'information pour que les populations puissent débattre des perspectives sous-entendues par la question référendaire. Dans la commune de Meyrin, le thème de la séparation des eaux claires et des eaux usées est important puisqu'une loi fédérale oblige chaque commune à prendre en charge cette séparation¹. Il importe ensuite pour l'avenir de la commune de déterminer le lieu de rétention des eaux (« lac des Vernes »). Cette question est extrêmement complexe, puisqu'il faut connaître à la fois les détails de la législation et de la série d'enquêtes qui ont été effectuées. Une étude de novembre 1993 avait révélé les insuffisances du réseau d'assainissement des eaux. Les enjeux de ce référendum local étaient extrêmement complexes, car ils s'enracinaient dans un temps assez long, le problème s'étant révélé à la fin des années 1980. Cependant, un dossier d'information assez conséquent comprenant le texte des initiants et le contre-projet avait été édité pour les électeurs. La qualité de l'information est une donnée importante pour la participation aux scrutins, même si les électeurs ne sont jamais informés sur la totalité des enjeux d'un référendum².

2) Le déroulement des campagnes référendaires

L'intensité des campagnes référendaires dépend du type de référendum et du thème proposé aux électeurs. Officiellement, le temps des campagnes est strictement délimité par la loi. Par exemple, en France, le décret n°93-222 du 17 février 1993, relatif à l'organisation de la consultation des électeurs par le conseil municipal, rappelle que les électeurs sont avertis de la consultation au moins trois semaines avant la date de scrutin, cet avertissement étant publié officiellement. Lors d'un entretien semi-directif avec le directeur du cabinet du maire du 19^e arrondissement de Paris, celui-ci nous a rappelé les conditions d'organisation des deux

¹ Une loi fédérale a été promulguée le 24 janvier 1991. L'article 7, concernant l'évacuation des eaux, rappelle que « les eaux polluées doivent être traitées. Les eaux non polluées doivent être évacuées par infiltration conformément aux règlements cantonaux. Si les conditions locales ne permettent pas l'infiltration, ces eaux peuvent, avec l'autorisation du canton, être déversées dans des eaux superficielles. Dans la mesure du possible, des mesures de rétention seront prises afin de régulariser les écoulements en cas de fort débit ». Une ordonnance du 28 février 1998 rappelle qu'il est interdit de laisser s'infiltrer les eaux usées.

² Jacques Généreux rappelle que nous ne pouvons pas anticiper les effets de toutes les politiques publiques. Le raisonnement s'applique à la connaissance des enjeux d'un référendum local. Jacques GÉNÉREUX, 1997, *Une raison d'espérer*, Paris, Plon, p. 102.

référendums locaux ayant eu lieu dans cet arrondissement et dont le maire est Roger Madec. À propos du référendum ayant eu lieu sur l'axe routier de l'avenue Jean Jaurès en septembre 2002, il a évoqué la façon dont la campagne avait été menée.

« Trois semaines avant le référendum du 28 septembre 2002, tous les 100 à 200 mètres le long de l'avenue, des panneaux-voiries ont été disposés. C'était des beaux panneaux avec écrit dessus "le 28 septembre, c'est vous qui décidez". On a ensuite édité une brochure de quatre pages à quinze jours du référendum, mais les panneaux permettaient de présenter les visuels de ce qu'allait être l'avenue »¹.

Les maires participatifs insistent sur la nécessité de préparer une consultation en éveillant un sens critique chez les électeurs. Marc Wolf, l'un des premiers maires à avoir innové en matière de consultation locale à Mons-en-Baroeul, s'est beaucoup attaché à préparer en amont les référendums qu'il a organisés sur le barème des impôts locaux. Lors d'un entretien avec sa première adjointe au cours de son dernier mandat ayant expiré en 2001, cette dernière nous a expliqué la façon dont le maire a conçu la dernière consultation qui portait sur trois questions, à savoir l'éclairage public, la télématique et la police municipale. Selon l'ex-adjointe,

« Mons-en-Baroeul est une commune de banlieue avec des problèmes de délinquance endémique. Le référendum a été longuement préparé à l'avance à l'aide de réunions-débats. Pour la question « voulons-nous une police municipale et y mettre le prix ? », nous avons recueilli les avis [des électeurs] de manière à établir les trois possibilités en termes de moyens, soit aucun policier, une possibilité moyenne de 15 policiers et une possibilité supérieure de 30 policiers »².

Les autorités locales n'étaient pas du tout convaincues par la nécessité de créer une police municipale, mais devant la montée de la délinquance et les revendications de la population, elles ont accepté de construire un dialogue pour proposer des choix de politique publique. Suivant les coûts occasionnés, la population s'est prononcée pour une quinzaine de policiers. Pour l'éclairage public, la proposition d'un éclairage performant avait un coût. Ainsi, les électeurs pouvaient nettement envisager les choix de politique publique tout en sachant les conséquences et les coûts afférents à ces choix. Toujours selon cette ex-adjointe,

« Le système d'autodétermination par référendum n'est pas facile et tellement inhabituel. Certaines personnes préfèrent se laisser guider que d'avoir à faire des choix. La personnalité de l'ancien maire a été contestée. Certains le trouvaient peut-être psychorigide,

¹ Entretien en face-à-face avec Guillaume Métayer le 4 juin 2004 à la mairie du 19^e arrondissement de Paris.

² Entretien téléphonique réalisé par nos soins le 3 septembre 2005 avec Mme Caudron, ex-première adjointe lors du dernier mandat de Marc Wolf (1995-2001).

mais c'est parce qu'il a des convictions fortes et authentiques. C'est pour cela qu'il peut apparaître dur. Le maire actuel est son ancien maire-adjoint. C'est un peu le fils symbolique qui tua le père, il y eut des tensions très fortes au moment des élections dues aussi à la personnalité intransigeante de Marc Wolf. Pour moi, Marc Wolf, c'est l'incarnation d'une autre manière de faire de la politique, d'un autre temps alors que le maire actuel est plus dans le clientélisme, la gestation de services sans avoir de colonne vertébrale politique »¹.

Les référendums locaux proposés par Marc Wolf se sont souvent déroulés en début ou à mi-mandat afin que la population ait une influence sur les choix de politique publique à poursuivre. Les campagnes ont été minutieusement préparées à Mons-en-Baroeul afin que le référendum ait une utilité véritable et que la plus grande partie de la population puisse participer à la consultation. Dès le lendemain de son élection en 1977, Marc Wolf avait lancé la pré-campagne du référendum budgétaire. Au journal municipal créé le 7 juin 1971 a été ajouté un bulletin de liaison bimensuel sur les rapports entre la municipalité et la population locale (*Mons information*). Le compte-rendu de la réunion du conseil municipal du 6 mai 1977 fait état du programme municipal du début du mandat jusqu'à l'organisation du premier référendum financier.

« -Recensement des besoins d'ici au 1^{er} juillet 1977.

-Pendant le troisième trimestre, préparation des études chiffrées pour dégager deux ou trois hypothèses de budget

-Présentation au public des documents financiers élaborés pour un examen collectif dans les quartiers avec le concours des élus et des correspondants d'un plan de réalisation triennal

-Ouverture de discussions entre la municipalité et la population préalablement à une consultation à organiser vers la mi-novembre »².

La campagne référendaire a eu lieu dans la dernière phase de ce programme. Le magazine *Mons information* du 14 octobre 1977 fait état d'une réunion publique au cours de laquelle une « consultation générale de la population sur les trois hypothèses de budget » est annoncée pour le 27 novembre 1977. « Monsieur le maire fournit d'abord des explications sur l'organisation du référendum qui exigera peu de moyens financiers, puisque l'essentiel de la tâche incombera aux conseillers »³. Le conseil municipal a alors été convoqué en séance publique le 27 novembre à 20h pour proclamer les résultats. En fait, la démarche proposée

¹ Entretien téléphonique précité avec Mme Caudron.

² Compte-rendu de la réunion du conseil municipal du 6 mai 1977. Travail sur les archives de Mons-en-Baroeul le 26 janvier 2005.

³ *Mons information* 3, 14 octobre 1977.

aux habitants comportait plusieurs volets puisqu'ils avaient la possibilité de voter pour l'une des trois hypothèses budgétaires (hypothèse basse, moyenne et haute), d'inscrire toutes leurs suggestions et critiques sur l'action municipale au dos de leurs bulletins et de signer la pétition demandant une subvention exceptionnelle de l'État au titre des équipements publics réalisés par la commune dans le cadre de la zone à urbaniser en priorité¹. La campagne référendaire de 1977 a servi de modèle pour la campagne suivante menée pour le référendum local du 23 novembre 1980, la méthode d'un questionnaire aux familles ayant été envoyé afin de définir les besoins sociaux et préparer les hypothèses budgétaires adéquates. En septembre 1980, le questionnaire détaillé comprenant 32 propositions portant sur les priorités municipales, a reçu 939 réponses². Dans chaque magazine, l'opposition émet des consignes de vote et des prises de position auxquelles le maire a répondu. Pour le référendum financier du 23 novembre 1980, quatre réunions publiques de quartier ont été organisées (les 07, 14, 18 et 21 novembre). Des mini-consultations de quartier ont même été prévues au cours de cette campagne, le journal *Mons information 28 bis* faisant état de la participation de 90 personnes à la réunion tenue dans le quartier « Haut de Mons » et de 699 votants pour la consultation spéciale sur les aménagements du quartier. Les référendums financiers de cette commune s'inscrivent dans le souci d'une démocratie continue où les consultations servent à affiner l'évaluation des besoins sociaux des habitants. Cette pratique de la démocratie continue suppose une organisation rigoureuse et un investissement particulier de la municipalité pour que l'information soit équitable. Le référendum financier du 15 novembre 1987 s'est inscrit dans la même logique. En somme, les campagnes référendaires des communes ayant eu recours à plusieurs référendums sont minutieusement préparées car l'objectif, au-delà de la tenue du référendum à proprement parler, vise la réputation de la commune en matière de démocratie locale.

Les campagnes référendaires peuvent être relativement longues pour les personnes concernées et subir un effet de dramatisation interne à l'instar de l'observation des préparatifs de campagne que nous avons faite dans la petite ville de Defersdorf, près de Nuremberg où le 17 juillet 2005, un référendum local a eu lieu sur un projet d'installation d'un supermarché.

¹ *Mons information 4*, Bulletin d'information municipal pour la ville de Mons-en-Baroeul, « spécial référendum », novembre 1977.

² *Mons information 25*, septembre 1980.

Une affiche indiquait un clivage net de quartiers, affirmant la position de ces habitants contre le projet d'implantation¹. Les campagnes référendaires dépendent de la taille de la commune et du sujet discuté. En général, la campagne officielle est calquée sur celle des élections locales comme en France où la campagne bat son plein deux semaines avant le vote. Dans la petite commune d'Espeluche (1 000 habitants) dans la Drôme, les temps forts de cette campagne se sont constitués autour de réunions publiques, d'un débat public contradictoire et de tracts pour le vote².

Pour les référendums illégaux, les campagnes ont associé divers supports de communication. Pour le référendum d'Arcueil ayant eu lieu en 1999 sur l'aménagement des voies au centre-ville en fonction du réseau de transport (« Les portes d'Arcueil »), la campagne référendaire avait été précédée d'une pré-campagne assez longue au cours de laquelle différents scénarios avaient été élaborés.

« On savait, après ces différents scénarios, que l'on ne touchait pas tout le monde en fin de compte. Il fallait une consultation plus formalisée. C'est comme ça si vous voulez qu'on est arrivés à l'idée d'un vote. Il fallait permettre aux gens d'avoir les éléments en main pour connaître le projet. Il y a eu des expositions, une maquette présentée à l'hôtel de ville. Un bus RATP s'est baladé dans la ville. Des outils différents ont été mobilisés comme l'enquête publique pour permettre la participation du plus grand nombre. Des documents ont été alors émis avec des vidéos. Dans les discussions, il y avait plusieurs possibilités, plusieurs options. Les gens n'étaient pas tous d'accord sur ce qu'il fallait privilégier. Est-ce qu'il fallait un centre commercial ou une activité économique de plus ? »³.

La campagne préréférendaire a été travaillée dans le sens d'une proposition d'alternatives à la population vis-à-vis des projets de réaménagement du quartier Laplace. La question référendaire a été construite à partir de cette première phase de participation des habitants, des élus municipaux et des forces vives locales (associations, entreprises).

« Les entreprises cherchent pour leurs employés à la fois des moyens de transport (RER, ligne 4 du métro qui va être prolongée jusqu'au carrefour de Bagneux) et un

¹ Observation réalisée le 26 mai 2005 à Defersdorf. Les affiches indiquaient l'opposition des habitants du quartier Roßtal et des environs. «*Roßtal und seine Ortsteile sagen Nein. Stimmen Sie gegen den Supermarkt an der Fürthei Straße. Gehen Sie unbedingt am Samstag 17. Juli zur Wahl!*» (Les quartiers de Roßtal votent non. Votez contre le Supermarché dans la rue Fürthei. Allez voter sans réserves le 17 juillet).

² Entretien téléphonique réalisé par nos soins le 31 août 2006 avec la secrétaire de mairie de la commune d'Espeluche.

³ Entretien en face-à-face avec Anne Buyck, maire-adjointe d'Arcueil, réalisé le 16 décembre 2003 à l'Hôtel de Ville d'Arcueil.

environnement adapté à leurs activités économiques. Les idées étaient partagées au sein de l'équipe municipale et deux scénarios ont été présentés à la population. Les présentations en mairie autour de la maquette ont montré que le débat portait sur l'urbanisme et pas seulement sur la ville. Il fallait penser à un équilibre entre les logements sociaux et les logements pavillonnaires. Le groupe de pilotage mené par les composantes politiques de la majorité a conduit le débat en indiquant un certain nombre de remarques (espace vert au-dessus du centre commercial, etc...). On a ensuite finalisé le projet soumis au référendum et la question posée a été "approuvez-vous le projet présenté pour la réhabilitation de la Vache Noire ?" L'aménagement du carrefour de la Vache Noire entrainé qui plus est dans le contrat de plan Région, le vote correspond à un travail fini »¹.

Dans le cas du référendum sur les portes d'Arcueil, la pré-campagne référendaire a d'une certaine façon permis clairement de dégager l'objet du vote. La campagne référendaire n'a plus besoin d'être amplifiée, dans la mesure où les habitants se déterminent en fonction de leur choix personnel.

« C'est un vote électoral classique, chacun peut s'exprimer. On a mis des panneaux d'affichage comme dans une campagne réglementée. On a choisi de faire voter tout le monde, les jeunes de plus de seize ans ainsi que les résidents extra-communautaires. À Arcueil, les gens qui paient des impôts ont le droit de s'exprimer. Il y a eu ensuite le déferé par le préfet. Il y avait quatorze bureaux de vote avant, un quinzième a été ouvert à l'Hôtel de Ville pour les étrangers pour qu'on puisse contrôler qu'ils habitent à Arcueil »².

La crédibilité d'un référendum local non accepté par le préfet tient à la qualité et au sérieux de son organisation. Il ne s'agit pas de consulter pour rechercher la force d'un signal envoyé à l'État, mais de conduire jusqu'à son terme une procédure qui permet de préparer une politique locale de réaménagement d'un quartier. L'équipe municipale d'Arcueil a en fait défini une méthodologie spécifique de conduite des débats sur un projet³. La première étape consiste à élaborer des scénarios d'aménagement, la deuxième à consulter les diverses parties concernées et enfin la troisième est consacrée à l'organisation du référendum sur le projet retenu. La même démarche a été appliquée pour le référendum de quartier en 2003 sur la démolition ou la reconstruction de la barre de la Vache Noire.

¹ Entretien en face-à-face avec Anne Buyck, maire-adjointe d'Arcueil, réalisé le 16 décembre 2003.

² *Ibid.*

³ Les archives du service des élections de la commune d'Arcueil ont révélé les prises de position des partis politiques locaux à l'égard du projet de rénovation urbaine. Les groupes divers droite et de l'opposition municipale (RPR-UDF) ainsi que les Verts alternatifs ont appelé à voter "non" tandis que le groupe de la majorité Entente citoyenne, le PS et le PCF ont appelé à voter "oui". Recherches menées aux archives du service des élections de la commune d'Arcueil le 6 mars 2004.

« Cette barre n'était pas intégrée à un paysage urbain [...]. On peut démolir la barre, on peut la réhabiliter, on peut avoir des entrées proches, on peut avoir une installation de commerce en bas de la barre. Les gens manquent de commerce. On a travaillé à ce que les rez-de-chaussée aient des commerces plutôt que des logements. Pour le projet de ce type-là, on est obligé de consulter les locataires. Depuis "les Portes d'Arcueil", on a travaillé sur ce projet là avec des scénarios différents [...] Les appartements de la Vache Noire ont des problèmes de bruit, il n'y a pas de qualité identique avec les logements neufs. La proposition de démolir la barre était tenable à condition d'être dans une démarche de démolition / reconstruction »¹.

Au cours de cet entretien, les termes revenant le plus souvent ont été « projet », « démarche », « proposition » pour mettre en évidence la politique de concertation systématique menée par les autorités municipales. Le référendum n'est pas une démarche ponctuelle, il a été répété pour être intégré à un mode régulier de concertation avec les habitants. Différents supports de communication ont été utilisés pour préparer ce mini-référendum.

« On a aussi travaillé sur des outils de communication (écrits, réunion publique, présentation à la Maison Soulas du dossier de maquettes. On a eu trois réunions avec les locataires [...]) Des questions pratiques ont été intégrées telles que le déménagement. C'était pour nous aussi l'occasion de présenter les projets et de récupérer les questions. Pendant tout l'été, on a travaillé avec une société qui s'appelle Espace-Cité. On a eu une démarche de porte-à-porte pour recueillir si vous voulez le sentiment et le perçu des questions des habitants. On a même réédité un document avec les réponses. On voulait inclure le binôme reconstruction / démolition dans la même question. Ont été consultés les locataires de la Vache Noire (bâtiment A, bâtiment B). Il était important que tous les locataires soient consultés. On a travaillé sur un bail, le choix des habitants était qu'il y ait un votant par famille »².

Dans ce type de référendum, les habitants ont participé à la définition de la procédure elle-même. La campagne référendaire a été rythmée par la préparation de la question posée ainsi que de ses modalités. Toutes les étapes ont été l'occasion d'associer les habitants au projet et à ses alternatives. Lors de la précédente consultation de quartier organisée dans la commune d'Arcueil en 2001, c'est le périmètre de l'assemblée de quartier qui a été retenu pour mener la consultation, de manière à ce que l'objet de la consultation puisse être porté devant les habitants réunis dans cette assemblée.

« En juin 2001, on avait été sollicité par la société Valiance, Société de transport de fonds, (l'interlocutrice épelle le nom). La société Valiance a 100 salariés, les employés de cette société se garaient dans la rue avoisinante et l'encombraient. On avait pensé au terrain intercommunal du lycée Milhaud, peut-être qu'on pourrait créer un parking. On a travaillé sur

¹ Recherches menées aux archives locales d'Arcueil le 6 mars 2004.

² *Ibid.*

l'extension possible du lycée et un programme de logements et avec les services concernés sur un projet de parking, avec une sortie rue Guilhot. Il fallait dégager la voirie (pause de l'interlocutrice), vous comprenez, la réaction des riverains était importante. On s'est dit : on présentera cela aux gens du quartier. Pourquoi fait-on un parking pour une société privée ? se sont demandé les gens (pause). D'une part, la réalisation du parking était payée par Valiance et d'autre part, dans le débat, on a pas décidé que ce terrain-là serve à un parking. Dans le débat, on a assuré nous c'est-à-dire la municipalité (hm) que cela pouvait être bien pour les habitants du quartier »¹.

La campagne référendaire est déjà presque terminée lorsque la phase finale de la campagne a lieu -à savoir les deux semaines précédant le vote- dans la mesure où le libellé de la question a été décidé au rythme des réunions publiques et de la consultation des principaux intéressés. La campagne référendaire peut contribuer à éclaircir les alternatives au projet afin que le projet final soumis au vote soit le plus en adéquation avec les revendications des habitants.

« On a retenu le principe d'un vote par famille. Une urne a été mise à la mairie. Le vote a eu lieu sur une semaine. [...] On a contrôlé la procédure, on a associé les gens au dépouillement »².

Pour certaines communes rurales, à l'instar d'Entremont en Haute-Savoie, lors du référendum du 8 octobre 1996 sur le projet d'une piste pastorale, un cahier de consultation a été ouvert en mairie³. Pour la consultation illégale de Sainte-Eulalie, organisée le 10 juin 2002, les préparatifs de la campagne ont été réalisés partiellement en regardant ce qui s'était fait lors de la consultation d'août 2001 à Chamonix.

« Les associations [à l'initiative de la demande de référendum] ont fait un travail de terrain avec une diffusion de tracts. La réunion publique de l'avant-veille a ramené un public de 350 personnes, ce qui est pas mal pour une commune de 4 200 habitants »⁴.

En ce qui concerne les référendums d'initiative populaire, les campagnes référendaires ont lancé certains initiateurs à un tel point que ceux-ci ont choisi de convertir leur mobilisation en engagement partisan ou en précampagne électorale. Beilharz a montré que pour le *Land* du Bade-Wurtemberg, environ un quart des initiateurs apolitiques sont entrés dans un parti

¹ Entretien en face-à-face avec Anne Buyck, maire-adjointe d'Arcueil, réalisé le 16 décembre 2003.

² *Ibid.*

³ Entretien en face-à-face avec Gilles Maistre, maire de la commune d'Entremont, réalisé le 30 septembre 2004.

⁴ Entretien avec Christian Laur, maire de Sainte-Eulalie (Gironde), réalisé le 9 juin 2006.

politique ou au sein d'une union d'électeurs (Wählervereinigung) : 40% ont choisi d'être candidats aux élections communales et 20% ont collaboré à d'autres initiatives citoyennes¹.

Les campagnes référendaires révèlent parfois des soucis partisans assez nets dans la redistribution des cartes politiques locales. À cet égard, les campagnes des référendums de fusion ne sont pas neutres politiquement. Le 13 juin 1999, une consultation déclarée illégale a été tenue simultanément dans douze communes contre un éventuel projet de fusion avec Lille. Les élus s'investissent alors considérablement en termes de temps dans la préparation de la consultation locale dont l'enjeu est de résister à une pression venue du centre. Le facteur de la disponibilité est prépondérant dans l'explicitation des enjeux de la consultation et dans l'annonce de la consultation auprès de la population. Dans le cas de la commune de Meyrin, nous avons pu sentir au cours d'un entretien, l'influence de la disponibilité sur la présentation du référendum.

« Mr Tschudi [Les Verts] a fait une campagne extraordinaire, je dois reconnaître. Faut dire qu'il a du temps et de la disponibilité et qu'il s'investit à fond dans la politique. Il est à bicyclette et on peut le rencontrer tous les jours à Meyrin. Pour moi, c'est impossible, je suis retenu à Genève pour mon travail, je ne peux pas me libérer pour faire plus de politique, on est pas tous égaux devant la disponibilité »².

La campagne référendaire devient l'occasion pour les élus d'opposition de s'impliquer entièrement, d'autant plus qu'ils sont minoritaires sur l'échiquier local. La collecte des signatures pour le lancement d'une initiative populaire est un acte politique privilégié de l'opposition municipale qui souhaite réagir à une politique locale. En réalité, l'opposition s'approprie les procédures de démocratie semi-directe qui deviennent alors une forme de recours populaire afin d'ajourner la décision locale.

Les campagnes référendaires sont calquées sur le modèle des campagnes électorales même si les référendums n'ont pas pour fonction première de bousculer la donne électorale ou de fragiliser la légitimité du pouvoir local. Il n'existe pas de délibération collective à proprement parler, c'est-à-dire d'une confrontation de points de vue pouvant déplacer les lignes et permettre aux citoyens de faire évoluer leur point de vue. Le référendum local n'est

¹ Günter BEILHARZ, 1981, *Politische Partizipation im Rahmen des §21 der Gemeindeordnung von Baden-Württemberg*, Dissertation, Tübingen, p. 134.

² Entretien réalisé avec Mr. Kirschmann le 1er octobre 2004 à Genève. Mr. Kirschmann est professeur dans un lycée technique, nous l'avons rencontré sur son lieu de travail.

pas un outil de démocratie délibérative, mais plutôt un moyen de peser sur une décision ou un choix de politique concrète dans les deux pays.

B) Impact décisionnel du référendum local : terminaison des procédures de démocratie participative

Le référendum local, en tant qu'outil décisionnel, a le mérite de formaliser une demande spécifique de politique publique. Il peut venir suppléer à d'autres instruments servant à porter cette demande lorsque ces derniers ont échoué. Il a ainsi un rôle de terminaison au sens où il formalise l'approbation ou le rejet d'une politique publique. Nous avons vu que l'initiative populaire avait une fonction de mise sur agenda par les citoyens ou les forces locales vives de problèmes publics locaux, le référendum permettant de trancher sur une question. Le référendum clôt le processus temporel d'élaboration de la politique publique¹. Il catalyse le fonctionnement du système représentatif car il exprime une demande sur laquelle les autorités municipales vont décider d'une politique publique (*policy decisions*) qui sera mise en œuvre par l'administration locale (*policy implementation*)².

1) Les vertus conclusives du référendum local

Le référendum s'est révélé plus efficace que les autres instruments de démocratie participative. Selon le responsable de la mission citoyenneté de la ville d'Arcueil,

« Le référendum d'initiative locale portant sur la reconstruction de la cité de la Vache Noire a concerné les habitants à plus de 60%. [...] or, dans le quartier Laplace, peu de gens de cette cité participent à l'assemblée de quartier. Les assemblées ne sont pas l'alpha et l'oméga de la vie politique locale. La politique systématique de concertation fait qu'il y a une diminution de la demande citoyenne »³.

En effet, Arcueil s'étant investie dans l'élaboration d'instruments de participation, ce n'est pas par les assemblées de quartier qu'un référendum peut être préparé. Pour le référendum des

¹ Volker SCHNEIDER, Frank JANNING, 2006, *Politikfeldanalyse, Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, p. 50.

² Bas DENTERS, 2005, « Squandering Away Thorbecke's Legacy? Some Considerations on Recent Dutch Local Government Reforms », in Kristof STEYVERS, Jean-Benoît PILET, Herwig REYNAERT, Pascal DELWIT, *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*, Bruges, Vanden Broele Publishers, p. 423.

³ Entretien avec Farid Benadou, responsable de la mission citoyenneté de la mairie d'Arcueil, à Arcueil le 12 décembre 2003.

sur la « reconstruction de la cité de la Vache Noire » qui a eu lieu dans un quartier, la dernière assemblée de ce quartier n'a même pas évoqué l'objet de ce référendum. Le référendum est une démarche ponctuelle qui permet aux habitants de trancher sur une question jugée importante à leurs yeux. En revanche, le référendum local portant sur le projet de rénovation urbaine a achevé une phase de concertation. La délibération du conseil municipal d'Arcueil du 13 septembre 1999, parvenue à la sous-préfecture le 16 septembre suivant, a permis l'ouverture du débat public autour du projet des « portes d'Arcueil » à partir du 17 septembre, ce débat devant se terminer par un référendum d'initiative locale¹. Dans la commune d'Espeluche, le référendum a permis de conclure un débat local sensible, puisque le vote du 20 octobre 2005 portait sur l'implantation d'éoliennes. Le projet avait été formulé sous l'ancienne mandature et remontait à plus de trois ans. Comme il y avait eu à l'époque une

« petite opposition, l'idée du maire sans étiquette, tête d'une liste d'entente communale, avait été d'organiser une consultation. De mémoire, ce fut la première consultation du département »².

On peut émettre l'hypothèse que le maire souhaitait asseoir sa légitimité, d'autant qu'il avait été élu en 2004 suite au décès de l'ancien maire. Il s'agissait d'affirmer solennellement la continuité du pouvoir local et des décisions aux yeux des habitants. On peut cependant partager le jugement de Maurice Druon lorsqu'il estime que

« Le penchant naturel de la démocratie est de tendre à confondre consentement et décision [...] Une sorte de complicité démagogique s'établit entre le mandant et le mandataire, le second cherchant à consolider sa situation auprès du premier en flattant ses souhaits, en se pliant à ses injonctions, en s'ingéniant à lui complaire en tout, faisant en sorte que le mandant conserve l'autorité qu'il lui a déléguée »³.

La consultation locale peut en partie régler cet écueil en ce qu'elle porte sur un projet de décision locale⁴ tout en confirmant la légitimité du pouvoir local en place. La consultation⁵ est entrée timidement dans les mœurs ainsi qu'une pratique de la délibération, mais il est encore

¹ Recherches menées au sein des archives du service des élections de la commune d'Arcueil le 6 mars 2004.

² Entretien téléphonique réalisé par nos soins avec la secrétaire de mairie de la commune d'Espeluche le 31 août 2006.

³ Maurice DRUON, 1982, *Réformer la démocratie*, Paris, éditions Plon, pp. 20-21.

⁴ Le tribunal administratif de Lille rappelle le 16 juillet 1992 que la consultation doit porter sur un projet de décision. Jean-Pierre LEMOÏNE (dir.), 1998, *Formulaire des maires*, Paris, éditions Litec, p. 558.

⁵ Jacques CHEVALLIER, 2003, *L'État post-moderne*, Paris, LGDJ, pp. 174-175.

trop tôt pour dire si l'on peut vraiment parler d'une association des citoyens aux décisions locales, puisque le moment délibératif et le moment décisionnel de la démocratie ne sont pas assez articulés en France, comme en témoigne la forme du « débat public » souvent utilisée à des fins pédagogiques¹ plutôt qu'à des fins délibératives.

2) Délibérer sans décider : le cas du débat public en France

Le référendum local, de par son aspect décisionnel, pourrait être une issue à d'autres pratiques participatives et permettre de trancher un débat. Lors du débat public organisé en 2006 à propos du projet ferroviaire Bordeaux-Espagne, nous avons posé une question à la commission particulière du débat public concernant la possibilité d'un référendum régional qui viendrait clore la phase participative du débat public. Notre question (question n°75) posée le 5 septembre 2006 fut la suivante : « est-il possible d'organiser un référendum régional sur ce problème qui engage l'avenir de la région ? » Nous savions que nous obtiendrions une réponse négative, mais nous tenions à analyser l'argumentaire de la réponse :

« Le débat public défini par la loi de 2002 intervient avant toute décision. Il a pour but d'informer la population concernée du projet, de la faire s'exprimer sur le projet sous forme de questions / réponses, de positions, d'avis pour éclairer le mieux possible le maître d'ouvrage pour que celui-ci prenne sa décision sur la suite à donner en toute connaissance de ce qui aura été dit dans le débat public. Vous pouvez vous exprimer en nous écrivant, en consultant régulièrement notre site internet, et aussi en participant aux débats publics organisés dans votre région »².

L'idée selon laquelle les participants puissent poser des questions quant aux modalités de la décision prise n'est pas prise en compte par la commission ; or, un tel débat pourrait également être tranché par la mise en place d'un référendum à options. C'est justement la façon dont la procédure du débat public sur le projet ferroviaire a été présentée qui a posé problème aux participants de la réunion publique de lancement qui s'est tenue le 7 septembre 2006 au Palais des Congrès de Bordeaux. Lors de notre simple observation de cette réunion, nous avons pu mesurer à quel point la procédure elle-même était contestée. Au moment où

¹ La Commission Nationale du Débat Public créée par la loi Barnier de 1995 a pour finalité de faire délibérer citoyens et experts sur un problème qui affecte leur cadre de vie.

² Réponse rédigée par la CPDP le 18 septembre 2006. http://www.debatpublic-projetferroviaire-bordeaux-espagne.org/actualite/questions_reponses.html?id=2 Site consulté la dernière fois le 26 avril 2008.

l'un des membres de la CPDP (Commission Particulière du Débat Public) a présenté le déroulement de la séance, des exposés et des interventions du public, des sifflements ont perturbé le débat. La contestation de ces règles tient au fait que le précédent débat public sur le projet de contournement autoroutier de Bordeaux ne s'est pas bien achevé¹ du fait de la démission de la CPDP qui a protesté contre le fait que la décision avait déjà été prise en haut lieu par le Ministère des Transports sans qu'elle en soit informée.

En assistant au débat public qui a eu lieu, à la fin de l'année 2003, sur le contournement autoroutier de Bordeaux, nous avons remarqué que les participants ont très vite senti que la décision avait été déjà prise par le Ministre des Transports. La démission de la Commission particulière du débat public a sanctionné le mépris que le gouvernement de l'époque a eu vis-à-vis de l'exercice de démocratie participative², en en faisant le simple exercice de légitimation d'une décision prise au préalable³. Le débat public organisé à Bordeaux a duré deux mois, avec un certain nombre de réunions publiques, des colloques, des débats contradictoires, un forum électronique et des cahiers d'acteur.

Notre observation participante a permis de remarquer la méfiance réciproque existant entre les experts et les citoyens lors des ateliers thématiques. Lors de nos entrevues semi-structurées avec l'ensemble des acteurs participant aux ateliers thématiques, nous avons remarqué que ce pessimisme réaliste était latent, puisque la plupart des acteurs ne se faisaient aucune illusion quant à la décision prise et anticipait déjà les autres moyens de faire pression pour éviter le lancement du projet. L'arène délibérative ressemblait plutôt à la mise en scène

¹ Lors de la séance du 7 septembre 2006, Alain Rousset, président du conseil régional d'Aquitaine, a rappelé le fait qu'on ne pouvait « pas se permettre de rater ce débat public du fait de l'échec du débat précédent sur le grand contournement ».

² Pierre SADRAN, 26 janvier 2004, « Pour un débat public », *Sud-Ouest*, p. 9 : « en réalité, l'erreur dévoile un retard de la démocratie française sur les exigences contemporaines de la délibération en ne retenant qu'une conception restrictive, incantatoire ou instrumentalisée de la participation, réduite à n'être qu'une pièce supplémentaire dans la boîte à outils des élus ». Dans ce cas-là, la décision a précédé la délibération.

³ Le 1^{er} mars 2007, le TA de Bordeaux a annulé la décision ministérielle du 14 mai 2004 retenant le principe de réalisation du contournement autoroutier dans le cadre d'une concession. Requête n°0603435 du TA de Bordeaux. Raphaël ROMI, 2007, « Le débat public dans le droit positif », dans Martine REVEL, Cécile BLATRIX, Loïc BLONDIAUX, Jean-Michel FOURNIAU, Bertrand HÉRIARD DUBREUIL, Rémi LEFEBVRE (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, p. 65.

d'un affrontement différé entre les promoteurs du projet du maître d'ouvrage et les opposants comme si elle permettait de situer la configuration de cette opposition. Dans cette perspective, le débat public permet de rendre visible les ressources des parties qui s'affrontent sur le dossier. Romain Rollant distingue pour sa part trois registres utilisés au cours du débat public sur le grand contournement, le registre offensif permettant de se présenter d'emblée comme opposé au sujet abordé, le registre compréhensif qui utilise des schèmes de présentation similaire à ceux auxquels on s'oppose en marquant une ouverture et le registre thématique où l'intervenant se limite à un aspect du sujet¹. De notre point de vue, les échanges ont souvent confirmé la position des uns et des autres, l'exercice de la délibération collective devant permettre une évolution des positions voire la recherche de compromis en fonction des attentes des acteurs. À plusieurs reprises, certains associatifs avaient demandé la tenue d'un référendum local pour que le débat puisse être réellement tranché. Lors d'un entretien avec l'un des membres d'une association opposée au contournement autoroutier, celui-ci nous a fait part de sa déception et de sa détermination à jouer toutes les cartes de la démocratie participative :

« On réclame le référendum local. La seule conclusion d'une démocratie participative est le référendum. Pendant le déroulement du débat, nous étions sur le fond et pas sur la forme. Maintenant que la décision est prise, on est en plein dans la forme »².

Ces propos révèlent une des vertus du référendum local qui est de trancher un litige *via* le suffrage des citoyens. La déception engendrée par le débat public a conduit les opposants au projet à se tourner vers des procédures qui ont une prise plus forte sur la décision ou qui ont une valeur de signal. Le référendum local devient l'instrument privilégié pour les acteurs cherchant à gagner du temps pour que la décision n'entre pas en application directement.

Le véritable enjeu du référendum local, au-delà d'une contestation du système représentatif, est de formaliser la participation des citoyens à certaines décisions qui ont un impact réel. Le débat public permet de considérer tous les problèmes relatifs à la construction

¹ Romain ROLLANT, 2004, *La mise en débat des grands projets d'infrastructure, une approche des procédures participatives, l'exemple du débat public sur le projet de contournement autoroutier de Bordeaux*, DEA sous la direction de Pierre Sadran, IEP de Bordeaux, p. 69. Romain ROLLANT, 2007, « De la légitimation des acteurs à la légitimité du débat public », Martine REVEL, Cécile BLATRIX, Loïc BLONDIAUX, Jean-Michel FOURNIAU, Bertrand HÉRIARD DUBREUIL, Rémi LEFEBVRE (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, pp. 178-188.

² Entretien effectué le 24 mars 2004 avec l'un des membres du collectif « Bordeaux incontournable ».
Christophe Premat – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne »

d'une infrastructure (impact environnemental, développement des activités économiques, attractivité touristique, réelle amélioration des flux de transport), mais la complexité des débats aboutit toujours à une décision qui est celle de réaliser ou non un contournement. Le décret n°2002-1275 du 22 octobre 2002, relatif à l'organisation du débat public et à la Commission nationale du débat public, définit les différentes thématiques concernant la protection de l'environnement susceptibles d'être soumises à un débat public. La création d'autoroutes ou de routes express, l'élargissement de routes à deux ou trois voies, la création de lignes ferroviaires, de voies navigables, d'infrastructures de pistes d'aérodromes et d'infrastructures portuaires, la création de lignes électriques, de gazoducs, d'oléoducs, d'installation nucléaire, de barrages hydroélectriques, le transfert d'eau de bassin fluvial, les équipements industriels et les équipements culturels, sportifs, scientifiques ou touristiques (coût supérieur à 300 millions d'euros) peuvent faire l'objet d'un débat public. La plupart de ces thèmes ne peuvent pas donner lieu à un référendum dans la mesure où ils relèvent de la compétence de l'État. Le référendum pourrait alors intervenir comme procédure de décision collective sanctionnant une phase délibérative de haute qualité¹. L'évolution du référendum local serait considérablement affectée par la combinaison entre un instrument de délibération et un outil révélant l'état d'une préférence collective.

3) Le ralentissement des politiques locales

Les citoyens peuvent également se transformer occasionnellement en *Vetospieler*² lorsqu'ils n'acceptent pas ladite politique publique³. Dans la ville de Remscheid (Rhénanie du Nord-Westphalie), les autorités locales avaient décidé au cours de l'année 1995 d'aménager le centre-ville pour y construire un parking et une zone piétonnière qui viendraient renforcer l'attractivité de cette aire urbaine. Une récolte de signatures lancée en mars 1995 a abouti à une pétition d'habitants (*Einwohnerantrag*) le 6 juin 1995. La décision du conseil municipal

¹ Le référendum communal peut être un signal envoyé après le débat public. Les habitants du Verdon-sur-mer (Gironde) ont été consultés le 12 avril 2008 sur le projet d'implantation d'un terminal méthanier sur leur commune. Cette consultation informelle a vu l'opposition à ce projet partagée par 68% des votants. Le projet de terminal méthanier de 4Gas, filiale du fonds d'investissement américain Carlyle, avait fait l'objet d'un débat public entre septembre et décembre 2007. *Sud-Ouest*, 13 avril 2008.

² L'expression signifie que les citoyens peuvent utiliser le référendum comme un droit de veto.

³ Volker SCHNEIDER, Frank JANNING, 2006, *Politikfeldanalyse, Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, p. 83.

Christophe Premat – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne »

du 10 juillet de 1995 a été de refuser l'objet de cette pétition. C'est alors que les habitants mécontents de cette décision se sont mobilisés dès le 9 octobre 1995 autour d'une initiative populaire. Le référendum a eu lieu le 4 février 1996 ; il s'agissait pour les électeurs de décider de la construction du parking avec création d'une zone piétonnière. 92,9% des votants ont accepté l'objet de l'initiative contre 6,9%, le référendum ayant permis en l'espace d'une année de satisfaire les plaintes des habitants qui ont refusé un tel projet¹. Il est évident que la possibilité des référendums locaux a pour effet de ralentir la temporalité même des politiques publiques, celles-ci devant être négociées en concertation pour éviter le lancement de telles procédures.

Lorsque le référendum sanctionne une initiative populaire de proposition, il bloque une décision locale sans rien proposer à la place. À ce titre, il n'est pas la terminaison d'un processus de participation, mais est une forme de **veto**. Cette catégorie de référendums suspensifs (vetos) a été introduite au sein des typologies de situations référendaires par Simon Hug et George Tsebelis. En plus de la différence entre référendum consultatif et décisionnel, la fonction de veto permet de comprendre la manière dont le référendum perturbe le système représentatif en annulant une décision ou en rejetant définitivement un projet de politique publique². La situation de la commune de Murrhardt (13 000 habitants) dans le Bade-Wurtemberg, est à cet égard intéressante. La question de la construction d'une maison communale a été au centre des débats politiques locaux de 1979 à 1996. Il y eut un premier référendum local le 1^{er} juin 1980 à ce sujet qui vit l'initiative « Pro Bürgerhaus » nettement défaite (75% de « non » soit un taux de refus de plus de 50% sur l'ensemble des électeurs). Un deuxième référendum eut lieu le 27 octobre 1985 sur la construction d'une salle des fêtes. Avec un taux de participation de 52,6%, les habitants se sont prononcés à 67% contre ce projet : le référendum a été valide et le résultat s'est imposé aux autorités. Un questionnaire (*Bürgerbefragung*) a été distribué en juillet 1989 sur l'emplacement de la maison communale, 2 348 voix sur 3 012 s'étant prononcées pour une localisation du bâtiment près de l'église catholique. Un concours d'architecte a été lancé le 19 mai 1990, le coût des travaux ayant été estimé à 21 millions de DM. En novembre 1991, le conseil municipal a déclaré qu'il ne

¹ Klaus RITGER, 1997, *Bürgerbegehren und Bürgerentscheid*, Baden-Baden, Nomos, p. 28.

² Simon HUG, George TSEBELIS, 2002, « Veto players and referendums around the world », *Journal of Theoretical Politics*, 14 (4), p. 478.

pouvait pas financer le projet. Le 12 décembre 1991, un projet de 10 millions de DM a été présenté au conseil municipal, mais une initiative populaire est lancée en 1992 contre cette décision sans être valide juridiquement (la question n'est pas assez précise et est source de malentendus).

L'effet de cette initiative rejetée est de suspendre la décision locale et donc de bloquer le projet d'investissement. Enfin, un référendum local a vu le jour le 14 mars 1993 : avec un taux de participation de 49,1%, les habitants ont approuvé l'objet du référendum (56,3%), mais le référendum n'a pas été validé à cause de la faible représentativité de la position majoritaire (21,4%). Les autorités sont passées outre le déficit de quorum pour approuver la position majoritaire et décider de la construction d'une nouvelle salle des fêtes le 12 décembre 1993¹. On perçoit combien le référendum local peut être source de blocage et d'ajournement d'une politique locale jugée trop coûteuse par les habitants alors qu'elle concerne un équipement culturel. Il a fallu trois référendums, quatre initiatives et un questionnaire pour que les autorités s'affranchissent du quorum juridique et se décident en faveur de ce projet culturel. L'exemple de la commune de Schönau (2 500 habitants), dans le Bade-Wurtemberg, montre **une situation de plusieurs référendums portant sur le même sujet**.

L'histoire des deux référendums tenus dans cette commune en 1991 et en 1996 remonte à 1986, lorsqu'au lendemain de l'accident de Tchernobyl, les écologistes de Schönau ont milité pour la production d'une énergie électrique propre. Un groupe du nom de « Parents pour un futur sans nucléaire » s'est constitué contre la firme régionale alimentant la ville en électricité (KWR). KWR souhaitait renouveler le contrat avec la commune devant expirer en 1994. Le conseil municipal a accepté de justesse (sept votes contre six pour le renouvellement du contrat) et un référendum est organisé en octobre 1991. Avec un taux de participation de 74,3%, 55,7% des votants ont choisi l'abrogation du contrat avec KWR. Les environnementalistes ont alors fondé leur propre entreprise EWS alimentant la ville en électricité. En 1993, des élections ont porté à la mairie un candidat CDU (élections mayorales) qui s'était prononcé en faveur d'EWS. En 1994, les élections municipales ont vu l'arrivée de conseillers indépendants et en 1995, KWR et EWS ont présenté à la ville un contrat en compétition. Le conseil municipal a finalement décidé le 20 novembre 1995, avec 6

¹ Ce cas d'études provient de recherches menées au sein des archives de l'association *Mehr Demokratie* à Stuttgart (coupures de presse).

votes contre 5, en faveur d'EWS. Une initiative populaire a été lancée, soutenue par la CDU entre autres et en 1996 a lieu le référendum. Avec un taux de 84,3%, les votants ont largement plébiscité le projet des environnementalistes (52,4%). C'est le 1^{er} juillet 1997 que l'entreprise EWS a pris en charge l'énergie électrique de la ville, les environnementalistes espérant remplacer totalement l'énergie nucléaire autour de l'année 2005¹. La position des environnementalistes a été confirmée dans le temps par un référendum qui vient marquer solennellement la fin d'un débat public local très intense et d'une mobilisation très forte des écologistes et des entreprises.

La **temporalité référendaire** excède nettement le calendrier électoral et allonge considérablement le délai d'émission des politiques publiques locales. Malgré tout, les situations de blocage récurrent restent exceptionnelles et dans la plupart des cas, le référendum vient terminer un débat sur une question d'intérêt local avec l'incertitude quant à son résultat.

II. L'isolement du référendum au sein du dispositif participatif

La démocratie participative est perçue comme une voie médiane ne remettant pas fondamentalement en cause le principe représentatif, mais le transformant dans le sens d'une perméabilité aux demandes de la société civile en dehors du calendrier électoral. Il existe une ouverture du temps représentatif aux citoyens désireux de s'engager aux côtés des élus dans un processus de dialogue à propos de l'impact d'une politique publique ou d'un projet de politique publique. Selon Slobodan Milacic,

« Ce qui est relativement nouveau, c'est son inscription à l'ordre du jour principal et sa fréquente valorisation par évocation, bien davantage que par la définition ou, a fortiori, les réalisations »².

Il est vrai que la démocratie participative, contrairement à la démocratie directe plus réduite en termes d'instruments, relève d'une lutte pour la définition. Pour Cécile Blatrix, « la construction sociale du phénomène participatif relève ainsi d'une compétition entre acteurs

¹ Bouwe R. DIJKSTRA, Patrick R. GRAICHER, septembre 2000, « Showdown in Schönau: a contest case study », *Discussion Paper Series, Department of Economics*, n°328, Université d'Heidelberg.

² Slobodan MILACIC, 2006, « Démocratie représentative devant un défi historique ? », dans Rafaâ BEN ACHOUR, Jean GICQUEL, Slobodan MILACIC, *La démocratie représentative devant un défi historique*, Bruxelles, éditions Bruylant, p. 29.

aux positions et logiques différentes pour imposer leur conception de la "démocratie participative" »¹. Elle a montré dans sa thèse comment les élus français ont tenté de réduire au maximum l'institutionnalisation de procédures participatives venant menacer la légitimation électorale. La prolifération des dispositifs participatifs témoigne de cette concurrence en termes définitionnels et de cette difficulté à préciser les modalités d'intervention des citoyens sur la scène politique eu égard au développement des politiques publiques. Dans ce contexte, le référendum pose deux problèmes, à savoir qu'il peut court-circuiter la relation entre élus et forces vives locales (associations) ; d'autre part, il a une prise directe sur la décision. Alors qu'en France, il existe une multiplication d'instruments participatifs consultatifs, le référendum communal reste considérablement marginalisé. En Allemagne, là où le référendum communal est intégré, on trouve également d'autres outils participatifs, ce qui montre la cohérence de l'institutionnalisation de ces procédures. Cependant, en Allemagne, là où la législation n'est pas favorable au référendum, l'initiative populaire et la pétition restent tolérées, l'important étant de neutraliser le prix de sortie, c'est-à-dire la contrainte pesant sur la décision locale. Si nous prenons le cas des législations réfractaires en Allemagne, nous trouvons une situation similaire à la France avec toutefois une différence importante : là où les élus français feraient la promotion d'une multitude d'outils consultatifs, les autorités de ces *Länder* n'ont pas jugé utile de restreindre l'initiative populaire contraignante. Contrairement à la France, les efforts des mobilisations de l'après-1968 en Allemagne ont porté sur l'institutionnalisation de la pratique référendaire. Le référendum local a été en fait un support institutionnel permettant à des mouvements extra-parlementaires d'exprimer leurs revendications vis-à-vis des systèmes politiques locaux.

A) La relation entre le référendum local et les autres instruments de démocratie participative

Le référendum local est un outil de démocratie directe issu de l'impossibilité de réunir l'ensemble des citoyens sur un espace public physiquement délimité. En réalité, son usage a été légitimé par la nécessité de remédier aux dysfonctionnements du système représentatif ainsi que par la désuétude du mode de l'assemblée communale soit qui reste en vigueur dans

¹ Cécile BLATRIX, 2000, *La « démocratie participative », de Mai 1968 aux mobilisations anti-TGV, processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, Thèse de doctorat, Université de Paris I, p. 48.

certaines communes, soit qui est réaménagé en points de rencontres entre le maire et ses administrés. Il est intéressant de noter que cette subsistance est destinée à éviter la perturbation du temps représentatif occasionnée par les référendums et dont l'effet d'incertitude gêne considérablement les systèmes politiques locaux.

1) Les assemblées communales extraordinaires

On trouve encore des traces d'assemblée communale¹ en Allemagne sans qu'il y ait de véritable décision prise en commun. La multiplication des points de dialogue et de consultation est faite pour éviter le lancement d'initiatives populaires et de référendums locaux. Il faut en réalité distinguer l'assemblée communale (*Gemeindeversammlung*)² qui correspond à l'assemblée des habitants délibérant et décidant directement des affaires communales et l'assemblée extraordinaire (*Bürgerversammlung*) qui de son côté correspond à une réunion des habitants avec le maire (*Einwohnerversammlung*). C'est pourquoi ce type ancien de démocratie directe a manifestement été récupéré par des maires soucieux de sonder l'opinion de leurs administrés pour prendre en compte une demande sociale particulière. Le référendum local, susceptible de mener à une décision populaire, contourne la volonté des élus qui le vivent difficilement.

En France, pendant les années 1960 et 1970, les idées autogestionnaires de certains élus avaient réanimé ces assemblées communales, à l'instar de la commune de Saugues où la première assemblée communale a eu lieu en janvier 1966. C'est aussi le cas de Saint-Luzin (Maine-et-Loire, 700 habitants) où une assemblée annuelle permettait à tous les habitants de faire le point et le bilan de l'action municipale³. Cette pratique subsiste de manière très

¹ Cette assemblée communale trouve ses racines dans les premières assemblées germaniques où les hommes éalisaient le roi, décidaient de la paix et de la guerre, exerçaient la haute justice contre les traîtres et mettaient à l'épreuve les jeunes hommes en âge de porter les armes. Pierre GAXOTTE, 1963, *Histoire de l'Allemagne*, tome I, Paris, éditions Flammarion, p. 24.

² En ce qui concerne les assemblées locales, les Länder du Schleswig-Holstein, de la Basse Saxe, de la Hesse et du Bade-Wurtemberg avaient adopté des chartes municipales prévoyant des assemblées directes, soit facultatives soit obligatoires pour les communes de moins de 200 habitants. Hellmut WOLLMANN, 1999, « Le système local en Allemagne : vers un nouveau modèle de démocratie locale ? », dans CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, p. 110.

³ Roger BEAUNEZ, Francis KOHN, 1975, *La démocratie locale, un préalable : l'information dans la cité*, Paris, éditions ouvrières, p. 116.

marginale dans des communautés anarchistes qui pratiquent l'entente consensuelle sur toutes les questions d'organisation. Lors d'une discussion collective avec quatre militants de la communauté Longo Maï en Ardèche, ceux-ci ont rappelé qu'il existe plusieurs éco-villages et communes anarchisantes organisés à partir des procédures de démocratie directe qui demandent un investissement conséquent. Les décisions sont prises à main levée et comme le rappelait l'un des membres de cette communauté : « nous connaissons ce que nous nommons des situations de mini-putsch, lorsque quelqu'un tente d'imposer ses positions sans que la discussion ait été jusqu'à son terme »¹. Le principe de cette auto-organisation existe dans des communautés anarchistes et également dans certaines communes rurales.

En Allemagne, si la *Gemeindeversammlung* subsiste de manière très marginale en tant que mode de gestion des affaires locales, il existe encore des réunions régulières avec les élus locaux et tous les habitants dans un certain nombre de communes. On parle alors d'assemblée communale même si elle ne se substitue en aucun cas aux institutions représentatives. Le mode de la *Bürgerversammlung* avait été défendu par des libéraux tels que von Rotteck dès les années 1830 lors du *Frühliberalismus* afin d'associer l'autonomie communale aux pratiques de démocratie directe². De nos jours, il s'agit plutôt de renforcer le lien entre l'élu et ses administrés. Par exemple, la charte communale du *Land* de Hesse prévoit que les assemblées communales doivent avoir lieu dans les villes et les communes au moins une fois par an. Les conseillers municipaux sont ainsi interpellés sur des questions importantes sans qu'il y ait une quelconque contrainte en matière décisionnelle³. L'assemblée est dirigée par le conseil municipal qui devient pour l'occasion un conseil extraordinaire destiné à associer les habitants aux débats locaux. La *Bürgerversammlung* est encore pratiquée dans des communes

¹ Rencontre avec quatre membres de la communauté de Longo Maï (Ardèche), le 4 mai 2002 à l'ENS-LSH de Lyon.

² Jörg BOGUMIL, Lars HOLTKAMP, 2006, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, eine policyorientierte Einführung*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, p. 20.

³ Hessische Gemeindeordnung (HGO), 25 Februar 1952, § 8a : « Zur Unterrichtung der Bürger über wichtige Angelegenheiten der Gemeinde soll mindestens einmal im Jahr eine Bürgerversammlung abgehalten werden. In größeren Gemeinden können Bürgerversammlungen auf Teile des Gemeindegebiets beschränkt werden » [En vue de l'information des citoyens, une assemblée générale citoyenne doit avoir lieu au moins une fois par année. Dans les communes de taille plus importante, ces assemblées peuvent être limitées à une partie du territoire communal].

bavaroises¹. Par exemple, dans la ville de Nuremberg, l'assemblée communale est en fait une réunion régulière avec le maire. La commune est partagée en 22 secteurs et le maire s'y rend de temps en temps pour y rencontrer les habitants de la commune (pas forcément du quartier même puisque cette assemblée est ouverte à tous les habitants).

« Théoriquement, cette assemblée a lieu une fois par an, mais en pratique elle se produit tous les deux ans. Sur 30 000 personnes d'un secteur pouvant y assister, on compte 300 à 400 participants »².

Cette pratique plus symbolique est destinée en partie aux habitants des secteurs qui n'ont pas un élu de quartier et qui peuvent ainsi faire part de leurs préoccupations. Elle n'a donc pas grand-chose à avoir avec les assemblées communales chargées de délibérer et de décider des affaires locales. En revanche, il existe une spécificité bavaroise qui consiste à la création d'un délégué de secteur (*Ortsprecher*) qui siège au conseil municipal mais qui n'a pas le droit de voter sur les délibérations locales.

« Le délégué de secteur a une vieille légitimité démocratique, on peut considérer cette institution comme relevant de la participation locale des habitants au même titre que l'initiative populaire, le référendum local et l'assemblée communale [...] Le délégué de secteur est élu dans son secteur et siège au conseil, il est considéré comme un membre à part entière de ce conseil. Cette institution se retrouve dans les grandes villes et existe depuis plus de soixante ans. Elle fonctionne mieux à Erlangen et à Munich »³.

Les délégués de secteurs sont en fait élus au moment des assemblées communales, d'où le lien entre ces deux institutions. Il existe la pétition (*Bürgerantrag*) et également des représentants d'arrondissements (*Stadtbezirkevertretung*) à Ingolstadt et à Munich. Ces représentants font partie des associations locales qui sont implantées dans chaque secteur de la ville. Tous les trois mois, ces *Bürgervereine* sont invités à une table ronde avec le maire pour une session de discussion (*Bürgervereinsrunden*). Notre interlocuteur nous a présenté ce panel d'instruments de démocratie participative et directe en insistant sur la difficulté qu'il y a à maintenir une démocratie vivante. Les structures parallèles peuvent à un certain moment empêcher les possibilités de rénover les pratiques démocratiques. L'importance de cette

¹ En 1974, l'article 18 a été ajouté pour préciser les modalités de l'assemblée communale extraordinaire pouvant être convoquée à l'initiative des habitants (*Mitberatungsrecht*). Michael DEUBERT, 1987, *Kommunalforschung für die Praxis, Direkte Demokratie und unmittelbare Bürgerbeteiligung*, Stuttgart, Boorberg, p. 25.

² Entretien réalisé le 30 mai 2005 et traduit par nos soins à Nuremberg avec M. Frommer, responsable de l'administration communale de la ville.

³ *Ibid.*

institution de médiation locale a néanmoins été soulignée par certains élus locaux français à l'instar de Michel Charzat, maire du 20^e arrondissement de Paris.

« En Allemagne s'affirme le phénomène de la *Bürgerinitiative* destinée à faire remonter vers le conseil communal réflexions et propositions, comme [celle] de la *Bürgerversammlung*, assemblée générale consultative des citoyens »¹.

On voit à quel point une expérience de participation des habitants à la vie locale peut poser des problèmes d'application tout en étant louée à l'étranger. La *Bürgerversammlung* fonctionne de manière résiduelle, il n'empêche qu'elle inspire les maires à idéologie participative. Parfois, cette assemblée peut compléter la campagne d'un référendum communal comme nous l'avons remarqué dans l'une de nos observations simples dans la ville d'Hambourg. Lors d'une observation datant du 8 novembre 2005, les panneaux publics d'affichage mentionnaient la tenue d'une *Bezirkversammlung* par la majorité CDU et GAL (Verts de la ville d'Hambourg) à propos de la piscine Bismarck dans le quartier d'Altona. Cette assemblée de quartier était annoncée pour le 9 novembre 2005 à 20h dans la salle de conférences du lycée Wilhöden². Une autre assemblée était annoncée pour le 23 novembre 2005 à 19h30 dans la grande salle d'accueil du lycée Rudolf-Steiner. À Pforzheim, dans le *Land* du Bade-Wurtemberg, une invitation a été envoyée aux habitants dans le cadre d'une *Bürgerversammlung* prévue le 20 janvier 2000 avant la tenue d'un référendum local le 30 janvier. Le maire a lui-même convoqué les habitants à cette réunion publique pour présenter les enjeux de ce référendum sur la rénovation d'un complexe sportif³. À Plüderhausen (9 000 habitants), une initiative populaire soutenue par l'opposition municipale (SPD, FDP) avait contraint le maire CDU (parti conservateur) à organiser un référendum local en 2001. L'objectif des initiateurs, qui était de contester l'extension de l'école sur un territoire particulier de la commune, n'a pas été suivi par les citoyens qui ont choisi l'option défendue

¹ Michel CHARZAT, 1998, *Le Paris citoyen, la révolution de la démocratie locale*, Paris, éditions Stock, p. 113.

² Observation simple réalisée le 8 novembre 2005 dans le quartier d'Altona : « *Die Fraktionen von GAL und CDU in der Bezirkversammlung Altona laden ein Informationsforum zum Bürgerentscheid Bismarckbad, Warum ein neues Sport-und Freizeitbad, Ihre Wahl sein sollte !* » [Les fractions GAL et de la CDU de l'assemblée du district Altona vous invitent à un forum d'information au sujet du référendum local de la piscine Bismarck, pourquoi une piscine sportive et de loisir devrait être votre choix]

³ *Pforzheimer Zeitung*, 24 janvier 2000.

par le maire. Une *Bürgerversammlung* de 100 habitants avait été organisée dans la phase de préparation du référendum local.

La traduction d'une expérience participative d'un pays à l'autre suppose l'évaluation des effets de l'instrument considéré. En fait, le fonctionnement de la *Bürgerversammlung* est proche de celui d'un conseil de quartier français et ne rappelle que très indirectement l'expérience des communautés d'habitants (*Gemeindeversammlung*) d'antan censées délibérer sur les affaires les plus importantes de la commune ou du quartier. On peut en fait relier l'inscription de ces conseils de quartier dans le paysage local aux réminiscences lointaines de l'histoire de Paris, lorsque la ville s'était dotée de chartes communales aux XII^e et XIII^e siècles¹. Cette époque avait été marquée par le renouveau du régime municipal avec un certain nombre de libertés accordées aux municipalités². Tout se passe comme si la présentation de l'outillage participatif tendait à minimiser la place du référendum pour endiguer la menace potentielle qu'il représente.

2) Le privilège des conseils de quartier

Le conseil de quartier apparaît en France comme l'organe par excellence de la démocratie participative et les élus y sont beaucoup plus favorables en raison de son caractère consultatif. Il existe différents types de structures. Les simples conseils de quartier ont lieu une à deux fois par an et sont purement consultatifs. Leur profil diffère des *Bürgerversammlungen* allemandes dans la mesure où seul l' élu référent du quartier y est présent et non le maire. L'agenda est généralement déterminé par les élus référents, et les habitants relais servant de contact alors qu'en Allemagne, les habitants d'un quartier peuvent provoquer la tenue d'une assemblée extraordinaire du quartier. Beaucoup de communes françaises assimilent les conseils de quartier à la démocratie participative puisque la loi n°2002-276 du 27 février 2002 les rend obligatoires pour les communes de plus de 80 000 habitants, ce qui concerne en réalité 53 communes. Cette loi a également rendu obligatoires les commissions consultatives des services publics locaux dans les communes de plus de

¹ Dominique WOLTON, 1998, « La ville, l'espace public et le citoyen, postface », dans Michel CHARZAT, 1998, *Le Paris citoyen, la révolution de la démocratie locale*, Paris, éditions Stock, p. 176.

² Augustin THIERRY, 1884, *Essai sur l'histoire de la formation et des progrès du Tiers Etat*, Paris, Jouvot et Compagnie, seizième édition revue et corrigée, p. 292.

10 000 habitants. Selon l'enquête menée avec Julien Dewoghélaëre, 37 de ces communes affichent numériquement ces outils participatifs¹. Guy Lorant montre à juste titre le risque pris par le législateur de vouloir codifier une structure par essence expérimentale et qui dépend des problématiques propres à un territoire.

« On a codifié une pratique dont nul ne sait si elle est la mieux adaptée à l'objet qu'on veut promouvoir. Comment, en effet, sont nés les conseils ou comités de quartier, là où ils existaient avant que la loi ne les rende obligatoires ? »²

Cette loi illustre la tentative faite par le législateur de vouloir objectiver une norme participative qui conduirait à établir les modalités d'organisation de la participation des habitants à la vie locale. Lors d'une observation simple d'un conseil de quartier à Bordeaux³ (quartier Grand Parc- Chartrons- Paul Doumer), nous avons constaté qu'ils étaient l'occasion de discussions sur des projets municipaux en cours portant sur le quartier tels que la construction de la piscine du Grand Parc, le gymnase des Chartrons, l'extension de l'hypermarché Leclerc Saint-Louis. Le conseil de quartier vise en fin de compte à traduire auprès des habitants les décisions du conseil municipal relevant de leur quartier. D'autres projets en cours (ce fut le cas à cette séance du projet de Pont Bacalan / Bastide) font l'objet de plaintes sans que ces conseils soient des lieux de véritable échange alors qu'ils sont présentés comme étant un outil de démocratie participative.

« Créés en 1995 par la mairie pour établir un dialogue de proximité entre les habitants et leur conseil municipal, les douze conseils de quartier de Bordeaux sont des lieux privilégiés de la démocratie participative. 10 000 Bordelais ont déjà choisi d'y participer pour se tenir informés, débattre et être associés à la gestion quotidienne et au devenir de leur quartier »⁴.

La municipalité insiste sur la quantité des publics participants, vu le nombre relativement important de personnes présentes, sans préciser la manière dont sont reçus les avis des habitants. Les conseils de quartier sont de simples relais d'information sur la politique locale, la participation des habitants n'ayant que très peu d'influence sur le cours des décisions.

¹ Enquête menée avec Julien Dewoghélaëre à l'IEP de Bordeaux entre mars et décembre 2006.

² Guy LORANT, 2005, *Les collectivités locales face aux défis de la communication*, Paris, L'Harmattan, p. 129.

³ Observation simple du conseil de quartier du Grand Parc - Les Chartrons - Paul Doumer, le 15 juin 2006.

⁴Présentation des conseils de quartier de la ville de Bordeaux. http://www.bordeaux.fr/ebx/portals/ebx.portal?_nfb=trueet_pageLabel=pgPresStandConsQuartetclass_ofcontent=presentationStandardetid=2665 Site consulté pour la dernière fois le 20 juin 2007.

Étant donné que l'assemblée de quartier a un budget, elle est définie comme un outil de démocratie participative, même si elle est sous étroite surveillance des élus locaux. La loi du 27 février 2002 garantit l'existence de ces assemblées qui font partie des expériences des communes :

« Chaque quartier est doté d'un conseil de quartier dont le conseil municipal fixe la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement. Cette disposition, respectueuse des responsabilités des élus locaux, est de nature à préserver les expériences en cours dans ce domaine dans plusieurs villes. Les instances de quartier, précédemment mises en place par les conseils municipaux ou créées sur l'initiative des habitants ou d'associations, pourront être maintenues par le conseil municipal, le cas échéant, avec les adaptations qu'il jugera utiles »¹.

Dans certaines communes à l'instar d'Arcueil, l'ordre du jour relève du « ressort collectif »², à savoir les habitants et les élus. Le principe des budgets de quartier avait été voté en conseil municipal en 1996 et l'enveloppe s'élevait à environ 22 000 francs pour chaque quartier.

« Il y a mille manières de participer à Arcueil. Les assemblées de quartier ont évolué, on va vers une autonomie et une prise en charge par les habitants eux-mêmes. Depuis 1995 et 1996, il existe des élus référents pour ces assemblées. L'ordre du jour s'élabore avec les habitants référents (pause de l'interlocutrice). L'assemblée de quartier détermine l'ordre du jour, on remarque une sorte d'auto-organisation sur les initiatives. Nous, de notre côté, on propose différentes démarches pour impliquer les habitants à la décision. Notre décision doit être éclairée par l'avis des habitants, les gens si vous voulez doivent pouvoir apporter leurs remarques avant la décision. En 1997, on a créé des budgets de quartier, les habitants déterminent à leur façon l'utilisation de cette enveloppe qui leur est allouée »³.

Les assemblées de quartier sont établies en fonction de la carte scolaire, c'est-à-dire de l'emplacement des écoles. Selon Guy Bacheley, habitant référent du quartier Jolliot Curie à Arcueil, les habitants ne se reconnaissent pas dans l'assemblée du quartier Jean Macé, le découpage posant problème⁴. Ce responsable de la mission citoyenneté a assisté à un certain nombre d'assemblées de quartier et a analysé leur fonctionnement ainsi que les publics participants. L'assemblée de quartier ne concerne qu'une partie infime des quartiers et n'est

¹ Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (article 1).

² Entretien réalisé par nos soins avec Farid Benadou, responsable de la mission citoyenneté de la mairie d'Arcueil, à Arcueil le 12 décembre 2003.

³ Entretien en face-à-face avec Anne Buyck, maire-adjointe d'Arcueil, réalisé le 16 décembre 2003.

⁴ Entretien réalisé par nos soins avec Guy Bacheley, habitant référent du quartier Jolliot Curie à Arcueil lors de la fête dudit quartier le 14 décembre 2003.

absolument pas représentative de leur composition, bien qu'une représentation miroir de la réalité n'existe pas.

« En réalité, trois types de publics participent à ces assemblées :

- 1) les militants politiques et du milieu associatif
- 2) les classes moyennes actives et intéressées
- 3) les habitants qui de par leur statut (retraités) ont du temps pour s'impliquer

Le problème est qu'il y a très peu de jeunes et puis (interruption de l'interlocuteur) très peu d'immigrés. [...] Dans le quartier Laplace, peu de jeunes de la Vache Noire¹ participent à l'assemblée de quartier Laplace. Cette assemblée de quartier ne fonctionne pas très bien il y a un réel problème d'animation »².

La question de la représentativité est souvent invoquée pour disqualifier ces procédures qui sont avant tout instituées pour discuter de sujets de politique locale et créer un lien avec les autorités. Ce fait a été confirmé par Guy Bacheley qui déplore le fait que les assemblées de quartier ont tendance à se focaliser sur les problèmes sociaux d'un périmètre.

« On a essayé d'associer les sans-logis du quartier aux discussions du budget d'investissement. Cela n'a pas très bien fonctionné. On a alors délégué deux ou trois personnes pour travailler avec d'autres quartiers (pause de l'interlocuteur). À l'assemblée de quartier, on centralisait tous les problèmes sur les problèmes du HLM (et du Chaperon Vert)³, avec ça, eh bien, vous voyez, on fait fuir les gens. Je ne suis pas sûr que les gens auraient été intéressés par un aménagement »⁴.

En revanche, le fonctionnaire territorial a insisté sur les vertus du référendum qui a permis de contourner ce défaut structurel.

« Dans le travail de concertation, le projet prend en compte l'intervention des habitants. L'assemblée de quartier n'est pas l'alpha et l'oméga de la vie politique locale. Le problème est que ces habitants ne participent pas. [...] Tout est en déshérence, la participation citoyenne baisse. Pourtant, le référendum local sur "Les Portes d'Arcueil" démontre le contraire. Les habitants sont concernés à plus de (interruption et réflexion de l'interlocuteur) 60%, il était ouvert à tous les habitants d'Arcueil à partir de 16 ans »⁵.

¹ La Vache Noire correspond à une cité du quartier Laplace par ailleurs composé d'ensembles pavillonnaires.

² Entretien réalisé par nos soins avec Farid Benadou, responsable de la mission citoyenneté de la mairie d'Arcueil, à Arcueil le 12 décembre 2003.

³ Le Chaperon Vert est l'une des cités d'Arcueil, à proximité de la commune de Gentilly.

⁴ Entretien réalisé par nos soins avec Guy Bacheley, habitant référent du quartier Jolliot Curie à Arcueil lors de la fête dudit quartier le 14 décembre 2003.

⁵ Entretien réalisé par nos soins avec Farid Benadou, responsable de la mission citoyenneté de la mairie d'Arcueil, à Arcueil le 12 décembre 2003.

Le terme « habitant » avait une résonance particulière pour notre interlocuteur puisque pour lui, « l’habitant est quelqu’un qui vit la ville. La catégorie « citoyen », ça ne veut rien dire parce que ce terme évacue formellement les immigrés. Le citoyen est celui qui vote »¹. La démarche participative repose davantage sur les expériences des usagers, elle est pensée dans le sens d’une inclusion des préoccupations des habitants, la catégorie juridique de l’électeur étant trop rigide. Dans cette commune au passé communiste, la consultation locale pouvait tout à fait compléter les assemblées de quartier, sachant que ces procédures sont directement instituées et pilotées par le haut. Cependant, lors d’un entretien avec l’un des habitants-relais, nous avons perçu le fait que le développement des assemblées de quartier devait implicitement permettre d’éviter le recours au référendum local.

« Le référendum de décembre 1999 sur “Les portes d’Arcueil” a été très bénéfique et le résultat a fait changer les plans de la municipalité [...]. À l’époque du référendum, les assemblées de quartier n’étaient pas aussi développées. La municipalité peut venir avec un projet aux assemblées de quartier et le discuter »².

En fait, l’assemblée de quartier a été conçue pour être le vecteur principal de la participation des habitants à la vie locale. La consultation est plus ponctuelle et n’intervient qu’en cas de projet de grande ampleur. Comme le rappelait l’un des maires-adjoints d’Arcueil,

« Nous nous inscrivons dans une logique ouverte, il faut aller plus loin dans la démocratie participative (Pause de l’interlocuteur). Il s’agit d’associer à la décision ou plutôt d’une ouverture à la décision. La décision appartient aux éléments représentatifs, on ne fait pas de démagogie, pas de mélange. Il faut faire comprendre aux habitants que la décision ne leur appartient pas, mais qu’ils accompagnent la décision. Ce n’est pas “Vous qui décidez”, mais “Nous décidons et vous nous aidez à décider”. C’est vrai qu’on est pas assez précis dans les débats avec les habitants. On leur fait croire que la démocratie est participative [...] On a jamais la garantie de la représentativité globale, on peut même se planter s’il n’y a pas de participation. Pour le référendum sur la démolition de la Vache Noire, on a mis en place une démarche sur le logement avec les habitants depuis 1994. Quels sont les critères du relogement ? Les élus fixent les critères et après les gens discutent pour éventuellement les affiner, c’est du *top-down*. On est allé dans la précision avec les coefficients pondérateurs prenant en compte l’ancienneté des logements (etc...), les gens se sont rassurés sur le débat. Le système participatif est sous contrôle du représentatif »³.

¹ Entretien précité.

² Entretien en face-à-face réalisé par nos soins avec Guy Bacheley, habitant référent du quartier Jolliot-Curie lors de la fête dudit quartier le 14 décembre 2003.

³ Entretien en face-à-face avec le maire-adjoint d’Arcueil, Denis Weisser, lors de la fête du quartier Jolliot-Curie le 14 décembre 2003. Denis Weisser est l’ élu référent du quartier Plateau Kergomard.

Le management de la participation requiert à la fois une réflexion et une expérience de la part des élus qui pilotent ces dispositifs. Le tableau suivant propose un récapitulatif du nombre d'années à l'actif du maire en fonction en France et en Allemagne dans le cadre de l'enquête menée auprès des maires européens de communes de plus de 10 000 habitants.

Tableau 84 : Nombre d'années du maire en fonction en France et en Allemagne

Années \ Pays	1	2	3	4	5 et plus	Total
Allemagne	33	108	138	296	61	636
France	14	43	66	38	27	188
Total	47	151	204	334	88	824

Source: Banque de données SSD 0822 « The European mayor – Political leaders in the changing context of local democracy », Henry Bäck, School of Public Administration, Göteborg University.

Lorsque nous examinons ces chiffres, nous nous rendons compte que 56,1% des maires allemands interrogés ont une expérience d'au moins quatre années contre 34,6% pour les maires français. Cela tient à la mandature allemande qui est beaucoup plus longue, d'autant plus que dans la plupart des *Länder*, l'élection du conseil municipal et l'élection du maire au suffrage universel direct ne sont pas simultanées. En ce qui concerne la relation entre cette expérience et l'attitude envers les instruments de participation, les constats sont les suivants : environ 80% des maires jugeant le référendum local approprié à la communication entre élus et citoyens et 75% des maires évaluant positivement le rôle des pétitions justifient d'au moins trois années de mandat¹. Pour les conseils d'habitants ou les ateliers de quartier (*neighbourhood panels*), 76,3% des maires des deux pays évaluant positivement ce type de procédure justifient également d'au moins trois années de mandat. L'expérience des élus est encore plus déterminante que leur idéologie participative, le maniement de ces instruments requérant l'analyse minutieuse du pouvoir local et de sa façon de communiquer.

Du côté des habitants, nous possédons quelques enquêtes de terrain ciblées sur un département à l'instar de l'enquête menée par le sondage de l'Institut CSA les 27 et 28 octobre 2006 auprès d'un échantillon de 803 habitants du Val-de-Marne². À la question de

¹ Base de données SSD 0822 « The European mayor – Political leaders in the changing context of local democracy », Henry Bäck, School of Public Administration, Göteborg University. Le résultat provient d'un tableau croisé réalisé à l'aide du logiciel Stata.

² Il s'agit d'un sondage CSA/Conseil général du Val-de-Marne réalisé par téléphone sur un échantillon de 803 habitants âgés de 18 ans et plus (méthode des quotas, n°0601192).

savoir si les habitants ont entendu parler des dispositifs de participation, 58% ont entendu parler du conseil ou comité de quartier sans y avoir participé (16% y ont pris part), 36% ont entendu parler du droit de pétition (27% y ont pris part), 43% ont entendu parler du référendum local (12% y ont participé) et 29% ont déjà entendu parler du sondage ou des enquêtes de satisfaction (25% y ont participé). Pour l'évaluation de ces procédures, parmi les personnes connaissant ou ayant participé à un référendum local, 84% pensent que c'est un dispositif plutôt utile contre 92% en faveur de la réunion publique présentant un projet et 90% se prononçant pour le conseil de quartier. Le référendum local est relativement visible dans ce département puisqu'une dizaine de référendums locaux y ont eu lieu ces dix dernières années. Néanmoins, le référendum local n'est pas spontanément associé à une démarche délibérative contrairement au conseil de quartier qui est vu comme l'un des éléments les plus efficaces de la démocratie participative.

3) Les modalités de combinaison entre gouvernement représentatif et dispositifs de participation

En France, les élus locaux considèrent que le référendum local n'est pas la forme de participation des habitants à la vie locale la plus appropriée. Certains responsables politiques, à l'instar de Michel Rocard¹, voient dans la multiplication des dispositifs de participation exerçant une contrainte sur la décision locale un danger pour le système représentatif.

« Pour les peuples sages comme l'Allemagne, la démocratie représentative ne peut être complétée par des outils relevant de la démocratie directe comme le référendum...La démocratie participative adjoint de la consultation d'intéressés sous diverses formes. Élu maire en 1977, j'ai créé dix-sept commissions extra-municipales afin d'avoir une écoute des habitants sur la circulation, les écoles, l'accueil d'étrangers...Il s'agit donc d'un complément utile de l'anonymat de la démocratie représentative, un peu frustrante. Il ne faut pas franchir la frontière entre les deux démocraties »².

Cet extrait révèle à quel point la démocratie participative ne se combine pas forcément à la démocratie directe dans l'esprit de certains responsables. La démocratie participative en tant

¹ Michel Rocard a été maire de la ville de Conflans Sainte-Honorine dans le département des Yvelines. Sur le site internet de cette commune, nous trouvons mentionnés cinq comités consultatifs et l'effort de la commune en matière de démocratie depuis vingt-cinq ans. <http://www.mairie-conflans-sainte-honorine.fr/fr/vivre/index.html> Site consulté le 29 mars 2007.

² Olivier ROUQUAN, 6 novembre 2006, « Entretien avec Michel Rocard : « la pré-campagne est une forfaiture » », *Sens Public*, http://www.sens-public.org/article.php3?id_article=355 Consulté le 4 mars 2008 pour la dernière fois.

que série d'instruments de consultation éclaire la décision sans s'y substituer. La référence à l'Allemagne retient notre attention, puisque Michel Rocard insiste sur le fait que le référendum n'est pas possible à l'échelon national, sans mentionner que ce moyen est fréquemment utilisé dans les *Länder*. Le référendum local, du fait qu'il ne s'applique qu'à une échelle territoriale inférieure, est un instrument à la limite de la démocratie participative et de la démocratie directe.

De surcroît, la démocratie participative offre une occasion aux élus locaux de contrôler étroitement la participation et de maîtriser l'agenda de la délibération et de la décision. Les **commissions consultatives et les conseils de quartier** sont des exemples de cette structuration du temps à leur avantage. Le public défini réunit associations et acteurs locaux : les modalités de la procédure sont tellement balisées que la participation est **codée** et beaucoup moins spontanée¹.

La place du référendum local est incertaine : il est tantôt perçu comme susceptible de générer une délibération collective et tantôt on réaffirme son caractère décisionnel. Les élus craignent que ce type de procédure échappe à leur contrôle, puisque dans les autres opérations de démocratie participative, leur rôle est central. Sophie Maire et Nicolas Val ont proposé une étude sociologique des conseils de quartier à Rouen, ville qui défend une vision de la pratique de la démocratie participative. Ils ont remarqué une moyenne d'âge supérieure à cinquante ans, une **centralité du rôle de l'élu** qui scande le déroulement de ces conseils ainsi qu'une **individualisation du citoyen** qui réagit uniquement en consommateur de politiques publiques et qui est pris pour tel par les autorités locales². En d'autres termes, le piège de la démocratie participative est qu'elle risque de se transformer en mode de gouvernance technocratique ciblée sur des objectifs sectorialisés, les administrations essayant d'améliorer l'efficacité des politiques sans réellement faire participer les citoyens aux décisions locales. Cette « **capture**

¹ Marianne SIRMEN, novembre 2006, « Les commissions consultatives de quartier du Nord de Toulouse, vers une démocratisation de la prise de décision ? », dans *Démocratie participative en Europe*, textes réunis par Stefan BRATOSIN et Dominique BERTELLI, Actes du colloque LERASS publiés avec le concours de la revue *Sciences de la Société*, p. 252.

² Sophie MAIRE, Nicolas VAL, novembre 2006, « Regards croisés sur l'évolution de la démocratie locale, la construction d'une « démocratie de proximité » dans une ville de plus de 100 000 habitants », dans *Démocratie participative en Europe*, textes réunis par Stefan BRATOSIN et Dominique BERTELLI, Actes du colloque LERASS publiés avec le concours de la revue *Sciences de la Société*, p. 307.

technocratique »¹ risque de provoquer une désaffection des citoyens qui, une fois qu'ils ont décodé le fonctionnement de ces réseaux de gouvernance, ne jouent pas forcément le jeu et refusent la participation.

Le tableau suivant présente les effets des instruments de démocratie participative en Allemagne, où l'on parle plus volontiers de *Kooperative Demokratie*. La démocratie participative vise à introduire un juste milieu entre la démocratie représentative et la démocratie directe. Ainsi, les éléments de démocratie directe (*Bürgerbegehren*, *Bürgerentscheide*) introduits au début des années 1990 ont permis de démocratiser le cadre représentatif et de le rénover². Les forums citoyens (*Bürgerforen*) organisés dans l'optique de l'agenda local 21 font suite aux propositions du sommet de Rio et les tables rondes indiquent également une volonté de dialogue entre les élus locaux, les experts en planification urbaine et les citoyens. La diversification des instruments de participation au niveau local a contribué au changement de regard sur la *Selbstverwaltung* allemande qui depuis la fin des années 1990 est de moins en moins considérée sous l'aspect d'une autonomie neutre³.

La commune est véritablement devenue un **pôle politique**, l'institutionnalisation d'instruments de **démocratie coopérative** traduisant à la fois la constitution d'espaces publics locaux et la transformation des gouvernements locaux avec notamment la généralisation de l'élection directe des maires au suffrage universel. Contrairement à la France où l'exécutif et le législatif locaux ne sont pas séparés, les communes allemandes disposent d'un espace politique clair où les éléments de démocratie directe viennent révéler **le fonctionnement du gouvernement local**. Les procédures de participation ne divergent pas pour autant du cas français, mais leur impact sur le gouvernement local peut aisément être défini comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 85 : Revue des dispositifs participatifs en Allemagne

	Participation ponctuelle	Participation durable
--	--------------------------	-----------------------

¹ Yannis PAPADOPOULOS, 2003, « Cooperative forms of governance: Problems of democratic accountability in complex environments », *European Journal of Political Research*, n°42, p. 493.

² Jörg BOGUMIL, Lars HOLTKAMP, 2006, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, eine policyorientierte Einführung*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, p. 47.

³ *Ibid.*, p. 48.

Dispositif orienté vers le dialogue	<ul style="list-style-type: none"> -Forums citoyens -Procédures de médiation -Cellules de planification (<i>Planungszelle</i>) -Conférences d'avenir (<i>Zukunftskonferens</i>) -<i>Perspektivenwerkstatt</i> (conseil d'avenir) -Démocratie électronique 	<ul style="list-style-type: none"> -Conseils communautaires -Conseils des aînés -Conseils des handicapés -Parlements d'enfants et de jeunes
Dispositif non orienté vers le dialogue	<ul style="list-style-type: none"> -Assemblées communales -Consultations de citoyens -Pétitions d'habitants 	<ul style="list-style-type: none"> -Consultations régulières d'habitants

Source : D'après Lars HOLTKAMP, Jörg BOGUMIL, Leo KIßLER, 2006, *Kooperative Demokratie, Das politische Potenzial von Bürgerengagement*, Frankfurt, New-York, Campus Verlag, p. 172.

Il existe un double hiatus, à savoir un hiatus horizontal entre les instruments de participation ponctuelle et les instruments de participation durable et un hiatus vertical entre les dispositifs orientés vers le dialogue et ceux qui sont des simples dispositifs d'interpellation des autorités sans qu'il y ait un échange. D'après une enquête menée sur les communes de plus de 20 000 habitants en Rhénanie du Nord-Westphalie et dans le Bade-Wurtemberg, 85% d'entre elles ont affirmé avoir organisé dans les dernières années des assises sur le développement des activités économiques, 80% des forums dans le cadre de l'agenda local, 72% sur la participation des enfants et des jeunes et 59% sur la prévention criminelle¹. Les formes de démocratie coopérative se sont développées dans ces institutions de forums au lieu d'être assimilées à des conseils consultatifs que la mairie promeut en permanence. Néanmoins, dans les deux pays, l'évolution de la démocratie participative est caractérisée par une plus grande précision dans la dénomination des instruments, permettant une participation plus ciblée et donc plus efficace. Par conséquent, l'institutionnalisation des instruments de démocratie participative va également dans le sens des réformes du *New Public Management* visant à rapprocher les citoyens consommateurs de politiques publiques de leurs administrations locales. Paradoxalement, la démocratie participative en tant que mise en œuvre de débats locaux ciblés sur des enjeux de politique publique tend à rapprocher la démocratie locale de l'efficacité des décisions locales. Il existe des instruments tels que les *focus groups*, les conférences de consensus ou les jurys citoyens destinés à préparer une

¹ *Ibid.*, p. 115.

qualité de délibération. L'optique de ces instruments est de s'appuyer sur des petits groupes de citoyens formés par des experts et susceptibles d'apporter un éclairage impartial sur des questions concrètes. Ces instruments sont les plus éloignés de la consultation référendaire en ce qu'ils supposent une participation beaucoup plus restreinte de la délibération. De ce point de vue, le modèle d'action publique fondé sur la démocratie dialogique entre experts et profanes¹ tient en suspicion le recours au référendum local, d'une part parce que l'idéal d'une délibération raisonnée souhaite tenir à l'écart toutes les résonances émotionnelles liées à l'opinion publique et aux référendums et d'autre part parce que le référendum est plus une contrainte sur la décision qu'un exercice de délibération.

Les travaux de la science politique allemande ont mis en évidence les débats liés à la gouvernance locale ainsi que les nouvelles formes de négociation au niveau local entre les gouvernements locaux et les acteurs impliqués (*Verhandlungssysteme*). Les initiatives populaires contribuent, aux côtés des débats publics orientés sur des questions politiques concrètes, à améliorer la gouvernance interactive entre les gouvernements locaux et les groupes de citoyens engagés, ce qui s'est traduit par l'apparition du concept de *Bürgerkommune* (commune de citoyens) dans le champ des études politiques, afin de mesurer les complémentarités entre des réformes institutionnelles majeures (élection des maires au suffrage universel direct) et les formes nouvelles de participation au niveau local². Les instruments de démocratie directe s'inscrivent dans le cadre d'une participation ponctuelle, mais ils peuvent également devenir un réflexe relativement habituel dans la discussion de politiques publiques locales en Allemagne, sans dépendre de la motivation d'un maire à profil participatif. Les pratiques de démocratie semi-directe ont été introduites en Allemagne dans un contexte d'ouverture des systèmes politiques locaux. Avant qu'elles ne soient institutionnalisées, il existait un droit de pétition locale (*Bürgerantrag*)³ ainsi que des

¹ Michel CALLON, Pierre LASCOUMES, Yannick BARTHE, 2001, *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.

² Hubert HEINELT, 2005, « Le débat sur la gouvernance locale en Allemagne », dans Gérard MARCOU, Hellmut WOLLMANN (dir.), *La gouvernance territoriale, annuaire 2006 des collectivités locales*, Paris, éditions CNRS, p. 145.

³ Le droit de pétition a été reconnu par toutes les législations des Länder par la suite. Il existait auparavant dans les anciens Länder (§20a dans le code communal du Bade-Wurtemberg, §18 en Bavière, §8b en Hesse, §22a en Basse-Saxe, §6 en Rhénanie du Nord-Westphalie, §17 en Rhénanie-Palatinat, §20a en Sarre).

modalités de participation des habitants aux commissions municipales. Par exemple, en Rhénanie du Nord-Westphalie, il existe des procédures d'interpellation des autorités locales par les habitants (*Fragestunden*)¹. Des auditions d'habitants (*Anhörung*) sont également prévues au sein des commissions municipales. Selon Michael Deubert, les auditions auraient été pratiquées dans 282 communes de Rhénanie du Nord entre 1979 et 1982². De ce point de vue, l'ouverture des systèmes représentatifs locaux ouest-allemands existait de manière relative avant la Réunification : elle a été parachevée par l'institutionnalisation de procédures de démocratie semi-directe à l'échelon local.

Le référendum local peut s'insérer provisoirement dans une démarche de démocratie participative, mais il n'en est pas l'un des vecteurs directs en France alors qu'en Allemagne, ajouté à l'initiative populaire, il a donné une résonance particulière à l'ouverture des systèmes de démocratie locale. Le référendum demeure un **outil de participation des habitants à la vie locale**, mais non un **instrument de démocratie participative** qui tend davantage vers la médiation et l'action sociale.

B) La singularité du référendum local

Le référendum local, loin de faire participer les habitants à la vie locale, peut permettre aux élus de faire de la politique par d'autres moyens. Il offre une réelle chance à l'opposition de perturber l'action de la majorité municipale.

1) Le référendum local comme recours de l'opposition locale en Allemagne

En Allemagne, à terme le risque est d'instituer une multitude de structures politisées perturbant considérablement le fonctionnement du système représentatif. Comme l'avait confié le responsable de l'administration locale de Nuremberg,

« Le référendum local peut être l'instrument de l'opposition. Ainsi, on ne dépasse pas forcément le *Parteistand*. À Nuremberg, il y a un équilibre entre les partis puisque nous avons 34 conseillers SPD/Verts, 34 FDP/CSU et deux conseillers Bruns [d'extrême droite]. Le maire (*Oberbürgermeister*) est un membre du SPD. Cet équilibre en plus des instruments de

¹ Il s'agit par exemple du §33 du code communal du Bade-Wurtemberg.

² Michael DEUBERT, 1987, *Kommunalforschung für die Praxis, Direkte Demokratie und unmittelbare Bürgerbeteiligung*, Stuttgart, Boorberg, p. 20.

participation locale font que l'initiative populaire et le référendum local ne jouent pas un rôle très important »¹.

Au cours de l'entretien, après avoir passé en revue les divers instruments de participation des habitants à la vie locale, notre interlocuteur a opposé les instruments participatifs et ceux de démocratie directe en montrant que ces derniers dynamisaient le jeu représentatif. Ainsi, l'initiative populaire et le référendum local peuvent être les instruments d'une opposition qui tente de gagner le combat politique par d'autres moyens, menaçant de déstabiliser la majorité municipale.

« Le SPD et les Verts ont soutenu dans le passé des initiatives locales (il faut 12 000 signatures) mais nous n'avons pas développé cette possibilité pour la ville. Il y a bien eu ça et là des petites initiatives comme (pause) celle du "*Strandkaffee*" avec des signatures réunies sur des projets de petite ampleur. Les politiques sont attentifs et nerveux lorsqu'une initiative quelconque se développe. En effet, il y a la crainte du populisme et d'une remise en cause des règles du jeu »².

Pour notre interlocuteur, les initiatives à Nuremberg restent relativement limitées en raison de l'équilibre partisan au niveau de la municipalité et de la confusion apportée par l'objet de certaines initiatives ;

« Tenez, par exemple, il y a eu dans le passé un référendum sur l'*Augustinerhof*, un projet de construction architecturale moderne. On a eu une confusion remarquable entre le fait de savoir si les gens ont voté contre l'art moderne en général ou contre ce plan-là de modernisation »³.

Cette opinion est partagée par un certain nombre de maires allemands qui pensent que la législation a été trop généreuse en matière de démocratie directe et que celle-ci pouvait gêner considérablement le travail des représentants. Ainsi, lors de son discours d'investiture en avril 2007, le maire SPD de Nuremberg a fait part de son sentiment vis-à-vis des procédures de démocratie directe :

« Il n'y a pas de contradiction à ce que je me réjouisse personnellement d'avoir réussi sans être passé au crible d'une initiative populaire ou d'un référendum communal. Ces instruments sont en effet en Bavière si enracinés qu'ils interviennent seulement pour une demande de l'opinion publique lorsque la discussion est déjà bien envenimée et donc lorsqu'il est trop tard pour organiser le dialogue civil dans la recherche de la décision. De tels

¹ Entretien réalisé le 30 mai 2005 et traduit par nos soins à Nuremberg avec M. Frommer, responsable de l'administration communale de la ville.

² *Ibid.*

³ Entretien réalisé le 30 mai 2005 et traduit par nos soins à Nuremberg avec M. Frommer, responsable de l'administration communale de la ville.

référendums d'initiative populaire laissent des traces du côté de la population et il n'est pas étrange que les autorités locales aient certains frissons d'angoisse. Pensez donc au cas de l'Augustinerhof ou à l'affaire de la *Hochhaus* à München. Mieux vaut parler avant plutôt que de rester muet après. Cela constitue la politique de la ville en dialogue »¹.

En d'autres termes, le maire de Nuremberg reproche implicitement à ces instruments le fait de pouvoir bloquer une décision quand celle-ci a été prise et de ne pas contribuer au dialogue civil. En Bavière, il n'existe pas de délai maximal au-delà duquel une décision locale ne peut plus être remise en question. Ainsi, des politiques publiques locales peuvent être bloquées en raison de cette menace que font peser les initiatives populaires réactives. Le référendum local vient partiellement perturber le travail des représentants qui ne maîtrisent plus la totalité de leur agenda. Cette perturbation qui provient en fait de l'intérieur du système représentatif a pu être mesurée à partir de la relation entre l'objet de l'initiative et le soutien des partis politiques locaux. **Au milieu des années 1980, Günter Beilharz a montré que 80% des initiatives populaires provenant de partis politiques locaux étaient des initiatives réagissant contre une décision prise par le conseil municipal.** Dans la plupart de ces initiatives, un contact avec l'administration locale est recherché. Dans 44% des initiatives que l'on pourrait qualifier de partisans, un contre-projet a été proposé par les autorités alors que pour les initiatives non soutenues par des partis politiques locaux, seules 22% ont vu des contre-projets. L'initiative a activé un jeu interne entre la majorité et l'opposition au point que parmi 72% des initiatives d'origine partisane, aucun comité référendaire contre l'objet de l'initiative ne s'est réellement constitué alors que pour 54% des initiatives populaires non partisans, un comité référendaire s'est formé contre l'objet de l'initiative. C'est bien la preuve que les partis politiques locaux se sont saisis de ces procédures lorsqu'ils étaient en situation d'opposition municipale².

Il est intéressant d'observer la façon dont l'initiative populaire et le référendum local ont accompagné la recomposition du jeu politique local dans certaines villes. En effet, Freiburg a connu plusieurs initiatives et référendums locaux depuis la fin des années 1980. La première initiative populaire a été lancée le 3 mai 1988 à propos de l'emplacement d'un

¹ Grundlage für die Rede von Oberbürgermeister Dr. Ulrich Maly bei der Nominierungsversammlung der Nürnberger SPD am 27. April 2007, p. 3. (<http://www.maly-spd.de/fileadmin/content/Downloads/antrittsrede.pdf>, site consulté pour la dernière fois le 2 août 2007 (traduit en français par nos soins).

² Günter BEILHARZ, 1985, « Elemente direkter Demokratie Bb und BE », in Hans-Georg WEHLING, Theodor PFIZER (Dir.), *Kommunalpolitik in Bade-Württemberg*, Stuttgart, Kohlhammer, p. 123.

centre culturel et de congrès sur l'allée Bismarck. Le référendum local a eu lieu le 26 juin 1988 avec un taux de participation de 50%, des avis équilibrés et un taux d'approbation de 27,7%, ce qui fait que le référendum n'avait aucune validité ; or, sur le plan politique, les rapports de force ont changé au cours de cette période. La CDU qui avait toujours été nettement majoritaire, a perdu du terrain puisque lors des élections municipales de 1984, 36,2% des électeurs avaient voté pour elle contre 40,4% en 1980. Dans le même temps, la SPD s'est stabilisée autour de 26% aux élections communales de 1980, 1984 et 1989. La percée la plus spectaculaire est celle des Verts qui, en 1984, ont gagné la confiance de 17,5% des électeurs et 20% en 1989¹. Nous savons que les Verts ont toujours été en faveur de l'extension des droits populaires, leur arrivée sur la scène politique locale coïncide avec le recours aux outils de démocratie directe. En 1991, une deuxième initiative a pour objet la construction de ce centre culturel, mais elle échoue en raison du référendum qui avait eu lieu sur cette question moins de trois années auparavant (§ 21, par 3, al. 2). On assiste ensuite à une recomposition du pouvoir politique local au début des années 1990, puisque la gauche est majoritaire au conseil municipal. Les partis d'opposition (CDU, FDP) ont soutenu une initiative populaire portant sur la construction d'un aéroport qui aboutit à l'organisation d'un référendum local. Le comité référendaire créé à l'occasion de cette initiative (*Bürgerinitiative Pro Flugplatz*) fut ainsi soutenu par des groupes d'intérêts (industrie aéronautique) et des partis politiques. Le 1^{er} juillet 2002, le maire de Freiburg fut Dieter Salomon, un membre des Verts qui avait siégé au conseil municipal de 1990 à 2000. Lors des élections locales du 13 juin 2004, les Verts sont devenus la deuxième force du conseil municipal avec 25,8% des votes derrière la CDU qui comptabilise 26,1% des voix². La SPD est très affaiblie avec 17,1% des voix. La gauche (Linke Liste) totalise 6,3% des voix. Ces deux partis ont soutenu par la suite une initiative populaire contre la vente de logements municipaux.

Le 12 novembre 2006, un référendum est organisé avec un taux de participation de 39,9%. 70,5% des votants souhaitent que les logements restent à la ville, les positions des partis majoritaires et du maire étant infirmées. Le taux d'approbation est de 29,5% et rend le

¹ Gerd MIELKE, Ulrich EITH, 1993, « Honorationen oder Parteisolddaten ? Anmerkungen zur Parteienkritik im Lichte eine Untersuchung der Gemeinderatskandidaten bei der Kommunalwahl 1989 in Freiburg » in Oscar W. GABRIEL, Klaus G. TROITZSCH (Dir.), *Wahlen in Zeiten des Umbruchs*, Frankfurt am Main, Peter Lang, p. 160.

² Site <http://www.bis.freiburg.de/download/wahl/gw04.htm>, consulté le 5 avril 2007.

référendum valide. On voit comment l'initiative populaire vient mettre sur l'agenda des autorités locales une **thématique chère aux partis d'opposition**. Les membres du conseil municipal Dirk Spöri (WASG) et Walter Kröger (SPD) ont été présentés comme les représentants de l'initiative. Les Verts, qui ont été de plus en plus influents au sein du conseil municipal ont, au cours du temps, de moins en moins soutenu les initiatives. Plus un parti politique est dominant sur la scène politique locale, moins il a intérêt à s'investir dans ce type de procédure. En revanche, plus un parti est minoritaire, plus il gagne à soutenir le développement de ces pratiques. Nous savons par exemple que les partis politiques locaux jouent un rôle plus important dans le *Land* de Rhénanie du Nord-Westphalie que dans le Bade-Wurtemberg où la personnalisation du pouvoir y est de mise¹. Dans un cas, les éléments plébiscitaires viennent alimenter les effets d'opposition partisane alors que dans l'autre ces mêmes éléments assurent la légitimation du pouvoir mayoral.

Dans cette perspective, la démocratie directe vient compliquer le jeu représentatif en donnant à l'opposition des occasions de perturber les décisions politiques locales. Cette tendance a été repérée dans les communes suisses à l'instar de la ville de Lausanne qui a connu de nombreuses situations référendaires. Les demandes de référendum provenaient de partis politiques locaux minoritaires (communistes, écologistes, mouvement anti-nucléaire) et étaient dues au conflit partisan entre la gauche et la droite. Avant 1950, lorsque la gauche était aux commandes de la ville, la droite lançait des initiatives et inversement. Après 1950 et après l'introduction de la représentation proportionnelle au parlement local, le PS a été constamment présent, mais minoritaire à l'exécutif. Comme il n'était pas exclusivement majoritaire, son mot d'ordre et sa position vis-à-vis des référendums étaient déterminants quant au résultat¹. En Allemagne, le référendum local est souvent mobilisé par l'opposition municipale. Cette conclusion n'est pas contradictoire avec le fait que le référendum local contribue à personnaliser le pouvoir local. Les autorités locales sont contraintes d'organiser un référendum et l'exécutif local se plie à la décision populaire lorsque les quorums sont atteints. Si le référendum permet de relancer le travail de l'opposition municipale il peut, dans le même temps, freiner et perturber l'action des maires.

¹ Jörg BOGUMIL, Lars HOLTKAMP, 2006, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, eine policyorientierte Einführung*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, p. 39.

2) L'usage plébiscitaire du référendum local en France

En France, si depuis la loi du 2 août 2003, 30% de l'assemblée délibérante peut exiger l'inscription à son ordre du jour le principe d'une telle consultation, il faudrait que l'opposition municipale soit considérable pour pouvoir en faire usage. Selon Michel Koebel, la majorité doit avoir obtenu moins de 40% des voix au second tour, c'est-à-dire qu'au moins trois listes doivent se maintenir et toute l'opposition doit s'unir pour demander un référendum, ce qui est presque impensable². Le scrutin municipal ne favorise pas une telle pratique, puisque la prime au vainqueur permet de dégager des majorités nettes. De surcroît, Marion Paoletti a souligné le fait que l'opposition municipale n'était jamais homogène en France, ce qui rend très rare la maîtrise de ce type de procédure³. En l'occurrence, le sondage mené auprès des maires européens des communes de plus de 10 000 habitants vient corroborer ce fait puisque 25,8% des maires allemands estiment rencontrer les leaders de l'opposition locale une fois par semaine contre seulement 13,3% des maires français. Aucun maire français ne rencontre de leaders de l'opposition locale entre deux et quatre fois par semaine alors que 43 maires allemands le revendiquent⁴. À la question de savoir si le rôle de l'assemblée locale a été positif dans le contrôle de l'activité municipale, 34,3% des maires allemands répondent positivement contre 68% des maires français. Ce décalage est illustré par l'indépendance des maires allemands vis-à-vis du conseil municipal tandis que le maire français règne sur son conseil municipal étant donné du fait de sa large majorité

Pour certains élus, l'usage plébiscitaire du référendum local l'exclut automatiquement de la démocratie participative, vue comme une démarche de construction d'une implication des habitants à la vie locale.

« Aujourd'hui, la relation à l'usager conditionne de plus en plus le fonctionnement des collectivités locales. Incidence directe, la zone grise du partenariat politico-administratif se modifie et s'élargit en intégrant la composante citoyenne. Une démarche nouvelle de

¹ Jean MEYLAN, 1993, *Le référendum local en Suisse et en Europe*, Publications de l'Association Suisse pour le conseil des communes d'Europe, p. 32.

² Michel KOEBEL, 2006, *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Paris, éditions du Croquant, p. 104.

³ Marion PAOLETTI, 1996, « Le référendum local en France. Variations pratiques autour du droit », *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n°6, p. 886.

⁴ Base de données SSD 0822 « The European mayor – Political leaders in the changing context of local democracy », Henry BÄCK, School of Public Administration, Göteborg University.

“démocratie participative” veut permettre de faire remonter régulièrement les attentes du citoyen (par ailleurs usager, client, contribuable et électeur) au niveau le plus haut de l’exécutif local, tout en l’associant aux décisions publiques »¹.

Le rapport privilégié entre élus et fonctionnaires territoriaux cède le pas à une relation nouvelle entre le citoyen, le fonctionnaire et les élus. Cette démarche est par exemple revendiquée dans la commune de Lanester qui met en avant le vocable de la concertation et de la participation tout en conjurant l’usage du référendum local.

« En aucun cas, le dispositif [du référendum local] n’a été testé. Le référendum est, je pense, le constat d’un échec, ça veut dire (pause) on n’a pas réussi à construire quelque chose ensemble. La concertation est avortée. La décision revient aux élus, c’est clair, le référendum, c’est quelque chose qui n’est jamais évoqué. Le référendum porte sur des questions fermées, sur des plébiscites tandis que les saisines du conseil municipal par les habitants visent à approfondir la démocratie locale »².

Au cours de cet entretien, l’interlocuteur a systématiquement insisté sur la défiance que constituait le référendum local qui est alors une espèce de procédure automatique sans véritable construction d’un espace démocratique local. Contrairement à Arcueil, la démolition d’une barre n’a pas fait l’objet d’une consultation de quartier.

« La déconstruction d’une barre, ça peut être quelque chose de traumatisant. Une barre, ça a une mémoire, un avenir, la déconstruction, c’est quelque chose de difficile à vivre. On a fait un travail d’accompagnement, de concertation, pour aider les gens à s’exprimer et à envisager un avenir serein »³.

La démocratie locale est ainsi définie comme le temps vécu par les citoyens, alors que le référendum viendrait renforcer le caractère traumatisant de l’événement. La démocratie locale est vue comme un cercle harmonieux de relations entre les habitants, les élus et l’administration locale alors que le référendum, en tant qu’instrument de confrontation et de défiance, viendrait défaire cette relation et détruire les prémisses d’une démarche de concertation. Comme l’écrit Daniel Sibony,

« L’événement est emboîtement d’actes qui se renouent, s’articulent, se séparent et se retrouvent. [...] Les événements qui comptent sont ceux qui nous font toucher le temps, par

¹ Denys LAMARZELLE, 2005, *La face cachée de la territoriale*, Montreuil, éditions du Papyrus, p. 68.

² Entretien téléphonique avec Gilles Naudin, directeur du service citoyenneté de la mairie de Lanester, réalisé le 13 septembre 2006.

³ *Ibid.*

tous les temps – par le passé qu’ils réveillent et qui nous fait percevoir le présent, ou l’avenir qu’ils éveillent et qu’ils mettent en alerte »¹.

Un événement se détache sur le fond d’une continuité temporelle à partir de la rupture qu’il introduit. Alors que les autorités locales d’Arcueil ont loué la capacité du référendum local à solenniser la conclusion d’un débat ancien et la possibilité de mettre en œuvre une politique publique importante pour les habitants, la ville de Lanester insiste sur le caractère haché du référendum jugé inopérant pour la construction de la démocratie locale dans le temps. L’action publique locale est alors appréhendée par les citoyens qui deviennent les acteurs éphémères de la façon dont les décisions sont prises. À cet égard, le citoyen devient partie intégrante d’une forme de management participatif qui entre dans les caractéristiques du *New Public Management* dont l’objectif est l’amélioration de l’efficacité des décisions publiques². Plus il est associé au projet de politiques publiques, meilleure est la concertation car le citoyen connaît le dossier et les contours de la politique publique en question tandis que le référendum révèle une incapacité à dialoguer et à trouver une solution commune. **Soit le référendum est l’instrument de l’opposition municipale en vue de perturber le jeu politique local comme en Allemagne soit il traduit une incapacité de l’équipe en place à mettre en œuvre une démarche de concertation comme en France.** Ce dilemme explique que pour la plupart des communes, **le référendum local n’est pas réellement un outil de démocratie participative.** Les raisons profondes tiennent à ce que les élus locaux ont peur que les référendums contraignent de plus en plus la prise de décision locale. C’est pourquoi ils n’hésitent pas à opposer référendum et processus de délibération et de concertation.

III. L’apprentissage des règles de la représentation : mise en évidence d’une pédagogie référendaire

L’un des avantages de la procédure du référendum local est qu’il permet un apprentissage certain du fonctionnement des systèmes politiques locaux. Pour que la demande des citoyens puisse être relayée auprès des élus et de l’administration locale, ceux-ci vont s’organiser de façon à ce que leurs préoccupations soient prises en compte pour pouvoir être éventuellement traduites en politiques publiques spécifiques. Lorsque la demande de

¹ Daniel SIBONY, 1999, *Événements III, Psychopathologie de l’actuel*, Paris, Seuil, p. 8.

² Christopher POLLITT, Geert BOUCKAERT, 2004, *Public Management Reform, a comparative analysis*, Oxford University Press, p. 155.

référendum émane des autorités locales, l'exercice devient une opportunité pour les élus d'expliquer les modalités de leur action.

A) La lisibilité du cadre représentatif

Le cadre représentatif n'est pas effacé par l'usage des mécanismes de démocratie directe, il est au contraire dynamisé tant du côté des citoyens que du côté des élus, chaque société définissant un rôle précis au moment de l'élaboration de la politique publique. C'est pourquoi nous pouvons affirmer que le référendum local contribue à éclairer les citoyens sur le fonctionnement des institutions représentatives : il a une vertu pédagogique certaine et relève de ce qu'une école de pensée allemande inspirée par Gerhard Himmelmann nomme « l'apprentissage démocratique » (*Demokratie-Lernen*)¹.

1) Le référendum local comme mise en perspective du jeu politique local

Les instruments de démocratie directe ont ceci de paradoxal qu'ils donnent aux acteurs et aux participants une meilleure connaissance des mécanismes représentatifs. S'ils permettent de simplifier les relations entre l'administration et les administrés, ils ne sont pas pour autant des instruments permettant qu'une quelconque volonté immédiate s'imposerait à tous. Ils entrent dans un **modèle dialogique** où les acteurs politiques, les agents administratifs et les électeurs s'inscrivent dans un dialogue plus construit. Comme l'écrit Kai-Uwe Schnapp,

« Il s'agit d'une forme de participation des citoyens à la préparation des décisions politiques qui rend possible la médiation directe des points de vue et des intérêts divergents des citoyens »².

De ce point de vue, on peut considérer que les instruments de démocratie directe améliorent cette relation entre l'administration et les administrés et peuvent s'inscrire dans le modèle du nouveau management, mais cette affirmation est à nuancer fortement selon l'indice de contestation repéré dans ces opérations référendaires. Suivant une expression de Peter Graf von Kielmansegg, il s'agit d'atténuer l'indépendance des représentants et de substituer à leur

¹ Gerhard HIMMELMANN, 2001, *Demokratie Lernen als Lebens-, Gesellschafts- und Herrschaftsform, Ein Lehr- und Studienbuch*, Schwalbach, Wochenschau Verlag, pp. 18-19.

² Kai-Uwe SCHNAPP, 2002, « Bürokratie und Demokratieakzeptanz. Verwaltung zwischen erhöhten Beteiligungsansprüchen und "Schlanken Staat", in Dieter FUCHS, Edeltraud ROLLER, Bernhard WEßELS (Dir.), *Bürger und Demokratie in Ost und West, Studien zur Politischen Kultur und zum Politischen Prozess*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, p. 538 (la traduction française est la nôtre).

monologue un véritable dialogue¹. Les autorités cherchent à légitimer des décisions qui risquent de ne pas être immédiatement acceptées en empruntant la voie référendaire dont l'intérêt est de construire un débat qui s'étale dans le temps. Ainsi, plusieurs éléments sont mis en valeur au cours des référendums locaux, à savoir le rôle des élus, l'agenda des gouvernements locaux et le système administratif.

« Le vrai problème de la démocratie participative est celui de la lisibilité, de la transparence. Il faut donner des éléments de compréhension aux habitants. Il est difficile d'expliquer aux gens que le temps de l'administration n'est pas le temps des habitants »².

Cette disjonction entre le temps vécu par les habitants et le temps politique est légèrement nuancée en ce qui concerne les référendums locaux où la décision des autorités suit celle des habitants. Ainsi, après le temps de la décision vient le temps de la mise en application de la politique publique tandis que pour les autres instruments de démocratie participative, les habitants doivent faire un effort supplémentaire d'apprentissage des règles de l'administration locale pour pouvoir mesurer leur marge de manœuvre. Pour les élus locaux, les référendums locaux fonctionnent comme des tests d'opinion afin de savoir si tel ou tel projet de politique publique est envisageable. Le référendum local est considéré comme un instrument de communication en France alors qu'en Allemagne il est un outil de participation réelle des habitants d'autant plus qu'il est doublé de l'initiative populaire. En fait, plus fondamentalement, nous pouvons envisager le référendum comme un instrument de coordination favorisant une coopération entre les citoyens et les politiques³. En France, la réticence à intégrer le référendum local comme outil de participation du fait de son image plébiscitaire explique le fait que les élus pratiquent une pédagogie via d'autres instruments. Le maire de Grigny (ville de 9 000 habitants dans le Rhône), René Balme, a développé de nombreuses initiatives participatives en ce sens. « Mon rôle de maire consiste à éveiller les consciences. Au fond, je fais de l'éducation populaire, pas de la représentation »⁴. Maire de

¹ Peter Graf von KIELMANSEGG, 25 April 2001, « Soll die Demokratie direkt sein? Wenn die Bürger selbst entscheiden, ersetzt der Monolog den Dialog zwischen Wählern und Gewählten », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, p. 14.

² Entretien réalisé par nos soins avec Farid Benadou, responsable de la mission citoyenneté de la mairie d'Arcueil, à Arcueil le 12 décembre 2003.

³ Lars HOLTKAMP, Jörg BOGUMIL, Leo KIßLER, 2006, *Kooperative Demokratie, Das politische Potenzial von Bürgerengagement*, Frankfurt, New-York, Campus Verlag, p.43.

⁴ Aline CHAMBRAS, janvier 2007, « Portrait de René Balme », *Territoires*, n°474, p. 6.

Grigny depuis 1992 et réélu en 1995 et 2001, René Balme a développé plusieurs outils de participation dont notamment six conseils de quartier entre 1995 et 2005 et la création d'un budget participatif consistant dans le transfert d'une partie du budget de la commune dans les conseils de quartier afin qu'ils gèrent les problèmes d'aménagement d'espaces verts, de zones urbaines et de locaux scolaires. Dans un entretien avec le responsable de la mission citoyenneté de la commune d'Arcueil ayant organisé une consultation locale le 5 décembre 1999 sur un projet d'aménagement urbain, celui-ci a rappelé la spécificité française en termes de « légitimité des élus due au suffrage universel », en insistant sur la manière dont la démocratie participative est développée au sein de cette commune.

« Les principes à suivre en matière de démocratie participative sont les suivants : il ne s'agit pas d'une simple information ni d'une participation au sens d'une décision ensemble mais d'une concertation, c'est-à-dire qu'on soumet des projets aux habitants et on chemine avec eux. Ce principe est affirmé dans la charte des quartiers, en rappelant que les élus tranchent en dernier lieu. C'est une démarche pédagogique car dans l'espace de délibération, chacun a un rôle qui lui est assigné. Il s'agit de promouvoir un intérêt collectif plutôt qu'un intérêt général. [...] En France, on n'a pas encore de pratique en matière de démocratie participative. Il existe beaucoup d'ambiguïtés quant à la façon dont les hommes politiques considèrent cette démarche et son éventuelle instrumentalisation. D'une part, il existe le risque que ces dispositifs soient des exutoires à la plainte sociale, d'autre part, on peut faire croire aux gens qu'ils décident alors que tout est décidé d'avance »¹.

Les instruments de participation ont pour objectif de traduire aux élus une préoccupation collective ciblée afin que les politiques publiques soient émises de la manière la plus efficace. Ils viennent aussi interroger le sens du mandat mayoral. Jocelyne George insiste sur le fait qu'en 1837, on a accepté en France que le maire soit choisi au sein du conseil municipal élu depuis 1831 et on a inventé la notion « d'intérêt local » dissociée de l'intérêt général, relevant de la sphère des députés. En 1884, lorsque l'élection des conseils municipaux au suffrage universel a été accordée, les pouvoirs du maire ont été limités alors même que son recrutement social s'élargissait². La participation vient alors refléter cette ambiguïté du système représentatif local selon laquelle le maire cherche à promouvoir un intérêt local. Enfin, les instruments ont également comme finalité de rendre lisible le cadre représentatif sur lequel repose le système politique.

¹ Entretien réalisé par nos soins avec Farid Benadou, responsable de la mission citoyenneté de la mairie d'Arcueil, à Arcueil le 12 décembre 2003.

² Jocelyne GEORGE, 2005, *La France a-t-elle encore besoin d'élus? Actes du colloque des 14 et 15 octobre 2004 au Palais du Luxembourg*, Paris, Institut François Mitterrand, p. 91.

« Nous avons un vrai problème de lisibilité et de transparence. Il faut donner des éléments de compréhension aux habitants. Il est difficile d'expliquer aux gens que le temps de l'administration n'est pas le temps des habitants »¹.

Dans ce dispositif, il existe des médiateurs chargés de relayer la demande des habitants auprès des élus. À Arcueil, ce sont des « habitants-relais » qui, au sein de chaque conseil de quartier, assurent la courroie de transmission. Les conseils de quartier créés en 1996 dans la ville d'Arcueil -bien avant que la loi du 27 février 2002 ne les rende obligatoires pour les villes de plus de 80 000 habitants- sont composés de deux élus de quartier ainsi que d'habitants référents. Selon le responsable de la mission citoyenneté,

« Leur rôle n'est pas très simple dans ces assemblées. Ces Assemblées doivent être transformées en espaces de délibération et pas d'addition d'individus en situation de plainte pour élever le niveau du débat et dépasser le phénomène du “*Nimby*” [*not in my background*]. La démarche “*Nimby*” ne peut pas subsister, les habitants doivent s'impliquer dans la vie locale et se confronter aux enjeux globaux. Il y a un vrai effort pédagogique pour que ces assemblées ne se réduisent pas à des foires d'empoigne avec la gestion des “y'a qu'à” et des “faut qu'on” »².

Pour que la participation soit possible, une temporalité plus longue peut être inventée afin de permettre à la fois aux habitants de dominer leurs revendications particulières pour comprendre les rouages de la vie politique municipale et aux élus d'apprendre à prendre en compte ce que disent les habitants. La pédagogie joue dans les deux sens, à la fois pour les habitants et pour leurs élus. Le rôle des habitants référents est assez délicat puisqu'ils assurent la communication dans les deux sens.

« Il y a une volonté de faire des habitants référents des acteurs de la démarche participative, par exemple pour expliquer les procédures liées au marché public. On ne veut pas en faire des “supplétifs” ni des porteurs du projet municipal, de façon à ce qu'ils puissent mener cette tâche »³

Nous avons, lors d'une fête de quartier organisée à Arcueil le 14 décembre 2003, interrogé l'un des habitants-relais afin de comprendre comment il percevait le sens de sa mission. L'observation participante que nous avons réalisée ce jour-là a permis d'une part d'effectuer une série d'entretiens avec des responsables politiques et associatifs et avec des habitants du quartier et d'autre part de comprendre la position des acteurs au sein des forces

¹ Entretien réalisé par nos soins avec Farid Benadou, responsable de la mission citoyenneté de la mairie d'Arcueil, à Arcueil le 12 décembre 2003.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

vives du quartier. Notre présence identifiée à celle d'un chercheur sur la démocratie participative a perturbé le jeu des acteurs qui se sont livrés à une auto-analyse de leurs positions. Après une série d'entretiens individuels, les acteurs se sont renvoyés la balle au point de nous imposer un plan d'entretiens. C'est de cette façon que nous avons pu appréhender les rapports de force politiques au sein de cette commune et ainsi comprendre comment la dynamique participative n'échappe pas à cette dimension. Il a fallu respecter les étapes du questionnement qui, selon Rodolphe Ghiglione, sont au nombre de trois, à savoir le principe de cohérence, « qui permet aux interlocuteurs de s'accorder mutuellement des savoirs communs et des agencements semblables », le principe de réciprocité qui « permet à chacun d'exercer un droit de parole, de participer de la construction de la référence » et enfin le principe d'influence qui « permet d'accepter le jeu interlocutoire comme un jeu porteur d'enjeux, dont une des caractéristiques communes réside dans la tentative d'influencer l'autre »¹. Ayant habité cette commune, l'observation participante a pu être facilitée par un travail de sélection des événements à suivre et des interviews à conduire.

L'habitant-relais en question s'est vu confier cette charge en 2001 : il est chargé d'effectuer le bilan des assemblées de quartier et de rédiger un tableau résumant les questions que les habitants ont posées.

« Je suis arcueillais depuis 1981 et je suis responsable d'une association de défense des consommateurs (*UFC Que choisir ?*). La difficulté réside dans le décalage entre la volonté de faire et les réalisations possibles. Sur chaque problème posé, il y a des contraintes techniques qui ne sont pas dites...par exemple, nous avons un problème d'hannetons qui traversent l'autoroute, il faut qu'on mette en place un dispositif qui les écarte. On n'a pas dit comment ça allait être implanté et fatalement les gens sont déçus »².

La mission des habitants-relais n'est pas toujours précise, ils ont normalement une formation portant sur les questions budgétaires et qui est prise en charge par la municipalité, mais il leur manque des informations permettant d'ajuster les messages des habitants à la municipalité. Les problèmes concrets débattus dans chaque quartier sont souvent des questions très particulières qui ont du mal à faire surgir un problème commun.

¹ Alain BLANCHET, Rodolphe GHIGLIONE, Jean MASSONNAT, Alain TROGNON, 2005, *Les techniques d'enquête en sciences sociales*, Paris, éditions Dunod, p. 130.

² Entretien réalisé par nos soins avec Guy Bacheley lors de la fête du quartier Joliot-Curie le 14 décembre 2003.

« Il y a un problème de conflit dans l'attribution des compétences, entre les offices HLM et la mairie. On est capable de faire remonter l'information, mais la participation aux assemblées de quartier est faible puisqu'on compte environ 30 personnes. Les gens râlent et ne s'investissent pas »¹.

Cependant, dans le cas d'Arcueil qui est une commune administrée depuis 1995 par un maire Divers Gauche (le nom de sa tendance est « Entente citoyenne »), la démocratie participative passe par l'institution de plusieurs instruments dont

« Les assemblées de quartier, le référendum d'initiative locale, le droit d'autosaisine (pétition). À l'échelle de toute la ville, 200 citoyens peuvent signer une pétition, l'interpellation est alors mise à l'ordre du jour du conseil municipal. Les assemblées de quartier peuvent également inscrire une question à l'ordre du jour du conseil municipal. La politique globale est bien de remettre le citoyen au centre »².

L'expression « référendum d'initiative locale », refaite sur l'expression « référendum d'initiative populaire », est frappante parce qu'elle joue sur l'ambiguïté du terme local. L'initiative revient aux élus qui organisent ces procédures et non aux populations. La commune d'Arcueil a connu deux consultations locales et une consultation de quartier sur le projet de démolition du quartier de la Vache Noire. Lors d'un entretien avec l'un des maires-adjoints de cette commune, nous avons évoqué les conditions de cette consultation sauvage sur le quartier de la Vache Noire.

« Il y a eu 68% de participation au référendum local et 81% de votes positifs. La logique est ouverte, la consultation sert à booster les projets ambitieux. Il s'agit à la fois d'une association à la décision et d'une ouverture à la décision. La décision appartient aux éléments représentatifs, il n'y a pas de démagogie, pas de mélange. La décision n'appartient pas aux gens ; dans le cas de la Vache Noire, on suivra leur décision. Ce n'est pas vous qui décidez mais nous décidons et vous nous aidez à décider. Le schéma rousseauiste qui consiste à idéaliser ce qu'on ne voit pas exister risque d'alimenter la démagogie. La démocratie est représentative, elle protège contre les lobbies. Il faut un débat de construction pour faire participer, car l'absence de participation ne donne pas la garantie de la représentation globale »³.

L'argument de la participation est décisif car plus le référendum est préparé, plus le taux de participation augmente, ce qui donne une forte légitimité et représentativité du résultat final. Dans beaucoup d'entretiens avec des élus français, lorsqu'il est question des procédures de

¹ *Ibid.*

² Entretien réalisé par nos soins avec Farid Benadou, responsable de la mission citoyenneté de la mairie d'Arcueil, à Arcueil le 12 décembre 2003.

³ Entretien réalisé par nos soins avec Denis Weisser, maire-adjoint socialiste lors de la fête du quartier Joliot-Curie le 14 décembre 2003.

démocratie directe ou participative, la référence à Rousseau¹ est prononcée à la fois pour conjurer les illusions d'une démocratie directe et pour s'inscrire dans une certaine tradition politique particulière ou alors pour appuyer les déficiences du système représentatif. Il apparaît dans cette série d'entretiens que ces acteurs qui s'expriment ont déjà analysé de près leur démarche pour pouvoir en exposer la philosophie, d'où ces références et le choix particulier des mots. Lors d'un entretien avec un élu PS d'Arcueil qui est l'élu référent du quartier Jolliot-Curie, celui-ci nous a expliqué les difficultés structurelles des assemblées de quartier qui butent sur la question technique.

« Le devenir du processus de démocratie directe dépend du vote du budget d'investissement. Pour des lourdeurs administratives, les choses ne sont pas faciles, à cause si vous voulez du côté technique. Ce qui manque, c'est de la pédagogie. Le plus dur même, c'est la vulgarisation scientifique. Faire comprendre un budget d'investissement en une soirée, c'est une mission impossible parce qu'il y a de la comptabilité publique. Quand on l'a appris une fois, ça va. Il faut néanmoins une connaissance des citoyens pour qu'ils puissent se prononcer en connaissance de cause »².

La participation des citoyens à la vie locale implique une politisation et un intérêt pour la gestion des affaires administratives. Les citoyens doivent faire preuve d'une compétence minimale, ce qui provoque une sélection des publics participants. Les citoyens les mieux armés auront le temps et la volonté d'affronter les questions techniques pour être dans une relation de dialogue avec les élus et pour représenter une force de proposition.

2) Le fonctionnement du gouvernement local

Le référendum local permet de dévoiler occasionnellement le fonctionnement interne de l'administration locale et la relation entre les représentations que les citoyens se font du rôle du gouvernement local et le profil de ce dernier. En France, le modèle napoléonien rend les communes sont plus politiques, mais elles ont une capacité moindre de redistribution de

¹ Selon Farid Benadou, la démocratie représentative n'est plus suffisante. « Je suis très rousseauiste de ce point de vue là. Je suis sensible à l'idée d'une souveraineté populaire. La démocratie locale est représentative, mais étant donné la complexité des affaires, il ne suffit pas que le peuple élise des représentants ». La référence à Rousseau a été spontanément utilisée dans un autre entretien en face-à-face avec le maire-adjoint d'Arcueil, Denis Weisser, lors de la fête du quartier Jolliot-Curie le 14 décembre 2003 : « Le schéma rousseauiste consiste à idéaliser tout ce qui ne peut pas exister, d'où les risques de démagogie ».

² Entretien réalisé en face-à-face avec Patrick Mirville lors de la fête du quartier Jolliot-Curie à Arcueil le 14 décembre 2003. Patrick Mirville est l'élu référent du quartier Laplace.

services contrairement aux communes allemandes¹. En réalité, la France a un modèle de démocratie territoriale basé sur la représentation des intérêts locaux selon les territoires de la république. Le dualisme autorités centrales / autorités locales fait que les collectivités locales ont intérêt à collaborer avec l'État si elles veulent se donner les moyens de leur action. En France, la démocratie locale a été confondue avec le fonctionnement autonome des collectivités territoriales² alors qu'en Allemagne la libre-administration a préexisté à la démocratie locale. Les associations municipales ont alors pour fonction de renforcer cette autonomie locale.

La coopération intercommunale est devenue un enjeu majeur pour les communes cherchant à améliorer leur situation et le développement de politiques publiques locales. Selon les données officielles de 2004 (DGCL), plus de 31 000 communes appartiennent à une structure intercommunale et concernent 50 millions d'habitants soit 81% de la population française. Depuis 1992, plus de 25 000 communes soit 35 millions d'habitants ont constitué 2 200 structures intercommunales³. Au sein de ces structures intercommunales, l'enjeu devient le contrôle de la présidence. Cela signifie en d'autres termes que nous avons affaire à une nouvelle forme de gouvernement local dont les pouvoirs sont assez importants. Le rapport Mauroy sur la décentralisation rendu en 2000 au premier ministre de l'époque a recommandé l'élection directe des présidents des EPCI pour légitimer ces pouvoirs locaux et Jean-Pierre Bel, le président du groupe socialiste au Sénat a rappelé cette exigence dans son rapport sur la démocratie territoriale livré à la candidate socialiste aux présidentielles de 2007⁴.

La réforme des structures intercommunales permettrait de démocratiser les pouvoirs locaux et de les reconfigurer. La réorganisation de la carte communale française passerait à la fois par la fusion des communes et la démocratisation de toutes les structures

¹ Kristof STEYVERS, Jean-Benoît PILET, Herwig REYNAERT, Pascal DELWIT, 2005, « Local Government in Transformation: Momentum for Revolution or Incremental Renovation? » in *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*, Bruges, Vanden Broele Publishers, p. 14.

² Michèle BREUILLARD, 2005, « Searching for Relevant Areas: A Franco-English comparison of Local Government Reforms », in Kristof STEYVERS, Jean-Benoît PILET, Herwig REYNAERT, Pascal DELWIT, *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*, Bruges, Vanden Broele Publishers, p. 562.

³ *Ibid.*, p. 568.

⁴ Bruno TRANCHANT, 17 mars 2007, « 40 propositions pour la démocratie territoriale », *L'Hebdo des socialistes*, p. 9.

intercommunales à capacité financière¹. Le référendum communal révèle cette difficile géographie de l'élu puisque son objet est parfois inadapté au destinataire, à savoir le **gouvernement local** qui n'a pas les moyens de mettre en œuvre la politique publique souhaitée. Le niveau des décisions et la démocratie locale ne coïncident pas toujours² d'où le risque d'une demande sociale qui se répercute à des échelons inadaptés³. La comparaison avec l'Allemagne où les communes ont plus de compétences et de pouvoir qu'en France fait apparaître ce décalage dû à une recomposition territoriale en cours. Le décalage entre une demande limitée de la part des habitants due à l'incompréhension des règles du jeu politique local et l'emboîtement des structures locales explique le fait que nous soyons en France dans une forme de ce que Pierre Sadran nomme une « logique inaccomplie »⁴, la restriction du référendum local révélant l'inaboutissement de la décentralisation.

En Allemagne, les référendums locaux ont un rôle d'articulation entre les citoyens et le gouvernement local et permettent une véritable responsabilisation du pouvoir local qui est contraint de négocier avec les acteurs locaux⁵. En France, le citoyen a du mal à identifier les véritables dynamiques du pouvoir local et « les procédures de démocratie intercommunale font de celle-ci une démocratie “de seconde zone” d'où sont pratiquement exclus les citoyens »⁶. Si les mécanismes référendaires ont été étendus aux différentes structures intercommunales, il existe à proprement parler trop peu de référendums intercommunaux mis à part lorsqu'il s'agit d'une résistance de l'identité communale face à l'intégration dans un ensemble intercommunal. Mis à part ces quelques référendums de souveraineté communale, il

¹ Dominique REYNIÉ, mai 2005, *La France a-t-elle encore besoin d'élus? Actes du colloque 14 et 15 octobre 2004 au Palais du Luxembourg*, Paris, Institut François Mitterrand, p. 68.

² Éric KERROUCHE, 2008, *L'intercommunalité en France*, Paris, Montchrestien, pp. 129-140.

³ Guy SORMAN, 2005, *La France a-t-elle encore besoin d'élus? Actes du colloque 14 et 15 octobre 2004 au Palais du Luxembourg*, Paris, Institut François Mitterrand, p. 67.

⁴ Pierre SADRAN, 2005, « Deux décennies de réforme territoriale en France », dans Laurence BHERER, Jean-Pierre COLLIN, Éric KERROUCHE (dir.), *Le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Laval, Presses de l'Université de Laval, p. 32.

⁵ Jörg BOGUMIL, Lars HOLTKAMP, 2006, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, eine policyorientierte Einführung*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, p. 113.

⁶ Éric KERROUCHE, 2005, « L'impasse démocratique des intercommunalités françaises ou le lien manquant », dans Laurence BHERER, Jean-Pierre COLLIN, Éric KERROUCHE, Jacques PALLARD (dir.), *Jeux d'échelle et transformation de l'État, le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Laval, Presses Universitaires de Laval, p. 411.

existe peu d'intervention des citoyens dans les affaires intercommunales, ce qui crée un obscurcissement démocratique de ces structures qui fonctionnent comme un jeu d'initiés¹. Patricia Demaye avait mis en évidence la faible proportion de référendums portant sur une question intercommunale : entre 1992 et 1997, sur les 68 consultations qu'elle a recensées, 7 concernaient des options intercommunales². Par ailleurs, lorsque le référendum se limite à des sous-objets locaux, il n'enclenche pas une véritable dynamique participative, les enjeux ne mobilisant pas réellement. Un rapport du Parti Socialiste sur l'état des collectivités locales paru en novembre 2004 a insisté sur l'inanité du référendum local décisionnel dont le champ ne s'étend pas aux intercommunalités. Les électeurs peuvent déposer une pétition auprès de ces institutions intercommunales, mais aucune contrainte ne pèse sur ce niveau de décision alors que plus de 80% de la population française vit dans des communautés de communes, des communautés d'agglomération ou des communautés urbaines³. Le référendum intercommunal est en suspens alors qu'il pourrait être l'avenir du référendum local en France, dans la mesure où de nouveaux espaces de décision ont besoin d'être identifiés par les citoyens. Les élus résistent à une légitimation des instances intercommunales qui risqueraient d'amputer de fait les pouvoirs du maire et sa légitimité. Selon une enquête menée par l'Association des districts et des communautés de France (ADCF), 80% des présidents d'EPCI sont des maires. L'enquête menée par Rémy Le Saout⁴ montre que 52,2% des responsables intercommunaux privilégieraient leur statut de maire, et souligne le fait que la légitimité de la fonction est plus importante que le pouvoir réel d'impulsion des politiques publiques⁵.

¹ *Ibid.*, p. 420.

² Patricia DEMAYE, 1999, « La recherche de la démocratie intercommunale », dans CURAPP/CRAPPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, p. 254.

³ Laurent FABIUS, André LAIGNEL, novembre 2004, *Le livre noir de la casse territoriale*, Secrétariat national aux élus et aux territoires, p. 7. Dans la base de données conçue avec Julien Dewoghélaëre, 86% des communes de plus de 5 000 habitants appartiennent à un ensemble intercommunal.

⁴ Rémy LE SAOUT, 2000, « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue Française de Science Politique*, volume 50, n°3, pp. 439-461.

⁵ Pierre SADRAN, 2005, « Deux décennies de réforme territoriale en France », dans Laurence BHERER, Jean-Pierre COLLIN, Éric KERROUCHE (dir.), *Le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Laval, Presses de l'Université de Laval, pp. 42-43.

B) La confiance des élites locales

Si les procédures de démocratie directe indiquent à la fois un changement de valeurs et l'apparition d'une culture politique nouvelle, il importe de savoir si leur apparition est corrélée à une défiance ou à une confiance envers les élites politiques locales. Par élites politiques locales, nous entendons à la fois les élus locaux et les responsables politiques locaux¹. Maurice Duverger définissait dans l'ensemble les élites de la manière suivante :

« Les "élites" sont les individus les plus capables dans chaque branche de l'activité humaine. Ces élites luttent contre la masse – c'est-à-dire contre les moins aptes – pour accéder à une situation dirigeante »².

En nous restreignant aux élites politiques locales, nous nous limitons au champ de compétition politique entre élus et responsables partisans au niveau local. Il importe alors de s'intéresser à la confiance des élites vis-à-vis de ces procédures et à la confiance des citoyens envers leurs élites, le génitif étant à prendre au double sens du terme.

1) Les attitudes des citoyens vis-à-vis des élites locales

En Allemagne, deux enquêtes ont été menées en 2002 et en 2003, l'une sur les élites politiques locales (interviews), l'autre sur une population de 2016 personnes en âge de voter (entretiens téléphoniques) à la demande de l'université Martin-Luther de Halle-Wittenberg, toutes les deux soutenues par la DFG (Deutsche Forschungsgemeinschaft). 138 élites ayant occupé à cette époque ou occupant encore une position au sein d'un organe local ont répondu avec un taux de disponibilité de 78,4% alors que pour les 2016 personnes interviewées par téléphone (centre d'entretiens téléphoniques CATI) entre l'automne 2002 et janvier 2003, le taux de disponibilité s'élevait à 18,2%³. Le tableau suivant récapitule les réponses des personnes interviewées quant à la satisfaction à l'égard du personnel exécutif local selon la taille des villes (moyennes puis grandes villes, *Kreis*).

¹ Wilhelm P. BÜRKLIN, 1997, « Einstellungen und Wertorientierungen ost- und westdeutscher Eliten 1995, Gesellschaftliches Zusammenwachsen durch Integration der Elite? », in Oscar W. GABRIEL (Dir.), *Politische Orientierungen und Verhaltensweisen im vereinigten Deutschland*, Opladen, Leske+Budrich, p. 235. Wilhelm P. Bürklin entend le terme d'élites au sens de leaders d'opinion et de groupes.

² Maurice DUVERGER, 1964, *Introduction à la politique*, Paris, Gallimard, p. 106.

³ Brigitte GEIßEL, März 2006, « Politikverdrossenheit und Politikprofessionalität auf der lokalen Ebene », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, p. 88.

Tableau 86 : Degré de satisfaction vis-à-vis du personnel exécutif local en Allemagne

	Personnel exécutif local considéré véritable comme	Confiance dans le conseil municipal / l'assemblée du Kreis	Personnel exécutif local motivé par des idéaux
Grande ville de l'Est	28,5%	53,8%	28,8%
Grande ville de l'Ouest	59,1%	66,0%	35,7%
Ville moyenne de l'Est	52,8%	68,1%	30,4%
Ville moyenne de l'Ouest	60,7%	70,6%	40,4%
Kreis de l'Est	64,3%	69,8%	31,9%
Kreis de l'Ouest	63,8%	70,6%	49,5%

Source : Brigitte GEIßEL, März 2006, « Politikverdrossenheit und Politikprofessionalität auf der lokalen Ebene », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, p. 89.

Brigitte Geißel a pris le degré de satisfaction à l'égard du personnel exécutif local comme variable dépendante et a considéré comme variables indépendantes le degré de satisfaction à l'égard des élites locales, l'exigence de responsabilité, la prédisposition à l'égard de la démocratie directe et l'évaluation de la situation économique de la région de l'interviewé. Avec un R carré de 0.29 (1065 cas), plus la satisfaction à l'égard du personnel exécutif local augmente, plus celle à l'égard des élites locales augmente aussi (coefficient Beta de 0.42) et plus l'exigence de responsabilité (0.08) ainsi que la prédisposition à l'égard de la démocratie directe (0.06) sont fortes¹. On remarque cependant que la prédisposition à la démocratie directe est faiblement corrélée à la confiance envers le personnel exécutif local.

Une autre enquête importante a été menée sur la relation entre les citoyens et leurs élites locales en Europe, faisant suite à une étude menée par l'INRA (Europe) en 1999 sur les comportements généraux envers les problèmes sociaux et politiques. Il s'agissait en fait d'évaluer le sentiment relatif à la marge de manœuvre dont disposent les citoyens par rapport au niveau territorial considéré. L'étude concernait les populations résidentes, âgées de 14/15 ans et plus. À la demande de l'université de Stuttgart (Oscar W. Gabriel / Angelika Vetter) et avec le soutien financier de la fondation Thyssen, deux questions portant sur la compétence nationale et la compétence locale y ont été ajoutées (980 français ont répondu contre 1024 allemands)². Les données ont été pondérées selon la taille standard. Parmi les répondants

¹ Brigitte GEIßEL, März 2006, « Politikverdrossenheit und Politikprofessionalität auf der lokalen Ebene », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, p. 95.

² Les deux questions posées furent les suivantes : « Si le Parlement national envisage de voter une loi que vous considérez comme injuste ou dangereuse, pensez-vous que vous pouvez agir, ou non ? »
Christophe Premat – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne » 564

français, il existe une différence importante entre le sentiment de compétence locale subjective et celui de compétence nationale (30,8% des répondants estimant pouvant agir au niveau local contre 7,3% concernant le niveau national) alors qu'en Allemagne la différence est plus réduite (36,3% des répondants estimant pouvant agir au niveau local contre 21,6 au niveau national)¹. Ces deux études permettent de relier la confiance envers les élites locales et les marges de manœuvre et d'autonomie dont disposent les citoyens. Ces deux éléments sont essentiels pour qualifier la culture démocratique de l'Allemagne et de la France. En France, l'attachement au maire est un élément significatif, car les citoyens pensent pouvoir agir lorsqu'ils jugent une décision locale aberrante alors que les autres niveaux territoriaux semblent beaucoup plus éloignés.

2) L'adaptation des élites à la démocratie directe

L'attitude des élites politiques vis-à-vis de la démocratie directe est également à analyser puisque l'apparition de ces procédures dans le champ politique a suscité des réactions fortes avant qu'il n'y ait une acclimatation. Une étude empirique a été menée en 1995 par l'université de Postdam afin d'étudier l'évolution des valeurs et des comportements des élites en Allemagne de l'Est et de l'Ouest, les élites étant aussi bien locales que nationales (au niveau du Land et de la fédération). L'étude s'intitule « *Elitenzirkulation und –integration im vereinigten Deutschland* » (la circulation et l'intégration des élites dans l'Allemagne réunifiée). 3941 élites ont été contactées dont 2341 ont accepté de répondre aux entretiens (taux de retour de 59,4%)². Parmi ces élites, 17% d'entre elles travaillaient dans l'un des nouveaux *Länder* au moment où elles ont été contactées contre 82% dans l'un des anciens *Länder* et 1% à l'étranger. L'attitude des élites vis-à-vis des mécanismes plébiscitaires a alors pu être mesurée grâce à une série de questions sur les institutions démocratiques. Nous avons

(compétence politique nationale) ; « Si les autorités locales envisagent d'adopter une réglementation que vous considérez comme très injuste ou dangereuse, pensez-vous que vous pouvez agir ou non ? » (Réponses : 1. Oui, 2. Non, 3. Ne se prononce pas).

¹ Angelika VETTER, 2003, « La fonction de socialisation de la politique locale en Europe », dans Vincent HOFFMANN-MARTINOT, Claude SORBETS (dir.), *Démocraties locales en changement*, Paris, éditions Pedone, p. 174.

² Wilhelm P. BÜRKLIN, 1997, « Einstellungen und Wertorientierungen ost- und westdeutscher Eliten 1995, Gesellschaftliches Zusammenwachsen durch Integration der Elite? », in Oscar W. GABRIEL (Dir.), *Politische Orientierungen und Verhaltensweisen im vereinigten Deutschland*, Opladen, Leske+Budrich, p. 238.

repris dans le tableau suivant certaines de ces réponses afin d'analyser l'attitude des élites vis-à-vis des mécanismes plébiscitaires.

Tableau 87 : Attitudes des élites est-allemandes et ouest-allemandes vis-à-vis des institutions démocratiques (1995)

Echelle progressive des questions	Provenance des élites	Degré d'approbation (%)				Somme
		Entièrement d'accord	Plutôt d'accord	Plutôt pas d'accord	En total désaccord	
La participation politique de la population devrait se limiter aux élections	NBL	2	3	19	76	269
	ABL	5	9	27	59	2051
La démocratie n'est possible dans la durée que si un leadership fort est instauré sur les groupes d'intérêt	NBL	6	11	26	57	272
	ABL	9	17	28	46	2045
L'introduction d'initiatives populaires et de référendums est un complément nécessaire de la démocratie représentative	NBL	57	24	14	5	270
	ABL	27	26	30	18	2046
La démocratie ne devrait pas se limiter au champ politique mais être réalisée dans toutes les sphères sociales	NBL	67	22	8	2	270
	ABL	44	28	21	7	2030
La liberté d'opinion et de discussion doivent être limitées lorsque les	NBL	34	36	17	14	265

convictions élémentaires et les valeurs morales fondamentales sont atteintes	ABL	28	26	27	19	2015
--	-----	----	----	----	----	------

Légende : NBL= Nouveaux *Länder*, ABL= Anciens *Länder*

Source : Wilhelm P. BÜRKLIN, 1997, « Einstellungen und Wertorientierungen ost- und westdeutscher Eliten 1995, Gesellschaftliches Zusammenwachsen durch Integration der Elite? », in Oscar W. GABRIEL (Dir.), *Politische Orientierungen und Verhaltensweisen im vereinigten Deutschland*, Opladen, Leske+Budrich, p. 244.

La différence est nette entre les élites est-allemandes et les élites ouest-allemandes en ce qui concerne l'acceptation des procédures de démocratie directe puisque presque 81% des élites est-allemandes approuvaient en 1995 l'introduction de référendums et d'initiatives contre 53% pour leurs homologues ouest-allemands (différence de 28%). Dans le même temps, 26% des élites ouest-allemandes se déclaraient favorables à un leadership fort contre 17% des élites est-allemandes. 89% des élites est-allemandes se prononçaient pour une démocratisation de l'ensemble des sphères sociales contre 72% des élites des anciens *Länder*. Les élites est-allemandes sont donc bien plus favorables à l'apparition de mécanismes plébiscitaires et à leur combinaison avec le système représentatif dans la limite des valeurs fondamentales puisque 70% d'entre elles s'accordent sur la nécessité de limiter la liberté d'opinion et de discussion lorsque ces valeurs sont atteintes. À partir du questionnaire proposé aux élites, Wilhelm a également construit un indicateur de synthèse permettant de mesurer les valeurs des élites politiques, en différenciant les questions matérialistes des questions post-matérialistes (les questions relatives à l'influence des citoyens sur les décisions politiques étant rangées dans les valeurs post-matérialistes). Selon cette classification (échelle dite d'Inglehart), 55% des élites des nouveaux *Länder* interrogées auraient des valeurs postmatérialistes (272 cas) contrairement à 48% des élites des anciens *Länder* (1998)¹. Cela confirme l'hypothèse d'une transformation des valeurs des élites est-allemandes qui s'harmonise avec celles de leurs homologues ouest-allemands.

Une enquête a été menée sur l'acclimatation des maires, des maires adjoints et des directeurs exécutifs à la démocratie directe dans le *Land* de Rhénanie du Nord-Westphalie,

¹ Wilhelm P. BÜRKLIN, 1997, « Einstellungen und Wertorientierungen ost- und westdeutscher Eliten 1995, Gesellschaftliches Zusammenwachsen durch Integration der Elite? », in Oscar W. GABRIEL (Dir.), *Politische Orientierungen und Verhaltensweisen im vereinigten Deutschland*, Opladen, Leske+Budrich, p. 248.

après l'introduction de mécanismes plébiscitaires¹ : 232 maires-adjoints, 217 directeurs communaux et 57 maires ont participé à l'enquête. Les directeurs communaux sont élus par le conseil municipal et sont donc indirectement affectés par l'implantation des procédés de démocratie directe. Les maires-adjoints sont directement élus par les électeurs comme les autres membres du conseil municipal et les maires sont élus directement depuis 1999. Le tableau suivant montre l'attitude de ces élites vis-à-vis de ces procédés.

Tableau 88 : Attitude des exécutifs communaux vis-à-vis de l'introduction de mécanismes plébiscitaires en Rhénanie du Nord-Westphalie

Evaluation des éléments plébiscitaires	Maires-adjoints		Directeurs communaux		Maires		Ensemble des exécutifs communaux	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Tout à fait pour	20	8,7	9	4,2	6	10,5	35	7
Plutôt pour	85	37,1	78	36,5	27	47,4	190	38
Indécis	73	31,9	51	23,8	9	15,8	133	26,6
Plutôt contre	47	20,5	68	31,8	12	21,1	127	25,4
Totalement contre	4	1,8	8	3,7	3	5,3	15	3
Total	229		214		57		500	

Source : Klaus SCHULENBURG, März 2001, « Plebiszitäre Elemente der neuen Gemeindeordnung in Nordrhein-Westfalen aus Sicht der Bürgermeister und Gemeindedirektoren », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jahrgang 32, p. 76.

En examinant les résultats de l'enquête, nous remarquons qu'une majorité d'exécutifs locaux de Rhénanie du Nord ont positivement évalué le rôle des mécanismes plébiscitaires. Les réticences qu'ils montrent à leur égard sont plus faibles (environ 28%) et témoignent de l'adaptation des élites à ces législations. Ces résultats sont très significatifs et illustrent les raisons pour lesquelles ces mécanismes ne menacent pas fondamentalement le principe représentatif. L'hostilité à leur égard est bien plus faible qu'en France, ce qui leur donne un avenir certain. L'enquête a donné des éléments d'appréciation au regard de l'expérience référendaire des exécutifs locaux.

¹ L'enquête a été commanditée par le Ministère de l'Intérieur auprès du professeur Janbernd Oebbecke qui a interrogé des maires, des maires-adjoints et des directeurs communaux (*Gemeindedirektoren*) de ce *Land*. Le questionnaire a été adressé par voie postale, il y a eu 70,5% de réponses. Klaus SCHULENBURG, März 2001, « Plebiszitäre Elemente der neuen Gemeindeordnung in Nordrhein-Westfalen aus Sicht der Bürgermeister und Gemeindedirektoren », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jahrgang 32, p. 74.

Tableau 89 : Evaluation de l'introduction de mécanismes plébiscitaires à partir de l'expérience des élus locaux

Evaluation des mécanismes plébiscitaires	Expérience des référendums					
	Oui		Non		Total	
	N	%	N	%	N	%
Totalement pour	22	6,4	13	8,7	35	7,1
Plutôt pour	128	37,2	60	40	188	38,1
Indécis	92	26,7	38	25,3	130	26,3
Plutôt contre	91	26,5	35	23,3	126	25,5
Totalement contre	11	3,2	4	2,7	15	3
Total	344		150		494	

Source : Klaus SCHULENBURG, März 2001, « Plebiszitäre Elemente der neuen Gemeindeordnung in Nordrhein-Westfalen aus Sicht der Bürgermeister und Gemeindedirektoren », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jahrgang 32, p. 78.

L'attitude des maires à l'égard de la démocratie directe dépend de leur expérience en la matière, puisqu'il convient de distinguer les opinions normatives sur le principe des référendums des opinions pragmatiques sur la perturbation engendrée par ces mécanismes. Sur 494 maires et directeurs exécutifs, 344 (70%) ont déjà fait face à une initiative populaire ou à un référendum communal¹. Nous sommes frappé par la manière dont les élus locaux allemands ont su réagir à l'institutionnalisation des référendums locaux puisque 45,2% des répondants évaluent positivement l'introduction de mécanismes plébiscitaires. L'expérience d'une situation référendaire n'est pas vécue comme un traumatisme, mais comme un élément constructif ayant permis d'affiner le rôle des élus, même si un certain nombre d'entre eux sont réticents à multiplier ce type de procédure.

Tableau 90 : Evaluation de l'introduction des éléments plébiscitaires suivant le degré de satisfaction à l'égard de la législation

Accord avec la législation actuelle sur la démocratie directe

¹ Klaus SCHULENBURG, März 2001, « Plebiszitäre Elemente der neuen Gemeindeordnung in Nordrhein-Westfalen aus Sicht der Bürgermeister und Gemeindedirektoren », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jahrgang 32, p. 76.

Evaluation des mécanismes plébiscitaires	Oui		Non		Total	
	N	%	N	%	N	%
Totalement pour	4	3,4	31	9	35	7,6
Plutôt pour	25	21	159	46,4	184	39,8
Indécis	20	16,8	97	28,3	117	25,3
Plutôt contre	57	47,9	54	15,7	111	24
Totalement contre	13	10,9	2	0,6	15	3,3
Total	119		343		462	

Source : Klaus SCHULENBURG, Mars 2001, « Plebiszitäre Elemente der neuen Gemeindeordnung in Nordrhein-Westfalen aus Sicht der Bürgermeister und Gemeindedirektoren », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jahrgang 32, p. 78.

Parmi les maires et les directeurs communaux, 74% ne sont pas favorables à la législation de la Rhénanie du Nord en matière de démocratie directe, car ils pensent qu'elle fait la part trop belle au référendum et à l'initiative populaire. Même s'ils ont un *a priori* favorable à l'égard de ces procédures (55% des maires et directeurs opposés à la législation sur la démocratie directe de la Rhénanie du Nord évaluent positivement l'institutionnalisation du référendum local et de l'initiative populaire), les élus ne sont pas prêts à cautionner une réforme de la législation qui donnerait davantage de poids aux pratiques de démocratie directe. Le tableau suivant montre que 61% d'entre eux souhaiteraient durcir les conditions de dépôt d'initiatives et d'organisation du référendum local.

Tableau 91 : Propositions de modification et de complément de la législation actuelle en matière de démocratie directe

Réponses	Fréquence	% des répondants
Pas du tout d'accord, refus d'élargir la législation	24	20
Supprimer les éléments plébiscitaires	12	10
Rendre plus difficile la législation actuelle	73	60,8
Faciliter la législation directe	5	4,2
Concrétiser les règles	23	19,2
Cas particuliers	7	5,8
Total	120	

Source : Klaus SCHULENBURG, März 2001, « Plebiszitäre Elemente der neuen Gemeindeordnung in Nordrhein-Westfalen aus Sicht der Bürgermeister und Gemeindedirektoren », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jahrgang 32, p. 79.

En France, nous disposons de très peu d'études faites sur les attitudes des élites à l'égard de la démocratie participative et de la démocratie directe, comme s'il y avait une incompatibilité de fait entre les élites et la démocratie directe. Les raisons sont plus profondes et tiennent à la difficile émergence d'une étude du pouvoir politique à travers le champ d'évolution des élites. William Genieys a remarqué avec justesse que l'idéologie de la méritocratie républicaine suscitait une méfiance à l'encontre de la conceptualisation élitiste du pouvoir politique¹. Depuis les années 1950, très peu de recherches ont porté sur ce champ qui en est encore à ses balbutiements alors que la démocratie participative en tant que mode d'*implementation* top-down nécessiterait une étude de la mentalité des élites locales. Nous disposons en revanche d'une série de sondages ou d'enquêtes portant sur l'opinion des maires et qui permettent de voir la manière dont ils envisagent leur rôle au sein de la démocratie locale. La culture politique de la représentation n'est pas la même chez les maires que chez les autres types d'élites locales².

L'introduction de mécanismes de démocratie directe a des conséquences sur la perception du rôle des maires en situation de justification de leur action. D'une certaine manière, il s'agit pour eux de rendre compte de leur mandat et d'être capable de lire les aspirations de leurs populations locales : 34,1% des maires français estiment que les plus grands changements ont concerné le rapport entre l'exécutif local et l'assemblée locale, 46,7% d'entre eux révèlent que le changement de management entre les services publics et les entreprises privées ont bouleversé leur action locale³. En Allemagne, 57,6% des maires interrogés estiment que les relations entre l'exécutif local et le conseil se sont transformées et 38,4% d'entre eux ont été affectés par la réorganisation des tâches entre services publics et

¹ William GENIEYS, 2005, « The Sociology of Political Elites in France: The End of an Exception ? », *International Political Science Review*, vol. 26, n°4, p. 414.

² Annick MAGNIER, 2005, « European Local Government, Reforms and Cultures of Political Representation. Notes for a Comparative Analysis », in Kristof STEYVERS, Jean-Benoît PILET, Herwig REYNAERT, Pascal DELWIT, *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*, Bruges, Vanden Broele Publishers, p. 292.

³ Les données proviennent de la base SSD 0822 « The European mayor – Political leaders in the changing context of local democracy », Henry BÄCK, School of Public Administration, Göteborg University.

entreprises privées¹. Les réformes dues au *New Public Management* ont été ressenties en France et se sont traduites par une privatisation de certains services communaux alors qu'en Allemagne, l'élection directe des maires et l'introduction de mécanismes plébiscitaires ont permis d'affirmer l'indépendance du maire vis-à-vis du conseil municipal. Dans les deux pays, les maires ont vu leur responsabilité et leur pouvoir s'accroître durant la dernière décennie². Parmi les questions posées au maire sur la conception de leur rôle, sur une échelle allant de 1 à 7, la moyenne des maires français pour lesquels l'une des fonctions du maire est de chercher à répondre aux plaintes de citoyens est de 3,02 contre 3,11 en Allemagne³. La culture politique des maires européens tend de plus en plus à être en prise avec la question de la *responsiveness*. Ainsi, le pouvoir local est à la fois personnalisé et questionné dans la conduite des affaires locales.

En France, la position officielle des associations d'élus locaux est intéressante quant à la conception qu'ils se font de la démocratie participative.

« La position de l'AMGVF dans le débat "démocratie représentative" "démocratie participative" est claire. Les Maires de grandes villes sont ouverts à la participation des habitants aux décisions qu'ils sont amenés à prendre. Ils recourent systématiquement à la consultation des habitants avant toute décision qui engage l'avenir de la cité ou du quartier. Cette concertation est d'ailleurs devenue quasi obligatoire. Mais c'est à partir du projet sur lequel ils ont été élus lors des élections municipales qu'en dernière analyse, ils se déterminent. Dans le débat "démocratie représentative", "démocratie participative", c'est le suffrage universel direct et le vote des électeurs tel qu'il apparaît dans l'élection qui doivent primer »⁴.

La réaction des élus locaux allemands et français témoigne des effets opposés de l'institutionnalisation du référendum local. Les élites allemandes se sont adaptées à ces mécanismes au point de les consolider tout en souhaitant les contrôler plus étroitement. Même s'ils restent toujours réticents à la multiplication de ces procédures, ils ne s'opposent pas au principe. La discussion porte davantage sur l'encadrement juridique des référendums locaux

¹ Annick MAGNIER, 2005, « European Local Government, Reforms and Cultures of Political Representation. Notes for a Comparative Analysis », in Kristof STEYVERS, Jean-Benoît PILET, Herwig REYNAERT, Pascal DELWIT, *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*, Bruges, Vanden Broele Publishers, p. 297.

² *Ibid.*, p. 301.

³ *Ibid.*, pp. 307-308.

⁴ « Auditions et contributions au rapport d'associations d'élus et de personnes qualifiées », dans *Être élu local aujourd'hui : adapter notre gouvernance locale au défi de la Décentralisation*, Site du Sénat, <http://www.senat.fr/rap/r06-256/r06-2567.html>, site consulté le 20 juillet 2007.

et non sur leur utilité. Le référendum local et l'initiative populaire ont permis au système représentatif de se renforcer et d'absorber les effets perturbateurs liés à la nouveauté de tels mécanismes et à la crainte initiale des élus de se voir déstabilisés sur la scène politique locale.

C) Les innovations technologiques et la démocratie locale

Les expériences référendaires sont liées à l'évolution des systèmes de démocratie directe et en particulier à l'utilisation des nouvelles technologies, puisqu'une bonne partie des débats locaux a investi le champ électronique. Il importe de resituer la multiplication des référendums locaux dans l'évolution technologique des espaces publics locaux. Dans le même temps, la démocratie électronique donne une autre vision du référendum local comme étant l'un des vecteurs d'une démocratie d'opinion. On ramènerait cet outil à un désir de démocratie immédiate.

1) L'évolution de l'information locale

L'augmentation de la pratique du référendum local est à la fois liée à une accessibilité plus grande des citoyens aux documents administratifs locaux et à l'évolution de l'information locale. En France, le service d'information est né à la suite des élections de 1971. Très rapidement, certaines communes ont utilisé des médias différents pour dialoguer avec les citoyens. Par exemple, à Carpentras, une expérience a été menée par le service de la recherche de l'ORTF et le Secrétariat d'État à la Jeunesse et aux Sports au cours de l'été 1971 ; elle a été renouvelée en 1972 et en 1973 avant d'être interrompue en 1974. Il existait à Grenoble en septembre une structure audiovisuelle qui, en relation avec les habitants, préparait l'utilisation du canal offert par la télédistribution¹. Le droit de parole donné à l'opposition a progressé dans les grandes communes françaises alors qu'au début des années 1980 il était très limité. À l'époque, seules six villes de plus de 30 000 habitants avaient ouvert les colonnes du journal municipal à l'opposition. Dans certaines villes telles que Rueil-Malmaison, le conseil municipal avait élu un questeur parmi les adjoints afin de répondre aux questions de la minorité et de lui transmettre les documents réclamés. À Grenoble, plusieurs jours avant le conseil municipal le maire réunissait les différents groupes politiques afin de

¹ Roger BEAUNEZ, Francis KOHN, 1975, *La démocratie locale, un préalable : l'information dans la cité*, Paris, éditions ouvrières, p. 98.

préparer le contenu de l'ordre du jour¹. Cependant, les magazines ont permis aux maires de défendre leur mandat et de valoriser les actions entreprises. Selon Michel Koebel, « le magazine est la vitrine de la collectivité en dehors des périodes de campagne électorale. Cette propagande masquée, est beaucoup critiquée par l'opposition, à tel point que de nombreux maires ont ouvert une rubrique qui permet à l'opposition de s'y exprimer »². En 2002, cette pratique a d'ailleurs été rendue obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants. Cependant, force est de constater que plus la commune est petite et moins elle investit dans le renforcement de son potentiel d'information. Déjà au début des années 1980, un rapport sur la décentralisation relatait qu'à l'époque toutes les communes de plus de 100 000 habitants utilisaient des moyens informatiques alors que celles ayant entre 5 000 et 10 000 habitants étaient dotées de 44% d'ordinateurs, mais ce pourcentage tombe à 0,1% pour les communes de moins de 1 000 habitants. 21% des maires des collectivités de moins de 500 habitants estimaient qu'ils n'auraient jamais à s'équiper³. Selon notre étude menée avec Julien Dewoghélaère sur les communes de plus de 5 000 habitants, 455 communes ne disposent pas de site internet qui permet une meilleure visibilité du gouvernement local. Il s'agit de mesurer la communication numérique à l'époque où les ordinateurs et l'accès à internet se sont massivement diffusés. 96% de ces communes se situent dans des tranches démographiques comprises entre 5 000 et 30 000 habitants. Fait intéressant, parmi les communes n'ayant pas d'identité numérique, seules 14 ont organisé une consultation locale entre 1995 et 2004, ce qui signifie qu'à peu près 12% des communes ayant organisé une consultation locale à cette période ne possédaient pas un service numérique d'information locale.

Cette pratique montre à quel point les forums électroniques sont courtisés puisqu'ils représenteraient des courants d'opinion important et le lieu de recomposition de l'espace public⁴. L'information a évolué en France dans le sens d'une série de sondages réalisés par les

¹ Philippe LANGENIEUX-VILLARD, 1985, *L'information municipale*, Paris, PUF, p. 107.

² Michel KOEBEL, 2006, *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Paris, éditions du Croquant, p. 64.

³ Source DGCL (3^e trimestre 1984), Bernard PERRIN, 1986, *Décentralisation, le droit et le fait*, Moulins-lès-Metz, Est-Imprimerie, p. 14.

⁴ Hatem M'RAD, 2006, « La démocratie d'opinion, le dépassement de la démocratie représentative ? », dans Rafaâ BEN ACHOUR, Jean GICQUEL, Slobodan MILACIC (dir.), *La démocratie représentative devant un défi historique*, Bruxelles, éditions Bruylant, p. 116.

communes et qui permettent de confondre allégrement démocratie directe et démocratie d'opinion. Selon Hatem M'Rad,

« La démocratie d'opinion ne se réduit pas encore à une démocratie sondagière, comme on a trop tendance à l'admettre. Les sondages d'opinion sont une des dimensions de la démocratie d'opinion, sans doute la plus éclatante, puisque la mesure scientifique de l'opinion a du même coup renforcé cette dernière. Mais, la démocratie d'opinion s'exprime également par d'autres voies, [telles] les débats publics, la rue, les pétitions, la presse, la télévision, internet, des voies en rapport avec l'élargissement de l'espace public »¹.

L'évolution de l'information locale a amené les maires à privilégier les contacts avec leurs administrés. Selon l'enquête menée auprès des maires européens des communes de plus de 10 000 habitants, 14,9% des maires allemands affirment passer plus de 10 heures par semaine à rencontrer les associations d'usagers et les comités citoyens ou les citoyens individuels contre 11,6% des maires allemands². De plus, les édiles n'hésitent pas à rencontrer régulièrement les journalistes, ce qui permet d'étendre la couverture de leur action locale : selon le même sondage, 74,2% des maires allemands ont un contact avec les journalistes au moins une fois par semaine contre 55,3% des maires français. La pratique est en fait plus courante pour les maires allemands puisque 32,4% d'entre eux estiment avoir un contact de deux à quatre fois par semaine avec les journalistes contre 20,2% de leurs homologues français. Le décalage peut s'expliquer par le fait que le maire allemand, directement élu par la population et de par son indépendance relative par rapport au conseil municipal, estime qu'il est important de communiquer le plus possible avec la presse sur son action locale. Le maire français, qui la plupart du temps cumule une autre fonction électorale, laisse le soin à ses adjoints ou aux fonctionnaires territoriaux chargés de la communication d'assurer le relais de son action par la presse.

2) Les essais de démocratie électronique

Lorsque l'on évoque de nos jours l'idée de participation directe des électeurs, on sous-entend les techniques qui contribuent à cette conception³. Giovanni Sartori affirme que l'idée

¹ *Ibid.*, p. 105.

² Base de données SSD 0822 « The European mayor – Political leaders in the changing context of local democracy », Henry Bäck, School of Public Administration, Göteborg University.

³ Philipp BIRKENMAIER, 2004, *E-Democracy - Der Wandel der Demokratie durch das Internet*, Berlin, Rhombos Verlag, pp. 233-250.

de démocratie directe se confond dans notre modernité politique avec celle de démocratie référendaire et même de démocratie électronique¹. En fait, il faudrait distinguer la démocratie élective (*Wahldemokratie*) de la démocratie référendaire (*Abstimmungdemokratie*)², la première renvoyant au calendrier régulier des régimes représentatifs, la deuxième réaffirmant d'une certaine manière une forme d'identité entre les gouvernants et les gouvernés face à des politiques publiques délicates. Cette démocratie référendaire comprendrait non seulement les référendums mais aussi les instruments destinés à faciliter les décisions politiques. Autrement dit, cette vision inverserait notre manière de percevoir les référendums locaux comme étant les instruments à la marge de la démocratie participative. En fait, les référendums tout comme les outils et instruments de démocratie participative participent d'une démocratie d'opinion où les décisions politiques ne sont plus indépendantes de la volonté des électeurs. La démocratie référendaire est la réactivation moderne de la démocratie directe athénienne qui s'attache à légitimer des décisions auprès de collectifs importants. Selon certains théoriciens à l'instar de Lawrence K. Grossmann, nous avons pénétré dans l'ère de la « démocratie électronique » qui succède à la démocratie antique et au régime représentatif moderne³.

En France, Parthenay, ville de 13 000 habitants, a essayé d'organiser des réseaux citoyens en recevant un soutien de l'Union Européenne⁴. Ces réseaux ont parfois été contestés par les associations de quartier qui y voyaient une individualisation des rapports, d'autant plus que ce fonctionnement en réseau ne vient absolument pas remettre en cause la structure hiérarchique du pouvoir local. Selon Albert Lévy, le seul résultat tangible est l'augmentation du chiffre d'internautes en 2001 (40% contre 17% pour la moyenne nationale)¹. L'idée de

¹ Giovanni SARTORI, 1987, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, Chatham House Publishers, pp. 111-115.

² Max KAASE, 2002, « Elektronische Demokratie : Wird endlich ein Traum wahr ? », in Dieter FUCHS, Edeltraud ROLLER, Bernhard WEßELS (Dir.), *Bürger und Demokratie in Ost und West, Studien zur Politischen Kultur und zum Politischen Prozess*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, p. 261.

³ Lawrence K. GROSSMANN, 1995, *The Electronic Republic. Reshaping Democracy in the Information Age*, New York, Viking, p. 5.

⁴ Pierre LÉVY, 2002, *Cyberdémocratie, essai de philosophie politique*, Paris, éditions Odile Jacob, p. 98. Selon Pierre Lévy, moins d'un tiers des habitants participe activement à la communauté locale virtuelle.

¹ Albert LÉVY, 2003, « La démocratie locale en France : enjeux et obstacles », *Espaces et sociétés*, n°112, p. 167.

démocratie électronique comporte une ambiguïté majeure vis-à-vis de la temporalité politique, puisque le temps de la délibération et le temps de la décision se trouvent accélérés. La démocratie électronique promeut une individualisation radicale du rapport à la politique, puisque le caractère solidaire de la démocratie est supprimé au profit de son caractère solitaire. Comme l'écrit Paul Virilio,

« La démocratie est menacée dans sa temporalité, puisque l'attente d'un jugement tend à être supprimée. La démocratie, c'est l'attente d'une décision prise collectivement »¹.

Dans l'idée de démocratie électronique sont présents les risques d'une automatisation du vote et du sondage électroniques visant à agréger une série de préférences individuelles immédiates et déconnectées les unes des autres. Le risque réel pour le vote électronique est celui d'un piratage du réseau qui ouvrirait la porte à toutes sortes de manipulations techniques et éthiques. Selon Thierry Vedel,

« Finalement, ce qui est important, à chaque fois que l'on organise un vote électronique, ce n'est pas d'atteindre la sécurité optimale, qu'on ne peut jamais atteindre, mais c'est d'offrir un niveau de sécurité tel qu'en vingt-quatre heures ou en quarante-huit heures, c'est-à-dire la durée de l'élection, les "pirates" ne puissent pas démonter les mesures de protection qui ont été mises en place »².

Michèle Descolonges a montré comment la révolution technologique opérée dans les années 1970 censée améliorer les performances industrielles pouvait s'accompagner de la diffusion d'une contre-culture démocratique³. Ainsi, dans les revendications d'une participation citoyenne aux décisions, les nouvelles technologies⁴ sont conçues comme des instruments susceptibles de créer des espaces de discussion. Le lien entre informatique et société officiellement inauguré par Valéry Giscard d'Estaing en 1976, avant d'être relayé par la gauche en 1981 montre à quel point les politiques pensaient que la révolution technologique

¹ Paul VIRILIO, 2001, *Cybermonde, la politique du pire*, Paris, éditions Textuel, p. 85.

² Thierry VEDEL, 2001, « La démocratie électronique », dans Francis HAMON, Olivier PASSELECQ (dir.), *Le référendum en Europe, Bilan et perspectives*, Paris, éditions L'Harmattan, p. 155.

³ Michèle DESCOLONGES, 2002, *Vertiges technologiques*, Paris, éditions La Dispute, pp. 83-91.

⁴ Le système TCP/IP (Transmission Control Protocol/ Internet Protocol) a été testé en 1977 et est devenu opérationnel en 1983 sous le nom d'internet. Il est issu d'une volonté de connecter des réseaux sur Arpanet, libres de s'organiser et de transférer des informations converties en données informatiques.

permettrait une démocratisation de la société civile et la structuration de contre-pouvoirs¹. Au niveau local, les nouvelles technologies devaient servir de plate-forme au mouvement associatif et permettre l'expression d'un pluralisme de courants d'opinion. La gauche avait nettement déclaré dans la campagne des municipales de 1977 que « la qualité de l'assise démocratique de la vie communale se [mesurait] à l'autonomie et à la densité de son tissu associatif » (Plate-forme électorale nationale du Parti Socialiste)².

L'exemple de démocratie électronique qui se développe est celui du *chat* ou du forum électronique où les internautes sont appelés à participer à un débat en ligne. En réalité, la sélection des contributions est relativement opaque, puisque que ces dernières doivent faire l'objet d'une autorisation préalable de la part d'unmodérateur. D'une part, le modérateur vérifie que la contribution ne porte pas atteinte aux principes déontologiques³, d'autre part, on ne sait pas sur quels critères la sélection est faite. Dans ces forums électroniques, présentés comme « débats participatifs » dans la campagne de Ségolène Royal, le collectif participant n'est jamais précisé, comme si l'objectif était de présenter une ouverture alors même que le filtre de cette ouverture n'est jamais questionné. Gersende Blanchard a judicieusement analysé, à travers une série d'entretiens, les motivations de ces modérateurs ainsi que leur rôle. En se référant aux sites internet des partis politiques français, elle a constaté que l'exercice de modération n'était jamais justifié. Le modérateur se garde l'entière liberté de filtrer les contributions, de les calculer et de les interpréter. Les sites internet fonctionnent comme des lieux efficaces de propagande dans le sens où la consultation n'est jamais mesurée⁴. D'ailleurs, d'après les résultats de l'enquête menée auprès des maires européens de

¹ En France, diverses expérimentations locales ont eu lieu dans certaines communes avec un réseau câblé (*Aspasie* à Marne-la-Vallée, *Claire* à Grenoble, *Telem* à Nantes). Thierry VEDEL, 2003, *L'idée de démocratie électronique, origines, visions, questions*, La Tour d'Aigues, éditions de l'Aube, pp. 243-266.

² Michèle DESCOLONGES, 2002, *Vertiges technologiques*, Paris, éditions La Dispute, p. 101.

³ Le site du PS, au moment de la campagne des présidentielles, présentait la mention suivante : « n'oubliez jamais que vous vous adressez à des personnes que l'on doit respecter ; soyez prudent en utilisant sarcasmes et humour ; soyez modérés dans vos propos ; n'utilisez pas la calomnie ou la diffamation ; sous prétexte d'information, ne liez pas vers des sites que nous pourrions considérer en opposition ou pouvant être en opposition avec la notice ou l'éthique de ce forum ». <http://www.parti-socialiste.fr/> Site consulté le 2 novembre 2006.

⁴ Gersende BLANCHARD, novembre 2006, « L'usage de l'Internet par les partis politiques français, les limites de la participation citoyenne », dans *Démocratie participative en Europe*, textes réunis par Christophe Premat – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne »

communes de plus de 10 000 habitants, 27,5% des maires allemands ont estimé que les forums internet n'étaient pas un moyen efficace pour communiquer et 57,2% ont jugé que ce pouvait être un instrument efficace à certaines occasions. Les maires français sont encore plus méfiants que leurs homologues allemands vis-à-vis de cet outil puisqu'ils sont 44,7% à trouver cet instrument inefficace (seuls 5,3% d'entre eux reconnaissent son efficacité sur le plan de la communication), la moyenne des maires européens étant de 29,3%. Les forums, de par le difficile contrôle des débats et de leur qualité, ne sont pas considérés comme des outils de délibération publique. À l'inverse, les maires allemands plébiscitent à plus de 92,8% (contre 89,9% pour les maires français) les rencontres en présence réelle à la mairie pour communiquer sur leur action¹. Dans une enquête menée pour le compte de l'ADELS en novembre 2003 auprès de 140 directeurs de communication de villes françaises², une question portait sur l'évolution de la démocratie locale du point de vue de ses outils : 71% de directeurs de communication pensent que les consultations publiques par internet vont être amenées à se développer contre 64% pour les conseils de quartier, 54% les référendums locaux, 32% les budgets participatifs et enfin 21% les consultations par voie postale. Il ressort de cette enquête que les progrès techniques et l'élévation du niveau d'information poussent les citoyens à intervenir au sein des affaires locales.

La pratique du blog politique³ est significative des nouvelles façons de communiquer. La plupart du temps, les militants associatifs, les élus et les journalistes politiques sont les premiers à se mobiliser autour de cet outil qui a le mérite de favoriser un espace public numérique, même si cette publicité a tendance à favoriser les échanges entre personnes déjà impliquées par ailleurs sur l'espace public. Le blog est à la fois un moyen commode de commenter l'actualité politique et de lancer des débats de fond tout en permettant aux élus de

Stefan BRATOSIN et Dominique BERTELLI, Actes du colloque *LERASS* publiés avec le concours de la revue *Sciences de la Société*, p. 102.

¹ Base de données SSD 0822 « The European mayor – Political leaders in the changing context of local democracy », Henry Bäck, School of Public Administration, Göteborg University.

² Enquête menée par Opinionway entre le 1^{er} et le 13 novembre 2003 auprès de 140 communicants de communes de plus de 10 000 habitants.

³ Oana BALAN, Marie-Sylvie POLI, novembre 2006, « La citoyenneté européenne dans le débat référendaire français, analyse de contenu d'articles électroniques et de blogs dédiés au référendum sur le projet de Traité constitutionnel du 29 mai 2005 », dans *Démocratie participative en Europe*, textes réunis par Stefan BRATOSIN et Dominique BERTELLI, Actes du colloque *LERASS* publiés avec le concours de la revue *Sciences de la Société*, pp. 310-320.

ranimer ce lien avec leurs électeurs potentiels. Alain Juppé, maire de Bordeaux, possède son blog-notes personnel ainsi que le blog de maire de Bordeaux. La mairie de Bordeaux a institué une ligne directe avec les internautes à travers laquelle il communique avec eux sur différents sujets ayant trait à la vie politique locale. Le néologisme utilisé est celui de « clavardage » pour illustrer cette pratique du *chat*. Cette ligne directe avec le maire est régulière et témoigne de la politique de communication poursuivie par les autorités locales. L'intégralité de la séance du 9 juillet 2007 du conseil municipal fut retransmise en vidéo. Nous avons par ailleurs utilisé la possibilité de contacter le maire par internet au sujet de la charte municipale de l'écologie et du développement durable pour savoir comment il comptait mettre en œuvre la démarche de concertation avec les habitants. La réponse, datant du 29 mai 2007, fut la suivante :

« Cher Monsieur,

La démarche entreprise par la Ville de Bordeaux avec sa Charte municipale de l'écologie et du développement durable est actuellement dans sa phase numéro 2 : celle de la concertation des habitants. Tous nos moyens de communication (bordeaux.fr, journaux municipaux) proposent actuellement une enquête à laquelle tous les Bordelais peuvent répondre. La Charte municipale est présentée à chaque Conseil de Quartier. Ceux-ci vont se réunir en assemblée plénière à la rentrée de septembre sur ce thème. 4 ateliers thématiques permettront de traiter toutes les questions liées au développement durable, et seront ensuite mis en place pour 2 mois ½ de concertation intense. Ces ateliers (les 4 éléments l'air, l'eau, la terre, le feu) se réuniront dans les différents quartiers de Bordeaux, un nouveau document concernant les habitants sera ensuite voté en Conseil Municipal en 2008

Avec mes pensées les plus cordiales.

Alain Juppé »¹.

La concertation est envisagée dans le sens d'une discussion avec les habitants, la synthèse sous-entendue dans le « nouveau document » étant l'œuvre du conseil municipal. Les essais de démocratie électronique n'ont pas réellement contribué à la création d'espaces publics de délibération en France et en Allemagne. En ce qui concerne la démocratie locale, les nouvelles technologies permettent de renforcer les campagnes référendaires² et de dynamiser l'information locale, mais elles ne vont pas au-delà de ce seuil informatif pour susciter une participation efficace des habitants à la vie locale. En France, 59 communes (soit

¹ Courriel envoyé par la messagerie a.juppe@mairie-bordeaux.fr le 29 mai 2007 à 11h57. La possibilité d'interroger le maire suppose une inscription sur le site de la mairie.

² En Allemagne, toutes les initiatives populaires des villes de plus de 10 000 habitants ont un site internet consacré à l'objet de l'initiative et à ses explicitations.

3,1% des communes de plus de 5 000 habitants) se sont investies dans un dispositif de forum interactif ou de communication directe avec le maire¹. Quand on examine ces forums, la plupart des questions portent davantage sur des détails fonctionnels et pratiques de la vie locale que sur une réelle délibération.

« Le processus de forum fonctionne au consensus et se garde de tout vote, de tout recours aux organismes organisateurs clos qui interrompraient le mouvement d'agrégation de forces nouvelles, de postures nouvelles, de problématiques nouvelles. Il se veut obstinément ouvert et "inclusif", empêchant délibérément, par son fonctionnement, que se structurent des enjeux de pouvoir et de "représentation" »².

La majorité des communes se contente d'un site internet présentant le gouvernement local. Selon une enquête menée auprès de 162 directeurs de communication des collectivités territoriales, entre 1992 et 1999, 35% des collectivités dans lesquelles travaillaient les directeurs se sont équipées d'un site, ce qui prouve que les nouvelles technologies ont progressivement été intégrées à l'évolution de la communication des gouvernements locaux³. Les essais de démocratie électronique relèvent en majorité de l'information et de la consultation, la coopération restant symbolique, car ayant rarement une influence directe sur la prise de décision⁴. La distinction reste à effectuer entre l'évolution des technologies de communication⁵ et l'usage des technologies pour la délibération et la décision démocratiques.

D) Conclusions de la quatrième partie

Le référendum local est un outil concluant les débats portant sur un enjeu de politique concrète. Il permet de trancher sur une question qui divise les populations locales et il mobilise les citoyens dans les campagnes référendaires.

¹ Enquête menée avec Julien Dewoghélaère sur les communes de plus de 5 000 habitants entre mars et décembre 2006.

² Alain BERTHO, 2003, *L'État de guerre*, Paris, La Dispute, p. 98.

³ Étude réalisée par Philippe Deracourt pour l'association Communication publique, janvier 2006, *Le directeur de communication et internet dans les collectivités territoriales, quelle influence sur le métier ?*, p. 26.

⁴ Jacques DONZELOT, Renaud EPSTEIN, juillet 2006, « Forces et faiblesses de la participation », *Esprit*, n°326, p. 7.

⁵ Les télévisions câblées locales se sont multipliées ces dernières années puisque le Conseil supérieur de l'audiovisuel avait conventionné 104 services locaux en 2003. Dominique MÉGARD, Bernard DELJARRIE, 2003, *La communication des collectivités locales*, Paris, LGDJ, p. 48. Une petite ville, Fontanil-Cornillon (Isère), a même expérimenté en 2002 l'information locale par le système du SMS.

1) La singularité du référendum : l'influence sur le processus de décision

La relation directe que le référendum a sur la décision locale explique les raisons pour lesquelles les élus tentent de contourner cet outil pour investir d'autres formes de participation. Les conseils de quartier et les réunions publiques avec les maires deviennent monnaie courante avec une inflexion particulière en France dans la mesure où ils permettent aux élus d'avoir des lieux dans lesquels ils peuvent se justifier de leurs choix de politiques publiques. L'avantage du référendum sur les instruments de démocratie participative vient du fait que tous les citoyens peuvent voter et sanctionner des débats nourris entre les élus locaux, l'administration, les experts et les citoyens.

2) Une dynamique interne au système représentatif

Le référendum a le mérite de mettre en perspective les autres procédures de participation et peut occasionnellement se combiner à elles pour les lier de manière plus forte à la décision. En réalité, que le référendum soit décisionnel ou consultatif, il offre aux acteurs (élus, forces vives locales et citoyens) l'occasion de comprendre l'organisation du système représentatif et il permet aux élus de faire preuve de pédagogie et d'expliquer leur rôle. La combinaison du référendum local et du système politique œuvre dans le sens d'une transformation importante du rôle des élus et des citoyens qui apprennent à organiser l'espace de leur confrontation, voire de leur coopération lorsque le projet de politique publique est présenté de façon à désamorcer les contestations éventuelles.

3) La conversion du référendum en stratégie de communication

La menace référendaire contraint les élus à améliorer l'information locale et à rendre plus efficace leur façon de communiquer sur leur action. Cet investissement implique une disponibilité de l' élu dont l'agenda est guidé par ce souci de bonne communication. La bureaucratie des systèmes politiques locaux est alors renforcée par la multiplication des directeurs de communication dont le rôle est de créer de meilleurs dispositifs de communication entre les élus et les citoyens.

Conclusion

L'inclusion du référendum local dans les systèmes représentatifs est **l'un des éléments permettant de caractériser la mutation profonde du gouvernement représentatif** basée sur la recherche d'une légitimation en dehors du mécanisme électif. Les représentants n'ont pas d'instructions à recevoir des représentés ni une indépendance totale vis-à-vis de ceux-ci, étant amenés à rendre des comptes de manière non systématique grâce à l'introduction de mécanismes de démocratie participative. Le référendum local est un dispositif occasionnel pouvant permettre à la fois de renforcer ou de défier le pouvoir local existant. Il est l'expression d'une demande sociale localisée lorsqu'il émane de la société civile (initiative populaire) ou le désir d'auto-légitimation lorsque le maire en a l'initiative propre. À défaut d'être une « thérapeutique »¹ appropriée et ne pouvant suffire à régénérer la confiance des citoyens à l'égard des institutions, **il peut contribuer à l'apprentissage du système politique local et de la façon dont les politiques publiques sont conduites à ce niveau**. Le référendum local affirme d'une certaine manière l'autonomie relative des systèmes politiques locaux puisque les maires organisent des consultations sur des sujets de politique concrète concernant la vie quotidienne de leurs administrés. Du fait de la menace que le référendum exerce sur le fonctionnement du gouvernement local, il est intégré avec prudence dans le cadre légal de la démocratie locale, soit en passant par une longue phase d'exclusion comme dans le cas français soit en étant minutieusement codifié comme dans le cas des *Länder* allemands. Il n'est pas associé à des pratiques utopiques de démocratie directe, mais est perçu comme un outil spécifique de régulation politique lorsque ses règles d'application sont clairement présentées.

I. Un effet de complexification des systèmes politiques locaux

Le référendum local révèle un jeu entre des acteurs institutionnels (autorités locales) et des acteurs de la société civile organisée et dynamise les espaces publics locaux même si son usage reste très marginal au sein des systèmes représentatifs locaux. Son mode de combinaison avec le régime représentatif n'est pas aisé en ce qu'il vient perturber² le système politique local accaparé par la conduite d'une multitude de politiques locales en un temps

¹ Pierre SADRAN, 2006, « Délibération citoyenne et gouvernement représentatif », dans Slobodan MILACIC (dir.), *La démocratie représentative devant un défi historique*, Bruxelles, éditions Bruylant, p. 282.

² Yannis PAPADOPOULOS, 1998, *Démocratie directe*, Paris, Economica, p. 139.

relativement court. En réalité, la perturbation du temps représentatif fait apparaître un décalage entre l'agenda des élus locaux et le temps que nécessite le lancement d'une initiative populaire et / ou l'organisation d'un référendum local. On remarque cependant une différence très nette entre les référendums locaux en France et en Allemagne : alors que l'usage de la consultation s'effectue d'une manière consensuelle en France, l'initiative populaire en Allemagne vient mettre sur l'agenda des élus une affaire locale à régler. Comme l'écrit Jacques Rancière,

« Il y a démocratie [...] s'il y a un litige conduit sur la scène de manifestation du peuple par un sujet non identitaire. Les formes de la démocratie sont les formes de manifestation de cette apparence, de cette subjectivation non identitaire et de cette conduite du litige »¹.

Le problème reste de savoir si les effets politiques du référendum local contribuent à régler un litige local: l'enquête quantitative a montré que la détermination d'un seuil minimum de représentativité de l'option (**taux d'approbation**) permettait de dégager une position majoritaire nette. L'idée selon laquelle le référendum neutraliserait les enjeux en gelant des clivages n'est pas fondée à l'échelon local, puisque cet outil est capable de dégager une majorité sur une option politique locale.

Le référendum local, s'il permet de simplifier les enjeux d'une politique locale, rend en fait la politique encore plus **complexe** en altérant le rôle des élus qui se trouvent contraints de réagir et de clarifier la mise en œuvre d'une politique concrète. La perturbation du temps représentatif signifie que le temps local est devenu plus complexe avec des effets de cohésion interne (votes pour les habitants sur une question purement locale) et des effets de signal (réputation de la commune en matière de démocratie locale, défiance des autorités centrales dans le cas français). Dans le système politique local, le référendum vient concrétiser une relation entre les exigences d'une partie de la population et les relais et soutiens dans l'espace public local (partis politiques locaux, associations) en vue d'un projet de politique publique ou d'une contestation d'une mesure adoptée par le conseil municipal. Dans le même temps, l'impact sur les décisions locales est moindre comme l'ont montré nos enquêtes quantitatives menées en France et dans le Land du Bade-Wurtemberg. Le référendum local intervient dans la formalisation d'une demande au sein des systèmes politiques locaux : les citoyens français et allemands ne remettent pas en cause le principe représentatif, mais exigent la prise en

¹ Jacques RANCIÈRE, 1995, *La Méésentente, Politique et Philosophie*, Paris, Galilée, p. 141.

compte de nouveaux problèmes. Lorsque les autres dispositifs participatifs ont été épuisés, le référendum local permet la mise sur agenda d'une question concrète.

II. Un enrichissement de la communication politique

Si le référendum local vise un objectif de politique locale (output), il est surtout un message mettant en relation des émetteurs (citoyens, forces associatives, opposition municipale ou partis politiques locaux) et un récepteur (conseil municipal et exécutif local). Le succès du référendum dépend à la fois de la clarté du message (thème du référendum et libellé de la question) et de la possibilité d'interpréter le résultat (signification du vote). En Allemagne, ce message politique est strictement codifié par la législation. Par ailleurs, il se peut que l'élu soit contraint d'affiner son message électoral à propos d'une politique publique précise. Ainsi l'intervention des habitants entre les échéances électorales a pour fonction de clarifier la position des élus qui doivent faire preuve de pédagogie et savoir expliquer les enjeux des politiques publiques. Le référendum n'est jamais un supplément électoral, même s'il est parfois utilisé par l'opposition municipale pour contrecarrer un projet de la majorité.

A) La codification d'une norme participative

L'institutionnalisation du référendum local a été la conséquence d'une demande de participation accrue en Allemagne en raison du contexte de la Réunification qui a conduit à l'élaboration de nouveaux codes communaux dans les *Länder*. Certaines associations, à l'instar de *Mehr Demokratie*, ont exclusivement axé leur combat sur l'institution référendaire comme mode original permettant aux citoyens de participer et d'avoir une influence occasionnelle sur les décisions locales alors qu'en France, l'institutionnalisation du référendum local a d'abord été marquée par une phase consultative puis par la mise en place d'une législation compliquée adjoignant à la possibilité de référendums consultatifs la procédure du référendum décisionnel avec l'exigence d'un taux de participation de 50%, ce qui rend caducs en pratique les effets du référendum local décisionnel.

1) La question des échelles d'application du référendum

L'évolution récente montre que l'institutionnalisation du référendum local tend à être généralisée dans les pays industrialisés de plus en plus marqués par la nécessité de décentraliser les décisions en matière de politiques publiques et de favoriser l'émergence de

l'autonomie locale. En Allemagne et en France, le référendum local n'est pas une procédure nouvelle puisqu'il existait déjà de manière informelle en France à la fin du XIX^e siècle et en Allemagne au début du XX^e siècle. Il y a d'abord eu une forme d'innovation en France -bien que cette modalité de participation s'enracine dans un type ancien de consultation des habitants- puis une interdiction de cette pratique par le pouvoir central avant qu'elle ne soit réintroduite en 1971. Dans le même temps, le référendum a été utilisé à la sortie de la Seconde Guerre Mondiale puis institutionnalisé comme l'un des modes d'expression de la souveraineté nationale. En Allemagne, le référendum national a été condamné après la chute du régime de Weimar et le détournement plébiscitaire des mécanismes de démocratie directe par le régime Hitlérien, alors que, dès 1956, le référendum local a fait son apparition dans un Land pour ensuite à être intégré à tous les codes communaux peu de temps après la Réunification. Comme l'écrit Edgar Morin,

« Les innovations / créations constituent des déviations, lesquelles peuvent s'amplifier et se fortifier en tendances, qui peuvent soit s'introduire dans la tendance dominante et en modifier l'orientation, soit se substituer à elle »¹.

La pratique du référendum local a été une pratique participative marginale, mais elle a pu être institutionnalisée grâce à la diffusion d'une norme participative caractérisée par la revendication d'une démocratisation du cadre représentatif et l'affirmation d'une autonomie individuelle. Cette nouvelle tendance de fond marque l'évolution des systèmes représentatifs vers un âge où les décisions politiques doivent être justifiées, discutées et éventuellement contredites ; l'émergence timide de la révocation d'initiative populaire dans certains *Länder* allemands est allée dans le sens d'une possibilité de contrôle étroit du mandat par les électeurs en cas d'irresponsabilité notoire.

2) Le référendum comme instrument de régulation politique

La perturbation du temps représentatif s'est traduite en Allemagne par la codification d'une **initiative populaire réactive**, permettant aux citoyens de contester une décision locale dans un délai variable selon les *Länder*. En France, il n'existe en pratique pas d'initiative populaire réactive car l'initiative reste consultative, même si certains référendums locaux ont ponctuellement contredit des décisions antérieures. Les maires français ont tenté de contrôler

¹ Edgar MORIN, 2004, *Pour entrer dans le XXI^e siècle*, Paris, Seuil, p. 324.

cette norme participative en isolant le référendum local décisionnel et en multipliant les dispositifs expérimentaux de participation des habitants. Le fait que la révocation et l'initiative contraignante ne soient pas mises en débat traduit le refus des élus locaux de voir émerger toute forme de contestation au sein des espaces publics. Ces élus locaux se voient porteurs de l'intérêt général et légitimés par leur élection, mais en même temps n'hésitent pas à investir de leur temps en matière de participation et à affiner leur image en innovant dans l'expérimentation de nouvelles pratiques participatives. La perturbation du temps représentatif par l'inclusion de dispositifs participatifs a des effets sur la mutation du système représentatif en ce qu'il s'adapte à cette exigence participative. Nous pouvons parler d'une « **rétroaction positive** » du système politique qui se transforme grâce à la prise en compte de cette tendance. « La rétroaction positive est accentuation, amplification, accélération d'un processus par lui-même sur lui-même »¹. L'institutionnalisation du référendum local dans les systèmes représentatifs allemands et français a été l'une des formes de cette nouvelle régulation politique. L'usage du référendum local permet de comprendre la subjectivation politique en cours, puisque les citoyens réagissent davantage en habitants consommateurs de politiques publiques (effet *Nimby*) qu'en individus abstraits projetant un intérêt général à l'échelon local.

B) Les vertus communicationnelles du référendum local

Le référendum local possède un avantage considérable par rapport aux autres dispositifs de participation en ce qu'il aboutit à un vote permettant de consacrer une position sur une question locale. Il a le bénéfice de la clarté et il introduit un message clair des administrés à leurs élus. Il permet aux élus de prendre en compte le « temps des habitants », c'est-à-dire de ceux qui résident sur le territoire local et le fréquentent quotidiennement. Dans cette perspective, les pratiques de la démocratie directe en Allemagne révèlent une appropriation de l'initiative populaire dans le temps, puisque les initiateurs se sont adaptés aux conditions institutionnelles pour clarifier les questions sur des politiques locales concrètes. En France, les consultations locales portent souvent sur des questions ne relevant pas de la compétence de la commune ou concernent alors des thèmes ne créant pas de dissensions au sein de la population locale. Le fait que la législation fasse cohabiter le référendum décisionnel et la

¹ Edgar MORIN, 1977, *La méthode, I. La Nature de la Nature*, Paris, Seuil, p. 219.

consultation locale introduit une confusion dans l'action des élus qui souhaitent pourtant mieux communiquer avec leurs habitants. Comme l'écrit Guy Lorant,

« Dès lors qu'on veut entrer en contact avec les habitants d'un territoire, on doit se poser quatre questions : est-ce que je veux les informer ? Est-ce que je veux débattre avec eux ? Est-ce que je veux les consulter ? Est-ce que je veux les faire participer à une décision, voire à une réalisation ? »¹.

La culture participative française est axée sur des procédures orientées exclusivement sur la consultation et la concertation de publics ciblés plutôt que sur la mise en débat de certaines décisions locales. En d'autres termes, la participation est devenue une politique publique à part entière centrée sur la demande des habitants sans pour autant arriver à mettre nettement en relation la demande des habitants et l'offre de politiques publiques. La précision des catalogues dans les *Länder* allemands permet de délimiter le champ possible des questions référendaires et d'indiquer aux habitants quelles sont les politiques locales sur lesquelles ils peuvent avoir une influence.

III. Une dynamique plébiscitaire dissymétrique des systèmes politiques locaux

La perturbation des systèmes politiques locaux par l'inclusion de pratiques participatives particulières a révélé une adaptation des élus locaux à ces mécanismes. Les effets de perturbation ont provoqué **une réactivité des élus** se caractérisant par un investissement des dispositifs participatifs sur la scène locale et la maîtrise de la consultation pour légitimer certaines politiques locales. Lorsque le référendum local est décisionnel, il constitue une contrainte qui peut être contournée de deux manières : soit les élus occupent le terrain de la communication et de la proximité en multipliant les dispositifs consultatifs de participation pour contrer toute émergence possible de demande référendaire (intervention en amont sur la demande), soit ils organisent eux-mêmes ces procédures pour éviter les éventuelles réactions de défiance qu'elles pourraient susciter. L'enjeu pour les maires est de ne pas voir apparaître de contre-pouvoirs pouvant infléchir le circuit des décisions sur la scène politique locale. L'usage de la consultation locale en France est clairement associé à une

¹ Guy LORANT, 2005, *Les collectivités locales face aux défis de la communication*, Paris, L'Harmattan, p. 28.

forme de « bonapartisme soft »¹, c'est-à-dire qu'il vise à légitimer le pouvoir mayoral en faisant approuver des projets de politique publique alors qu'en Allemagne, le référendum vise à renforcer la relation directe entre le maire et ses administrés. En d'autres termes, **le référendum local révèle un pouvoir local monocratique en France alors qu'en Allemagne il vient dynamiser la séparation entre l'exécutif et le législatif local**. Un référendum d'initiative populaire peut également structurer une opposition municipale qui tente par ce moyen de bousculer la donne politique au niveau local. Lorsque les élus locaux organisent eux-mêmes un référendum, le message politique délivré est davantage tourné vers l'extérieur que l'intérieur, puisqu'il s'agit soit d'affirmer une démocratie locale vivante soit, comme dans le cas français, de contester un projet de l'État central.

Les maires, lorsqu'ils organisent des référendums locaux, peuvent se classer en **plusieurs catégories**. Nous trouvons d'abord des maires à idéologie participative ayant recours au référendum local au sein de la partition participative. Ces maires ne se limitent pas au référendum, mais proposent aux habitants d'autres modalités de participation à la vie locale. Le référendum est alors un moyen de trouver une nouvelle formule de participation des habitants. Le profil type de ces communes révèle une taille moyenne (autour de 30 000 habitants) et une intégration périphérique au sein d'un ensemble intercommunal. En Allemagne, ces communes sont à proximité d'une très grande ville et le recours au référendum local contribue à affirmer l'existence de la commune par la participation des habitants. Viennent ensuite les maires souhaitant trancher un conflit local latent et utilisant de manière exceptionnelle cette procédure. C'est un effet typique de l'institution du référendum local que de contraindre ces élus à organiser une consultation pour pouvoir trancher sur un problème politique local. Il peut arriver que ce problème fasse l'objet de plusieurs consultations dans le temps, mais le référendum local est alors l'expression d'une association des habitants à la prise de décision. En effet, le référendum suit un débat public local et a le mérite de proposer une sortie claire du processus de participation puisqu'un vote est organisé sur la politique locale en question. En Allemagne, l'institutionnalisation de l'initiative populaire contraignante explique le fait que les élus n'hésitent pas à devancer les initiatives en organisant eux-mêmes un référendum local.

¹ Domenico LOSURDO, 2003, *Démocratie ou bonapartisme, triomphe et décadence du suffrage universel*, Traduit de l'italien par Jean-Michel GOUX, Paris, Le Temps des cerises, p. 91.

Il existe en troisième lieu un cas particulier associé à ces maires ayant exceptionnellement recours à la procédure, à savoir les maires français organisant des consultations illégales pour contester une politique publique nationale avec l'appui de leurs populations locales. Ce dernier cas montre que le référendum local s'insère dans un clivage de type centre / périphérie. Les effets *Nimby* ne sont pas absents de ces procédures qui consistent à revendiquer l'aménité locale et la qualité de vie sur un territoire particulier en refusant la localisation d'un équipement indésirable. Ces référendums locaux traduisent une forme de déception à l'égard de politiques publiques menaçant l'intégrité d'un territoire local¹. Le système représentatif est caractérisé par des oscillations¹ intempestives, la perturbation traduisant à la fois un mécontentement des populations locales ainsi qu'une visibilité de l'échelon politique local.

La dernière catégorie de maires comprend des maires résolument anti-référendaires qui assimilent le référendum à une opération de déstabilisation des systèmes politiques locaux. Pour contrer la mise en œuvre de cette procédure, ils n'hésitent pas à multiplier les espaces de rencontre avec les habitants et les associations pour afficher des velléités participatives sans que les décisions soient perturbées par le lancement d'un référendum local. Du fait d'une législation rendant difficile la mise en œuvre d'un référendum décisionnel et d'une initiative populaire uniquement consultative, ce dernier type de maires se trouve davantage en France. Du côté des maires allemands, la multiplication des initiatives populaires rend les élus craintifs et relativement méfiants à l'égard de cette procédure, même si globalement ils s'y sont bien adaptés. Nous avons vu que dans un Land dont la législation est relativement stricte, les initiateurs avaient, sur trente ans, environ 15% de chances de lancer une initiative aboutissant à un référendum satisfaisant leur point de vue. Cela signifie qu'il reste compliqué de perturber, voire d'annuler ou de renverser les décisions locales.

IV. L'émergence d'une nouvelle culture politique

Si sur le plan de la pratique, les référendums locaux perturbent relativement peu le circuit des décisions locales, ils traduisent en réalité une **transformation profonde de la**

¹ Albert O. HIRSCHMAN, 1983, *Bonheur privé, action publique*, Traduit de l'américain par Martine LEYRIS et Jean-Baptiste GRASSET, Paris, Fayard, p. 14.

culture politique à la fois des élus et des citoyens. Selon Peter Berger et Thomas Luckmann, « les rôles institutionnels deviennent des modes de participation dans un univers qui transcende *et* inclut l'ordre institutionnel »². La pratique du référendum local, aussi exceptionnelle soit-elle, permet une objectivation de ces rôles et des conduites qui leur sont liées. La perturbation du temps représentatif permet aux élus et aux habitants de se projeter d'une manière nouvelle dans le temps politique local. Elle est source d'une transformation profonde du système représentatif qui évolue selon une nouvelle dynamique. Gilbert Simondon avait qualifié de « métastables »³ les systèmes évoluant d'une stabilité à une autre grâce aux facteurs perturbateurs du milieu. L'émergence d'une culture participative désigne plutôt une nouvelle phase du système représentatif à la recherche d'un nouvel équilibre permettant de masquer le principe de distinction au cœur de sa logique.

A) De nouveaux rôles pour de nouveaux thèmes

Les référendums locaux traduisent une montée en puissance de préoccupations liées à l'environnement et à la qualité de vie. Ces thématiques sont surtout présentes en Allemagne, dans la mesure où les possibilités d'initiative populaire offrent plus facilement aux habitants l'opportunité de faire valoir ce souci de l'environnement. Les référendums locaux, en dynamisant le système représentatif, permettent d'attribuer un rôle nouveau aux autorités locales qui ont pour tâche d'enregistrer les initiatives populaires ou les pétitions et d'y répondre en organisant un référendum. De plus, les élus ont un rôle⁴ d'arbitrage puisque la campagne référendaire est lancée dans un climat d'équité entre les positions. Ils font preuve de pédagogie en veillant à ce que les enjeux du référendum soient objectivement bien présentés et qu'ils neutralisent tous les effets plébiscitaires. Selon Peter Berger et Thomas Luckmann, « en jouant des rôles, l'individu participe à un monde social. En intériorisant ces rôles, le même monde devient, pour lui, subjectivement réel »⁵. Le bon vouloir des élus vis-à-

¹ Vilfredo PARETO, 1970, *Œuvres complètes tome XIII, La transformation de la démocratie*, Traduit de l'italien par Corinne BEUTLER-REAL, Genève, Droz, p. 52.

² Peter BERGER, Thomas LUCKMANN, 2003, *La construction sociale de la réalité*, Traduit de l'américain par Pierre TAMINIAUX, Paris, Armand Colin, p. 134.

³ Gilbert SIMONDON, 1964, *L'individu et sa genèse physico-biologique*, Paris, PUF, p. 237.

⁴ Edgar MORIN, 2001, *La méthode, 5. L'humanité de l'humanité*, Paris, Seuil, p. 100.

⁵ Peter BERGER, Thomas LUCKMANN, 2003, *La construction sociale de la réalité*, traduit de l'américain par Pierre Taminiaux, Paris, éditions Armand Colin, p. 104.

vis de la participation des habitants à la vie locale est davantage accentué par l'ouverture du système représentatif que par la mise en œuvre d'une codécision sur certaines politiques publiques. L'élu ne souhaite pas voir sa compétence menacée par l'intervention des habitants sur certains sujets. Le référendum local permet aux électeurs d'éclairer la décision de l'élu sur un choix de politique publique. Cela permet à l'élu de jauger la légitimité de la politique publique qu'il défend.

L'institutionnalisation des procédés de participation a pour objectif d'atténuer l'omnicompétence de l'élu. En effet, la complexité des affaires politiques et la responsabilité accrue des élus locaux rendent nécessaire l'avis des citoyens. Cornélius Castoriadis a affirmé que la signification sociologique de la représentation politique était marquée par la valorisation de la compétence politique.

« Si une connaissance sûre et totale (*épistémè*) du domaine humain était possible, la politique prendrait immédiatement fin, et la démocratie serait tout à la fois impossible et absurde, car la démocratie suppose que tous les citoyens ont la possibilité d'atteindre une *doxa* correcte, et que personne ne possède une *épistémè* des choses politiques »¹

Nous nous rendons compte que les procédures de participation, et en particulier le référendum local, permettent à cette compétence de prendre en compte l'avis des citoyens en dehors des circonstances électorales. Il s'agit de **brèches**² instituées au sein du temps représentatif sans que ces interventions remettent en cause le système représentatif. En réalité, le référendum local peut alors avoir pour fonction ponctuelle de trancher certains débats récurrents sur la scène locale et ainsi d'élargir la perception qu'a l'élu de son rôle. Nous avons pu mesurer, dans le cas de la France et de l'Allemagne (en prenant l'exemple du Bade-Wurtemberg), la fréquence de ces perturbations et leurs effets sur les décisions locales. Lorsque l'initiative populaire est contraignante, les décisions locales sont plus facilement contredites tandis que lorsqu'elle n'est que consultative, le référendum local est entre les mains des élus locaux qui légitiment leurs choix de politiques publiques et manifestent leur souci participatif. Du côté de la société civile, les citoyens agissent plus en consommateurs de politiques publiques et sont capables de s'organiser pour contraindre les gouvernements locaux à prendre en compte leurs intérêts relatifs à des questions communales importantes. L'affirmation de leur rôle actif sur la

¹ Cornélius CASTORIADIS, 1986, *Les Carrefours du Labyrinthe II*, Paris, Seuil, p. 285.

² Cornélius CASTORIADIS, Claude LEFORT, Edgar MORIN, 1988, *Mai 68 : La Brèche*, suivi de *Vingt ans après*, Paris, éditions Complexe.

scène politique locale fournit par la même occasion une visibilité rétroactive à la procédure du référendum local :

« apparaîtra la reconnaissance non seulement d'un acteur particulier exécutant une action de type X, mais aussi de l'action de type X comme pouvant être exécutée par *n'importe quel* acteur à qui la structure de pertinence en question peut être imputée de façon plausible »¹.

Le fait que le rôle des uns et des autres soit défini témoigne d'une **normalisation de la pratique référendaire, même si la procédure n'est pas conçue pour être régulièrement mobilisée**. Lorsque les règles du référendum sont claires, elles structurent les interventions des habitants sur la scène politique locale en évitant toute contestation d'un projet de politique publique sur la base d'une mauvaise information. On pourrait alors reprendre les propos d'Auguste Comte lorsqu'il critiquait à la fois la compétence des gouvernants et l'idée que les gouvernés seraient toujours capables de formuler des opinions claires sur un sujet politique.

« En combattant la prétention ridicule du savoir politique exclusif des gouvernants, on a engendré, dans les gouvernés, le préjugé, non moins ridicule, quoique moins dangereux, que tout homme est apte à se former, par le seul instinct, une opinion juste sur le système politique, et chacun a prétendu devoir s'ériger en législateur »².

Le référendum local est l'expression d'une agrégation de préférences et a cette capacité à organiser un jugement collectif sur une politique locale. Il contribue à modifier à la fois le rôle des élus et celui des citoyens en offrant à ces derniers la possibilité de conclure une mobilisation locale à l'encontre d'une politique publique contestée. La différence essentielle entre l'Allemagne et la France tient à une crainte beaucoup plus importante des élus locaux français qui voient leur fonction menacée au sein du système représentatif. Selon Christian Le Bart,

« Les consultations, certes en nombre croissant, ne sont pas utilisées pour arbitrer les débats qui diviseraient lourdement la communauté des citoyens. Elles sont un outil entre les mains du maire (il en a de fait l'initiative) pour réactiver le consensus local, aux dépens souvent d'une minorité bruyante. Car les mobilisations locales, à l'inverse de ce qui se passait il y a quelques décennies, se développent aujourd'hui plus souvent pour empêcher un projet municipal que pour le réclamer. D'où la tentation chez les élus de faire exister les publics

¹ Peter BERGER, Thomas LUCKMANN, 2003, *La construction sociale de la réalité*, Traduit de l'américain par Pierre TAMINIAUX, Paris, Armand Colin, pp. 101-102.

² Auguste COMTE, 1883, *Opuscules de philosophie sociale, 1819-1828*, Paris, Ernest Leroux, pp. 1-2.
Christophe Premat – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne »

virtuels favorables au projet en question pour marginaliser ces quelques adversaires, eux très visibles »¹.

Les élus locaux français ont investi la consultation locale pour définir une posture au sein de l'espace public qui leur permet de contrôler ce même espace et d'éviter la structuration d'une opposition dans le temps. De plus, ils neutralisent le référendum local décisionnel² dont les conditions juridiques sont aussi verrouillées qu'elles le furent pour le premier *Land* à avoir introduit la démocratie directe locale entre 1956 et 1975. L'assouplissement de la législation aurait un effet certain sur la pratique, mais le cas allemand montre que le référendum local provoque une perturbation d'intensité assez faible dans les systèmes politiques locaux. L'institutionnalisation du référendum local a permis d'instaurer une possibilité de terminaison des mobilisations locales et a incontestablement eu un effet de pacification sociale en Allemagne alors qu'en France le développement des consultations locales illégales montre que les élus n'hésitent pas à s'assurer du soutien de leurs populations pour défier les projets de l'État central.

B) La démocratisation du cadre représentatif

La pratique du référendum local dans les deux pays contribue à organiser la société civile de telle sorte qu'elle puisse canaliser une demande sociale et la transmettre aux autorités politiques concernées.

1) L'apprentissage du fonctionnement du système représentatif

Les acteurs des procédures référendaires ne provoquent pas un effacement du cadre représentatif, mais éclairent le fonctionnement des systèmes politiques locaux. En effet, pour pouvoir arriver à un référendum local couronné de succès, il faut à la fois connaître la législation et comprendre le fonctionnement du système politique. La démocratie semi-directe constitue un temps d'apprentissage permettant aux élus d'affirmer un rôle pédagogique en expliquant les tenants et les aboutissants du référendum et les conséquences qu'il a sur le développement des politiques locales. En revanche, il existe une résistance des élus et une

¹ Christian LE BART, 2003, *Les Maires, sociologie d'un rôle*, 2003, Villeneuve d'Ascq, p. 117.

² André VIOLA, 2000, « Problématique de la démocratie représentative », dans Patrick CABANEL, Jean-Marc FÉVRIER (éd.), *Questions de démocratie*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, p. 204.

forme de perplexité quant à la multiplication des initiatives populaires. Pour les élus français, l'initiative populaire consultative ne doit pas être contraignante et tout projet portant sur l'institutionnalisation de cette contrainte est systématiquement rejeté en raison du danger qu'elle présente pour l'action des élus. En Allemagne, les initiatives ont montré une fonction de mise sur agenda de nouveaux thèmes, l'engagement de mouvements originaux sur le plan local, l'enrichissement du débat public, mais également un risque de discontinuité de l'action municipale et un rôle parfois perturbateur d'initiatives soutenues par des partis politiques locaux minoritaires. L'institutionnalisation des procédés de démocratie directe a contraint les autorités à mieux préparer les projets de politiques tout en incitant les autorités et les initiateurs à faire des compromis.

2) La mise en forme du travail de représentation

Le travail de représentation est devenu un réel travail de collaboration et de prise en compte d'une demande sociale lorsque celle-ci était clairement formulée en Allemagne alors qu'en France, le référendum local a pour fonction d'expliquer les enjeux d'un projet de politique publique et de légitimer l'action du maire, d'où des résultats de référendums locaux la plupart du temps favorables à l'option privilégiée par les autorités locales. La société civile contraint les autorités à faire preuve de pédagogie et à rendre un peu plus visibles le cadre représentatif et le travail des représentants tout en dégagant la majorité par un vote sur une question précise. Le référendum relève d'une forme de démocratie procédurale fondée sur des mécanismes de choix et de représentation associant les intérêts en jeu et se fondant sur la règle de la majorité¹. Lorsque les conditions juridiques sont claires et intégrées par les acteurs, alors nous pouvons affirmer que le référendum local est un outil de démocratie locale, c'est-à-dire qu'il est visible et identifiable du point de vue de son utilisation. Les *Länder* allemands ont su préciser l'ensemble des étapes à valider depuis le lancement d'une initiative populaire jusqu'au résultat du référendum communal. En France, le référendum reste prisonnier d'une législation autorisant la consultation et le référendum décisionnel, les règles n'étant pas claires en raison d'une résistance des élus à une institutionnalisation plus favorable.

¹ Danielle BÜTSCHI, 1999, *Le raisonnement dans les processus démocratiques*, Paris, L'Harmattan, p. 6.

3) La redéfinition des catégories de classement des formes démocratiques

L'institutionnalisation du référendum local est liée à une recomposition des formes démocratiques puisque des procédures de démocratie directe sont intégrées au cadre représentatif pour le transformer et l'approfondir. En fait, cette institutionnalisation ne ranime pas une querelle sur le meilleur type de régime démocratique, mais vient révéler une ambiguïté ontologique du principe représentatif relatif à la manière dont on envisage la représentation politique. Hannah Pitkin a rappelé comment les débats entre Fédéralistes et Anti-Fédéralistes américains avaient conçu deux significations radicalement différentes de la représentation politique avec d'une part un mandat indépendant pour les représentants sélectionnés pour leur indépendance d'esprit et d'autre part une représentation d'intérêts où les représentants se créent un rôle à l'image de leurs électeurs et de leur composition sociologique¹.

L'invocation de la participation politique locale et la mise en œuvre de procédures concrètes participatives indiquent une transformation de la représentation politique qui n'est plus centrée autour de la simple compétition électorale. L'indépendance du mandat, malgré quelques procédures exceptionnelles de révocation en Allemagne, n'est pas **remise en cause, mais atténuée** par l'intervention des habitants sur la scène politique locale pour faire part d'une protestation à propos d'une politique menaçant leur cadre de vie ou pour éclairer les élus sur un choix de politique publique. L'élu n'a plus la compétence exclusive de la décision politique, il est amené à mettre sur agenda de nouvelles demandes et à agir en concertation pour y répondre. Cette réflexion de fond sur le statut du cadre représentatif nous invite à relativiser l'idée d'évolution intrinsèque de la démocratie représentative faisant de la démocratie du public une nouvelle compréhension du système représentatif. En vérité, le développement des pratiques participatives montre que l'ambiguïté originelle du système représentatif tient à la difficulté d'atténuer la distinction entre représentants et représentés. C'est pourquoi la revendication d'une participation élargie revient comme un leitmotiv dans l'histoire politique des pays industrialisés et comme une rupture autorisant un discours d'analyse sur les conditions de la meilleure représentation politique. Le cadre représentatif tend à être de moins en moins lisible pour une société civile qui se complexifie et étend son

¹ Hannah PITKIN, 1972, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 325 pages.

influence, les procédures de participation permettant alors à certains groupes sociaux d'interpeller les autorités politiques sur des politiques publiques concrètes. Pierre Rosanvallon note à juste titre que dans l'histoire de la représentation politique, les formes de la démocratie (directe et représentative) sont tantôt vues comme antagonistes tantôt comme complémentaires.

« La représentation est tour à tour considérée comme un substitut de la démocratie directe ou une alternative avec celle-ci [...] Les deux points de vue [...] n'opposent pas deux camps ou deux théories : ils traversent les mêmes esprits et se retrouvent mêlés dans les mêmes œuvres »¹.

Le point de vue institutionnaliste étudiant les procédures de démocratisation du cadre représentatif peut être ainsi subsumé sous une théorie des systèmes relatant les paradoxes de cette institutionnalisation. Elie Bernard-Weil a nommé « systèmes ago-antagonistes »² l'ensemble de ces couples structurant la vie politique et associant à la fois conflit et coopération. On retrouve dans l'institutionnalisation du référendum local au sein des systèmes représentatifs la manière dont les acteurs de la société civile (initiateurs) et le système politique entrent en contact³. Cela signifie donc que l'opposition entre démocratie directe et démocratie représentative est **surannée**. La survivance de ces catégories tient au fait que les élus ont tendance à cultiver cette opposition pour freiner les évolutions du système représentatif. La catégorie de démocratie semi-directe aurait pour mérite de clarifier le travail de représentation et d'approfondir le fonctionnement de la dialectique entre mobilisations de la société civile et cadre représentatif, du fait que le référendum local ne se comprend pas en dehors des principes du régime représentatif.

L'usage du référendum local vient illustrer la perturbation des systèmes politiques locaux qui le codifient progressivement et tolèrent une marge de réaction des habitants à la vie politique. Dans le même temps, les enjeux locaux ne sont plus neutralisés par des questions administratives, mais deviennent des objets de discussion politique même si leur portée ne

¹ Pierre ROSANVALLON, 2000, *La démocratie inachevée*, Paris, Gallimard, pp. 16-17.

² Elie BERNARD-WEIL, 2005, « Pas de gouvernance sans le contreponds de la société civile. Un couple ago-antagoniste dont les inférences socio-politiques pourraient être décisives » *Res-Systemica*, volume n°5, Numéro Spécial : actes du congrès européen de Systémique, <http://www.afscet.asso.fr/>

³ Volker MITTENDORF, 2002, « Qualitative Unterschiede in der Wahl- und Abstimmungskampfkommunikation », dans Theo SCHILLER, Volker MITTENDORF (Hrsg.), *Direkte Demokratie, Forschung und Perspektiven*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, pp. 284-285.

remet pas en cause le principe représentatif. La démocratisation du cadre représentatif met en scène l'approfondissement des thèmes politiques concernant la vie quotidienne et la généralisation du suffrage universel au niveau local. En effet, l'apparition du référendum local dans les deux pays a toujours coïncidé avec la diffusion du fait électif : en Allemagne, l'institutionnalisation du référendum local a accompagné l'élection directe au suffrage universel des maires et de certains exécutifs locaux alors qu'en France, elle a accompagné la mutation des espaces publics locaux et pose aujourd'hui en filigrane le problème de la visibilité et de la démocratisation des structures intercommunales.

4) Une conception élargie de la représentation politique

La transformation de la représentation politique tient à la montée en puissance de citoyens de plus en plus revendicatifs et de mieux en mieux informés. L'institutionnalisation du référendum local s'inscrit dans un mouvement d'expansion des dispositifs participatifs censés accompagner cette transformation de la représentation politique. Il est illusoire de présenter la démocratie participative comme une nouvelle manière de faire de la politique qui viendrait synthétiser l'opposition entre démocratie directe et démocratie représentative. En réalité, la démocratie participative caractérise le développement des dispositifs de participation, elle est devenue un **label**¹ légitimant l'action des élus. La difficulté tient au fait qu'au sein de la démocratie participative, le lien entre la délibération et la décision est souvent difficilement saisissable. Le référendum local a l'avantage de **formaliser** un avis sur une question concrète et permet ainsi de délivrer un signal clair, différant en cela des instruments de délibération ayant pour objectif de former une opinion éclairée sur un enjeu technique. Au lieu d'évoquer une démocratie participative dont les contours ne sont pas clairement définis, il est préférable de dégager les caractéristiques de l'évolution du système représentatif et de distinguer parmi les dispositifs participatifs ceux qui relèvent de l'influence directe sur la décision et ceux qui concernent plutôt la délibération. Les formes politiques de la démocratie sont en train de se complexifier et il serait dommage de rester en deçà de leur qualification par le biais de catégories aujourd'hui inopérantes. Les mécanismes référendaires permettent au système représentatif de se réajuster, ils viennent accompagner sa transformation en

¹ Marc CRÉPON, Bernard STIEGLER, 2007, *De la démocratie participative, Fondements et limites*, Paris, Mille et une nuits, p. 10.

profondeur en modifiant aussi bien le comportement des élus que celui des citoyens engagés dans la chose publique.

Les mécanismes référendaires s'inscrivent alors dans une mutation décisive du système représentatif : les élus n'ont plus le monopole de la compétence¹ et voient s'affirmer une catégorie de citoyens mieux informés et susceptibles de s'investir dans le lancement d'initiatives populaires et de référendums communaux afin de contrôler leurs actions. Les élus réagissent face à cette catégories de citoyens soit en les qualifiant de personnes égoïstes (disqualification négative par l'usage du terme *Nimby*) soit en réanimant une image classique du représentant incarnant l'espace public au niveau local comme en France. Cette méfiance à l'égard de la procédure référendaire est très surprenante de la part des élus locaux : elle s'explique par le fait que, quelle que soit la nature des dispositifs de participation, le référendum local est un vote similaire à une élection². Le déroulement des campagnes référendaires et la symbolique de l'urne montrent un fonctionnement mimétique exercé par le référendum local donnant aux citoyens l'occasion de se prononcer sur une question de politique concrète susceptible d'influencer l'action de leur élu local. Cette proximité symbolique explique qu'en France le référendum local est de nature presque exclusivement plébiscitaire puisque le maire renforce la légitimité de son pouvoir local alors qu'en Allemagne, la séparation entre exécutif et législatif local et l'institutionnalisation de l'initiative populaire atténuent l'impact de cette procédure. **La transformation du cadre représentatif en Allemagne a été beaucoup plus importante, elle s'est traduite dans le temps par une parlementarisation du pouvoir local et par la suite par une ouverture du système représentatif alors qu'en France, cette transformation bute sur l'incarnation du pouvoir local par les élus locaux.** Cette incarnation bloque paradoxalement toute ouverture plus décisive du système représentatif alors même que les citoyens s'investissent davantage dans ce type de procédure. Le référendum local reste plus isolé au sein des dispositifs participatifs en France qu'en Allemagne, dans la mesure où les élus locaux contrôlent à la fois

¹ Loïc BLONDIAUX, décembre 2007, « Faut-il se débarrasser de la notion de compétence politique ? Retour critique sur un concept classique de la science politique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 57, n°6, pp. 759-774.

² Pierre SADRAN, décembre 2002, « Le référendum local », *Regards sur l'actualité*, La Documentation française p. 34.

la législation en vigueur sur la démocratie locale par le biais du cumul des mandats et l'impact des procédures participatives transformées en dispositifs simplement consultatifs.

La comparaison franco-allemande de l'insertion du référendum local illustre fondamentalement la manière dont le système représentatif fonctionne. En Allemagne, les habitants peuvent peser sur certaines décisions locales relevant de la compétence des communes. Ces mêmes communes disposent d'une autonomie relative et d'une capacité financière importante, ce qui signifie que les procédures référendaires ont un impact sur l'émission de politiques publiques. En France, le référendum révèle les dysfonctionnements profonds du système représentatif et en particulier de son assise territoriale. Le référendum local a peu de conséquences sur le contenu des décisions locales et des politiques publiques concrètes, il est instrumentalisé de manière symbolique par les maires. Leur domaine est très limité, le référendum met en évidence une « **inadéquation de la représentation** »¹, c'est-à-dire que « la représentation est [...] instituée à l'échelle de cadres territoriaux qui ont parfois leur signification, tandis que ceux qui sont aujourd'hui importants pour le cadre de vie ou l'économie ne sont pas reconnus formellement dans l'organisation administrative »². Le référendum intercommunal est possible en théorie alors même que les structures intercommunales ne sont pas élues au suffrage universel direct³. Il s'ensuit que l'amélioration des conditions d'organisation du référendum permettrait au système représentatif de trouver son expression territoriale.

¹ Gérard MARCOU, 1999, « La démocratie locale en France : aspects juridiques », dans CURAPP/CRAPPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, p. 42.

² *Ibid.*, p. 42.

³ Vincent AUBELLE, 1999, « Le sens de la démocratie locale », dans CURAPP/CRAPPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, p. 286.

Bibliographie

I. *Ouvrages et articles généraux*

A) **Ouvrages et articles portant sur la participation politique**

1) **Ouvrages**

- ALMOND Gabriel S., VERBA Sidney, 1963, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, Princeton University Press, 562p.
- BAECHLER Jean, 1994, *Précis de la démocratie*, Paris, Calmann-Lévy, 214p.
- BARBER Benjamin, 1984, *Strong Democracy, Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 320p.
- BEVORT Antoine, 2002, *Pour une démocratie participative*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 129p.
- BIRKENMAIER Philipp, 2004, *E-Democracy - Der Wandel der Demokratie durch das Internet*, Berlin, Rhombos Verlag, 354p.
- BLONDIAUX Loïc, 2008, *Nouvel esprit de la démocratie: actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 110p.
- BOCKHOFER Reinhard (Dir.), 1999, *Mit Petitionen Politik verändern*, Baden-Baden, Nomos, 499p.
- BUDGE Ian, 1996, *The new challenge of direct democracy*, Cambridge, Polity Press, 203p.
- BURDEAU Georges, 1966, *La démocratie*, Paris, Seuil, 185p.
- CALLON Michel, LASCOUMES Pierre, BARTHE Yannick, 2001, *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 358p.
- CAPITANT René, 1982, *Écrits constitutionnels*, Paris, CNRS, 485p.
- CARRÉ DE MALBERG Raymond, 1984, *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, Economica, 228p.
- CLARK Terry Nichols, HOFFMANN-MARTINOT Vincent (dir.), 2003, *La nouvelle culture politique*, Paris, L'Harmattan, 333p.
- COBB Roger W., ELDER Charles D., 1983, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, John Hopkins University, 196p.
- CHEVALLIER Jacques, 2003, *L'État post-moderne*, Paris, LGDJ, 225p.
- CRÉPON Marc, STIEGLER Bernard, 2007, *De la démocratie participative, Fondements et limites*, Paris, Mille et une nuits, 116p.

- DAHL Robert Alan, TUFTE Edward R., 1974, *Size and Democracy*, Stanford, Stanford University Press, 142p.
- DEBARD Thierry, ROBBE François (dir.), 2004, *Le caractère équitable de la représentation politique*, Paris, L'Harmattan, 341p.
- DORNA Alexandre, 1999, *Le populisme*, Paris, PUF, 126p.
- DUPRAT Gérard (dir.), 1998, *L'ignorance du peuple, Essais sur la démocratie*, Paris, PUF, 210p.
- FISHKIN James S., 1995, *The Voice of the People, Public Opinion and Democracy*, New Haven, Yale University, 204p.
- FREUND Julien, 1987, *Politique et impolitique*, Paris, éditions Sirey, 426p.
- GAUDIN Jean-Pierre, 2007, *La démocratie participative*, Paris, Armand Colin, 125p.
- GROSSMANN Lawrence K., 1995, *The Electronic Republic. Reshaping Democracy in the Information Age*, New York, Viking Press, 290p.
- HERMET Guy, 2001, *Les populismes dans le monde, une histoire sociologique dans le monde, XIX^e-XX^e siècle*, Paris, Fayard, 479p.
- HIMMELMANN Gerhard, 2001, *Demokratie Lernen als Lebens-, Gesellschafts- und Herrschaftsform, Ein Lehr- und Studienbuch*, Schwalbach, Wochenschau Verlag, 311p.
- HIRSCHMAN Albert, 1983, *Bonheur privé, action publique*, Traduit de l'américain par Martine LEYRIS et Jean-Baptiste GRASSET, Paris, Fayard, 255p.
- IHL Olivier, 1996, *Le vote*, Paris, Montchrestien, 158p.
- JEANTET Thierry, 1991, *Démocratie directe, démocratie moderne*, Paris, Entente, 234p.
- KELSEN Hans, 1988, *La démocratie, sa nature, sa valeur*, Trad. Franç. Charles EISENMANN, Paris, Economica, 98p.
- KOST Andreas, 2008, *Direkte Demokratie*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 116p.
- LAMIZET Bernard, 1998, *La médiation politique*, Paris, L'Harmattan, 416p.
- LAURENT Annie, VILLALBA Bruno (dir.), 1997, « Définir les petits partis : le regard de l'électoraliste », Paris, éditions L'Harmattan, 204p.
- LE GALIC Mathias, 2004, *La démocratie participative : le cas nantais*, Paris, L'Harmattan, 221p.
- LÉVY Pierre, 2002, *Cyberdémocratie, essai de philosophie politique*, Paris, éditions Odile Jacob, 283p.
- MANIN Bernard, 1996, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, éditions Flammarion, 319p.
- MARTIN Dominique, 1994, *Démocratie industrielle, la participation directe dans les entreprises*, Paris, PUF, 327p.
- MINC Alain, 1995, *L'ivresse démocratique*, Paris, Gallimard, 266p.
- NAMER Gérard, 2003, *Le contretemps démocratique : révolte morale et rationalité de la loi*, Paris, L'Harmattan, 248p.

- NEIDHART Leonhard, 1970, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie*, Bern, Francke, 352p.
- OSTROGORSKI Moisei, 1993, *La démocratie et les partis politiques*, Paris, Fayard, 1903 pour la première édition en deux volumes, 764p.
- PAPADOPOULOS Yannis, 1998, *Démocratie directe*, Paris, Economica, 329p.
- PARETO Vilfredo, 1970, *Œuvres complètes tome XIII, La transformation de la démocratie*, Traduit de l'italien par Corinne BEUTLER-REAL, Genève, Droz, 98p.
- PITKIN Hannah, 1972, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 325p.
- PREMFORS Rune, 2000, *Den starka demokratin*, Stockholm, Atlas, 259p.
- PUTNAM Robert D., 1993, *Making Democracy Work, Civic traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 258p.
- REYNIÉ Dominique, 2006, *L'opinion européenne en 2006*, Paris, La Table Ronde, Fondation Robert Schuman, 284p.
- RODOTÀ Stefano, 1999, *La démocratie électronique : de nouveaux concepts et expériences politiques*, Rennes, éditions Apogée, 186p.
- ROSANVALLON Pierre, 1976, *L'âge de l'autogestion*, Paris, Seuil, 185p.
- ROSANVALLON Pierre, 2000, *La démocratie inachevée : histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Gallimard, 440p.
- ROSANVALLON Pierre, 2006, *La contre-démocratie, la politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 344p.
- ROUSSEAU Dominique (dir.), 1995, *La démocratie continue*, Bruxelles, éditions Bruylant, 165p.
- SARTORI Giovanni, 1993, *Democrazia Cosa é*, Milan, Rizzoli, 337p.
- SAUVY Alfred, 1997, *L'opinion publique*, Paris, PUF, 126p.
- SCHARPF Fritz W., 1973, *Planung als politischer Prozeß. Aufsätzen zur Theorie der planenden Demokratie*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 178p.
- SCHMIDT Manfred G., 2000, *Demokratiethorien, eine Einführung*, Opladen, Leske+Budrich, 608p.
- SCHMITT Carl, 1927, *Volksentscheid und Volksbegehren, ein Beitrag zur Auslegung der Weimarer Verfassung und zur Lehre von der unmittelbaren Demokratie*, Berlin, Walter de Gruyter.
- SCHMITT Carl, 1997, *État, mouvement, peuple, l'organisation triadique de l'unité politique*, Traduction Agnès PILLEUL, Paris, éditions Kimé, 128p.
- SCHNEIDER Volker, JANNING Frank, 2006, *Politikfeldanalyse, Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 242p.
- SINTOMER Yves, 1999, *La démocratie impossible: politique et modernité chez Weber et Habermas*, Paris, La Découverte, 403p.
- SINTOMER Yves, 2007, *Le pouvoir au peuple: jurys citoyens, triage au sort et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 176p.

- TAGUIEFF Pierre-André (dir.), 2004, *Le retour du populisme, un défi pour les démocraties européennes*, Paris, Universalis, 195p.
- UNGER Roberto Mangabeira, 1998, *Democracy realized, the progressive alternative*, Londres, New York, Verso, 309p.
- WATTEL Odile, 2000, *La politique dans l'Antiquité romaine: de la royauté à la fin du Haut-Empire*, Paris, Armand Colin, 188p.
- WEBER Max, 2004, « Droit de vote et démocratie en Allemagne », dans *Œuvres Politiques (1895-1919)*, Traduction KAUFMANN, MATHIEU, ROY, Paris, Albin Michel.
- ZÉMOR Pierre, 2003, *Pour un meilleur débat public*, Paris, Presses de Sciences Po, 139p.

2) Chapitres d'ouvrages et articles

- ARNSTEIN Sherry, 1969, « A ladder of citizen participation », *Journal of the American Institute of Planners*. Présenté dans Richard T. LEGATES, Frederic STOUT (dir.), 2000, *The City Reader*, Londres, Routledge, pp. 240-252.
- BLONDIAUX Loïc, décembre 2007, « Faut-il se débarrasser de la notion de compétence politique ? Retour critique sur un concept classique de la science politique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 57, n°6, pp. 759-774.
- DENQUIN Jean-Marie, 2001, « L'impact du référendum sur la vie politique », dans Francis HAMON, Olivier PASSELECQ (dir.), *Le référendum en Europe, Bilan et perspectives*, Paris, éditions L'Harmattan, pp. 163-174.
- FADEUILHE Pierre, 2000, « La démocratie dans l'entreprise », dans Patrick CABANEL, Jean-Marc FÉVRIER (éd.), *Questions de démocratie*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, pp. 359-379.
- FORSE Michel, PARODI Maxime, 2006, « Les progrès du raisonnable. Une évolution des valeurs en Europe de l'Ouest et aux Etats-Unis entre 1980 et 2000 », *Revue française de sociologie*, volume 47, pp. 899-927.
- GICQUEL Jean, 2006, « Représentation et contrôle », dans Rafaâ BEN ACHOUR, Jean GICQUEL, Slobodan MILACIC (dir.), *La démocratie représentative devant un défi historique*, Bruxelles, éditions Bruylant, pp. 95-102.
- HERMET Guy, Août 1991, « Le désenchantement des vieilles démocraties », *Revue internationale des sciences sociales*, n°129, pp. 481-491.
- INGLEHART Ronald, 1999, « Postmodernization Erodes Respect for Authority, but Increases Support for Democracy », in Pippa NORRIS (ed.), *Critical Citizens, Global Support for Democratic Government*, Oxford University Press, pp. 236-256.
- INGLEHART Ronald, BAKER Wayne E., February 2000, « Modernization, cultural change, and the persistence of traditional values », *American Sociological Review*, vol. 65, pp. 19-51.
- INGLEHART Ronald, 2000, « Globalization and Postmodern Values », *The Washington Quarterly*, pp. 215-228.
- LIJPHART Arend, 1984, *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, New Haven, London, Yale University Press, 232p.

- M'RAD Hatem, 2006, « La démocratie d'opinion le dépassement de la démocratie représentative ? », dans Rafaâ BEN ACHOUR, Jean GICQUEL, Slobodan MILACIC (dir.), *La démocratie représentative devant un défi historique*, Bruxelles, éditions Bruylant, pp. 103-128.
- NORRIS Pippa, 1999, « Conclusions: the Growth of Critical Citizens and its Consequences », in Pippa NORRIS (ed.), *Critical Citizens, Global Support for Democratic Government*, Oxford, Oxford University Press, pp. 257-272.
- NUSS Pierre, 2000, « Référendum et initiative populaire en France : de l'illusion en général et de l'hypocrisie en particulier », *Revue du droit public*, n°5, pp. 1441-1494.
- OFFE Claus, 1997, « Les deux transitions à la démocratie. Une comparaison entre l'Allemagne de l'Ouest après 1945 et l'Allemagne de l'Est après 1989 », dans *Les démocraties modernes à l'épreuve*, Textes réunis et présentés par Didier LE SAOUT, Yves SINTOMER, Traduit de l'anglais par Yves SINTOMER, Paris, éditions L'Harmattan, pp. 232-251.
- OFFE Claus, PREUß Ulrich, 1997, « Les institutions démocratiques peuvent-elles faire un usage "efficace" des ressources morales ? », dans *Les démocraties modernes à l'épreuve*, Textes réunis et présentés par Didier LE SAOUT, Yves SINTOMER, Traduit de l'anglais par Yves SINTOMER, Paris, éditions L'Harmattan, pp. 199-231.
- SADRAN Pierre, 2006, « Délibération citoyenne et gouvernement représentatif », dans Slobodan MILACIC (dir.), *La démocratie représentative devant un défi historique*, Bruxelles, éditions Bruylant, pp. 263-282.
- SCHOLLER Heinrich, 2006, « Les réajustements nécessaires de la démocratie représentative », dans Rafaâ BEN ACHOUR, Jean GICQUEL, Slobodan MILACIC (dir.), *La démocratie représentative devant un défi historique*, Bruxelles, éditions Bruylant, pp. 129-149.
- SHENHAV Shaul R., 2006, « Political Narratives and Political Reality », *International Political Science Review*, Vol. 27, n°3, pp. 245-262.
- STOLLE Dietlind, HOOGHE Marc, MICHELETTI Michele, 2005, « Politics in the Supermarket : Political Consumerism as a Form of Political Participation », *International Political Science Review*, n°3, pp. 245-269.
- TANIGUCHI Masaki, 2006, « A Time Machine: New Evidence of Post-Materialist Value Change », *International Political Science Review*, Vol. 27, n°4, pp. 405-425.
- VIGUIER Jacques, 2000, « Vers la démocratie administrative ? », dans Patrick CABANEL, Jean-Marc FÉVRIER (éd.), *Questions de démocratie*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, pp. 381-396.
- VIOLA André, 2000, « Problématique de la démocratie représentative », dans Patrick CABANEL, Jean-Marc FÉVRIER (éd.), *Questions de démocratie*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, pp. 185-205.
- WELZEL Christian, INGLEHART Ronald, DEUTSCH Franziska, September 2005, « Social Capital, Voluntary Associations and Collective Action: Which Aspects of Social Capital Have the Greatest "Civic" Payoff? », *Journal of Civil Society*, vol. 1, n°2, pp. 121-146.

B) Ouvrages et articles portant sur le contexte politique

1) Ouvrages et articles portant sur l'Allemagne

- ARZHEIMER Kai, KLEIN Markus, 1997, «Die friedliche und die stille Revolution», in Oscar W. GABRIEL (Dir.), *Politische Orientierungen und Verhaltensweisen im vereinigten Deutschland*, Opladen, Leske+Budrich, pp. 37-59.
- AUTEXIER Christian, 1981, « le mythe de l'optimum dimensionnel », dans *La réforme des collectivités locales en Europe du Nord-Ouest*, Paris, éditions du CNRS, pp. 187-201.
- BEYME Klaus von, 1974, *Politische Eliten der Bundesrepublik Deutschland*, München, Piper, 243p.
- DAHRENDORF Ralf, 2002, *Die Krisen der Demokratie : ein Gespräch mit Antonio Polito*, München, Verlag C. H. Beck, 114p.
- DIENEL Peter C., 1992, *Die Planungszelle: der Bürger plant seine Umwelt; eine Alternative zur Establishment-Demokratie*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 293p.
- EDELBOUDE Johanna, 2006, *Les néo-socialistes est-allemands du Parti du Socialisme Démocratique (PDS) face à l'extrême droite. La figure de l'ennemi dans le jeu politique*, Thèse de doctorat, IEP Paris, 544p.
- ENGELI Christian, HAUS Wolfgang (Hrsg.), 1975, *Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland*, Stuttgart, Kohlhammer, 811p.
- ENZENSBERGER Ulrich, 2004, *Die Jahre der Kommune I. Berlin 1967-1969*, Cologne, éditions Kiepenheuer & Witsch, 415p.
- FUCHS Dieter, ROLLER Edeltraud, WEßELS (dir.), 2002, *Bürger und Demokratie in Ost und West, Studien zur Politischen Kultur und zum Politischen Prozess*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 599p.
- FUCHS Dieter, 1997, «Welche Demokratie wollen die Deutschen? », in Oscar W. GABRIEL (Dir.), *Politische Orientierungen und Verhaltensweisen im vereinigten Deutschland*, Opladen, Leske+Budrich, pp. 81-113.
- GAXOTTE Pierre, 1963, *Histoire de l'Allemagne*, Paris, éditions Flammarion, tome I, 572p.
- HAUFE Gerda, BRUCKMEIER Karl (Dir.), 1993, *Die Bürgerbewegungen in der DDR und in der ostdeutschen Ländern*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 326p.
- HOFFMANN-LANGE Ursula, 1997, «Einstellungen zur Rolle der Bürger im politischen Prozeß », in Oscar W. GABRIEL (Dir.), *Politische Orientierungen und Verhaltensweisen im vereinigten Deutschland*, Opladen, Leske+Budrich, pp. 211-234.
- JUNG Otmar, März 2001, « Dreimal Fehlschlag. Die schwierigen Anfänge der direkten Demokratie in Berlin », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jahrgang 32, 33p.
- JUNG Sabine, 2001, *Die Logik direkter Demokratie*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 313p.
- KLAGES Andreas, PAULUS Petra, 1996, *Direkte Demokratie in Deutschland: Impulse aus der deutschen Einheit*, Marburg, Schüren, 317p.

- KOHSE-SPOHN Christiane, 1999, *Mouvement étudiant et critique du fascisme en Allemagne dans les années soixante*, Paris, L'Harmattan, 312p.
- KUNZ Volker, GABRIEL Oscar W., BRETTSCHEIDER Frank, 1993, «Wertorientierungen, ideologien und Policy-Präferenzen in der BR Deutschland» in Oscar W. GABRIEL, Klaus G. TROITZSCH (Dir.), *Wahlen in Zeiten des Umbruchs*, Frankfurt am Main, Peter Lang, pp. 203-240.
- MAIER Jürgen, 2000, *Politikverdrossenheit in der Bundesrepublik Deutschland, Dimensionen, Determinanten, Konsequenzen*, Opladen, Leske+Budrich, 387p.
- MARTENS Stephan, 2002, *Allemagne. La nouvelle puissance européenne*, Paris, IRIS, PUF, 202p.
- MARKOVITS Andrei S., GORSKI Philip S., 1993, *The German Left, Red, Green and Beyond*, Cambridge, Polity Press, 393p.
- MIELKE Gerd, EITH Ulrich, 1993, «Honorationen oder Parteisolddaten? Anmerkungen zur Parteienkritik im Lichte eine Untersuchung der Gemeinderatskandidaten bei der Kommunalwahl 1989 in Freiburg» in Oscar W. GABRIEL, Klaus G. TROITZSCH (Dir.), *Wahlen in Zeiten des Umbruchs*, Frankfurt am Main, Peter Lang, pp. 157-202.
- RAMBAUD Thierry, février 2007, « "Das Volk" en droit constitutionnel allemand », *Sens Public*, http://www.sens-public.org/article.php3?id_article=386
- POLONI Bernard, 2000, *Histoire constitutionnelle de l'Allemagne*, Paris, Ellipses, 143p.
- REDSLOB Robert, novembre 1946, « Considérations sur la structure politique de l'Allemagne à venir », *Revue politique et parlementaire*, n°561, 16p.
- SCHÖNHOFEN Klaus, 1998, « Die republikanische Revolution 1918/19 in Baden und in Württemberg », in Hans-Georg WEHLING, Angelika HAUSER-HAUSWIRTH (dir.), *Die großen Revolutionen im deutschen Südwesten*, Stuttgart, Landeszentrale für politische Bildung, pp. 99-117.
- RUX Johannes, 2008, *Direkte Demokratie in Deutschland: Rechtsgrundlagen und Rechtswirklichkeit der unmittelbaren Demokratie in der Bundesrepublik*, Baden-Baden, Nomos, 984p.
- SEIDEL Klaus, 1998, *Direkte Demokratie in der innerparteilichen Willensbildung*, Frankfurt am Main, éditions Peter Lang.
- STURL Roland, ZIMMERMANN-STEINHART Petra, 2005, *Föderalismus, eine Einführung*, Baden-Baden, Nomos, 183p.
- THOMA Richard, 1926, « Recht und Praxis des Referendums im Deutschen Reich und seinen Ländern », *Zeitschrift für öffentliches Recht*, Band VII.
- WEHLING Hans-GEORG, PFIZER Theodor (Hrsg.), 2000, *Kommunalpolitik in Baden-Württemberg*, Stuttgart, Kohlhammer, 392p.
- WEIXNER Bärbel Martina, 2002, *Direkte Demokratie in den Bundesländern*, Opladen, Leske+Budrich, 308p.

2) Ouvrages et articles portant sur la France

- AMOUROUX Henri, 1977, *La grande histoire des Français sous l'Occupation*, tome II, *Quarante millions de pétainistes*, Paris, Robert Laffont, 573p.
- BARUCH Marc-Olivier, 1997, *Servir l'État français, l'administration en France de 1940 à 1944*, Paris, Fayard, 737p.
- BOURG Dominique, BOY Daniel, 2005, *Conférences de citoyens, mode d'emploi*, Paris, éditions Charles Léopold Mayer, 105p.
- Cahiers de la fondation nationale des sciences politiques, 1971, *Les élections législatives de mars 1967*, Paris, Armand Colin, 412p.
- CALLON Jean-Éric (dir.), *Les projets constitutionnels de la Résistance*, Paris, La documentation française, 244p.
- CARRÉ DE MALBERG Raymond, 1996, « Y a-t-il lieu de réviser les lois constitutionnelles ? », *Revue Française d'histoire des idées politiques*, pp. 369-378.
- CRAPEZ Marc, 1998, *Naissance de la gauche*, Paris, Michalon, 316p.
- CROZIER Michel, TILLIETTE Bruno, 1995, *La crise de l'intelligence, essai sur l'impuissance des élites à se réformer*, Paris, InterEditions, 200p.
- DE LA GRASSERIE Raoul, 1897, « Du gouvernement direct et du gouvernement indirect », *Revue politique et parlementaire*, vol. 13, pp. 496-523.
- DELCAMP Alain, TULARD Marie-José, novembre 2002, « Une décentralisation à la recherche d'un second souffle », *La documentation française*, pp. 153-178.
- DERRIEN Xavier, 1998, *Théorie et pratique du plébiscite en France de 1851 à 1870 ou Un essai de démocratie directe*, Mémoire de DEA d'études politiques, Paris, EHESS.
- DERRIEN Xavier, 2000, « Démocratie directe et plébiscite sous le Second Empire », dans Frédéric BLUCHE (dir.), *Le prince, le peuple et le droit, autour des plébiscites de 1851 et 1852*, Paris, éditions Léviathan, pp. 243-254.
- DONNET-KAMEL Dominique, ROQUEPLO Philippe, 2000, « Un exemple de démocratie participative : la "conférence de citoyens" sur les organismes génétiquement modifiés », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°4-5, pp. 779-810.
- EHRMANN Henry W., décembre 1963, « Direct Democracy in France », *American Political Science Review*, vol. LVII, n°4, pp. 883-901.
- ESMEIN Adhémar, 1894, « Deux formes de gouvernement », *Revue de droit public et de science politique*, vol. 1, pp. 15-41.
- FERRY Jules, 1996, *La République des citoyens*, ouvrage présenté par Odile Rudelle, Paris, Imprimeries nationales, tome I, 508p.
- GENIEYS William, 2005, « The Sociology of Political Elites in France: The End of an Exception ? », *International Political Science Review*, vol. 26, n°4, pp. 413-430.
- HAMON Francis, LELIÈVRE Jacques (dir.), 1993, *L'héritage politique de la Révolution française*, Lille, Presses Universitaires de Lille, 256p.
- HATZFELD Hélène, 2005, *Faire de la politique autrement, les expériences inachevées des années 1970*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 328p.
- Christophe Premat – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne »

- HAURIUO André, 1944, *Vers une doctrine de la Résistance, le socialisme humaniste*, Alger, éditions Fontaine, 203p.
- JOSPIN Lionel, 2002, *Le temps de répondre, Entretiens avec Alain Duhamel*, Paris, Stock, 283p.
- GARRAUD Philippe, 1978, « Discours, pratiques et idéologie dans l'évolution du Parti socialiste », *Revue française de science politique*, vol. 28, n°2, pp. 257-276.
- GISCARD D'ESTAING Valéry, 1984, *Deux Français sur trois*, Paris, Flammarion, 266p.
- GLAVANY Jean, 1991, *Vers la nouvelle République ou comment moderniser la Constitution*, Paris, Grasset, 219p.
- GREFFE Xavier, 1992, *La décentralisation*, Paris, éditions La Découverte, 120p.
- GOHIN Olivier, 1992, *Institutions administratives*, Paris, LGDJ, 591p.
- GRINBERG Suzanne, 1926, *Historique du mouvement suffragiste*, Paris, Henry Goulet, 216p.
- LAMARZELLE Denys, 2005, *La face cachée de la territoriale*, Montreuil, éditions du Papyrus, 111p.
- MAZEAUD Pierre, 1993, « Le Parlement et "ses adversaires" », *Pouvoirs*, n°64, pp. 109-122.
- MÉNY Yves, 1981, « Crises, régions et modernisation de l'État », *Pouvoirs*, n°19, pp. 5-18.
- MONTEBOURG Arnaud, BASTIEN François, 2005, *La Constitution de la VI^e République, Réconcilier les Français avec la démocratie*, Paris, Odile Jacob, 191p.
- PADIOLEAU Jean-Gustave, 1982, *L'État au concret*, Paris, PUF, 222p.
- PAOLETTI Marion, 1999, « La démocratie locale française. Spécificité et alignement », dans CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, pp. 45-61.
- PERRIN Bernard, 1986, *Décentralisation, le droit et le fait*, Moulins-lès-Metz, Est-Imprimerie, 150p.
- REVEL Martine, BLATRIX Cécile, BLONDIAUX Loïc, FOURNIAU Jean-Michel, HÉRIARD DUBREUIL Bertrand, LEFEBVRE Rémi (dir.), 2007, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 412p.
- ROSANVALLON Pierre, 2004, *Le modèle politique français, la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 445p.
- ROUQUAN Olivier, 2005, *Régulations et stratégies présidentialisées sous la V^e République*, Paris, éditions Connaissances et Savoirs, 909p.
- SAINT-OUEN François, 1984, « De la matérialité du discours aux espaces discursifs », *Revue Française de Science Politique*, n°3, pp. 428-448.
- SADRAN Pierre, 1992, *Le système administratif français*, Paris, éditions Montchrestien, 157p.
- SCHRÖDER Wolfgang, 1969, *De Gaulle und die direkte Demokratie*, Köln, Wison-Verlag, 248p.

- TENZER Nicolas, 2004, *France: la réforme impossible?* Paris, Flammarion, 265p.
- TOURAINÉ Alain, HEGEDUS Zsuzsa, DUBET François, WIEVIORKA Michel, 1980, *La prophétie anti-nucléaire*, Paris, Seuil, 373p.
- VALLEMONT Serge, mars 2001, *Le débat public : une réforme de l'État*, Paris, LGDJ, 198p.
- VIALATTE Jérôme, 1996, *Les Partis Verts en Europe Occidentale*, Paris, éditions Economica, 306p.
- VERJUS Anne, 2000, « Entre principes et pragmatisme. Députés et sénateurs dans les premiers débats sur le suffrage des femmes en France (1919-1922) », *Politix*, pp. 55-80.
- ZASK Joëlle, 2004, « L'enquête sociale comme inter-objectivation », dans Bruno KARSENTI, Louis QUÉRÉ (dir.), *La croyance et l'enquête*, Paris, EHESS, pp. 141-163.

C) Ouvrages et articles portant sur la méthodologie

- APTER David E., août 1991, « Un regard neuf sur l'institutionnalisme », *Revue internationale des sciences sociales*, n°129, pp. 493-513.
 - AURIAT Nadia, 1996, *Les défaillances de la mémoire humaine, Aspects cognitifs des enquêtes rétrospectives*, Paris, PUF, INED, 203p.
 - BAECHLER Jean, 1986, « Les présupposés de la comparaison en sciences sociales », *Revue européenne des sciences sociales*, tome XXIV, n°72, pp. 2-32.
 - BARBIER René, 1996, *La Recherche-Action*, Paris, éditions Economica, 112p.
 - BECKER Howard S., 2002, *Les ficelles du métier, comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Traduit de l'anglais par Jacques MAILHOS et révisé par Henri PERETZ, Paris, La Découverte, 350p.
 - BERNARD-WEIL Elie, 2005, « Pas de gouvernance sans le contrepoids de la société civile. Un couple ago-antagoniste dont les inférences socio-politiques pourraient être décisives », *Res-Systemica, volume n°5, Numéro Spécial : actes du congrès européen de Systémique*, <http://www.afscet.asso.fr/>
 - BLANC Alain et PESSIN Alain (dir.), *L'art du terrain, mélanges offerts à Howard S. Becker*, Paris, L'Harmattan, 346p.
 - BLANCHET Alain, GHIGLIONE Rodolphe, MASSONNAT Jean, TROGNON Alain, 2005, *Les techniques d'enquête en sciences sociales*, Paris, éditions Dunod, 197p.
 - BERGER Peter, LUCKMANN Thomas, 2003, *La construction sociale de la réalité*, traduit de l'américain par Pierre TAMINIAUX, Paris, éditions Armand Colin, 288p.
 - BON Frédéric, 1991, *Les discours politiques*, Paris, éditions Economica, 296p.
 - BOZONNET Jean-Paul, 2001, « Les préoccupations environnementales en Europe, réaction aux nuisances et construction idéologique », dans Dominique REYNIÉ, Bruno CAUTRÈS (dir.), *L'opinion européenne*, Fondation Robert Schuman, Presses de Sciences Po, pp. 123-158.
 - BRÉCHON Pierre, 2002/1, « Les grandes enquêtes internationales (Eurobaromètres, Valeur, ISSP) : apports et limites », *L'Année sociologique*, vol. 52, pp. 106-130.
- Christophe Premat – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne »*

- BÜTSCHI Danielle, 1999, *Le raisonnement dans les processus démocratiques*, Paris, L'Harmattan, 247p.
- COLAS Dominique, 2000, « La sociologie politique », dans Jean-Michel BERTHELOT (dir.), *La sociologie française contemporaine*, Paris, PUF, Quadrige, pp. 211-220.
- COPANS Jean, 2005, *L'enquête et ses méthodes, l'enquête ethnologique de terrain*, Paris, Armand Colin, 127p.
- DESROSIÈRES Alain, 1992, « Entre la science universelle et les traditions nationales », dans Jean-Louis BESSON (dir.), *La Cité des chiffres ou l'illusion des statistiques*, Paris, éditions Autrement, pp. 146-159.
- DESROSIÈRES Alain, Mars 2005, « Décrire l'État ou explorer la société : les deux sources de la statistique publique », *Genèses*, pp. 4-27.
- DOGAN Mattei, PÉLASSY Dominique, 1982, « De la nécessité de segmenter avant de comparer », dans Mattei DOGAN, Dominique PÉLASSY, *Sociologie politique comparative, problèmes et perspectives*, Paris, Economica pp. 114-120.
- DOGAN Mattei, 2004, « Y a-t-il des paradigmes en science sociale comparative ? », dans Céline THIRIOT, Marianne MARTY, Emmanuel NADAL (dir.), *Penser la politique comparée*, Paris, Karthala, pp. 19-32.
- DURKHEIM Émile, 1992, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF, collection Quadrige, 6^e édition, 128p.
- ELIAS Norbert, 1991, *Qu'est-ce que la sociologie?* Trad. française Yamin Hoffmann, Paris, éditions de l'Aube, 218p.
- GOODIN Robert E., KLINGEMANN Hans-Dieter (eds.), 1996, *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press, 864p.
- GUSFIELD Joseph R., 1981, *The Culture of Public Problems, Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago, The University of Chicago Press, 263p.
- LAPASSADE Georges, 2006, « L'observation participante » dans Remi HESS, Gabriele WEIGAND (dir.), *L'observation participante dans les situations interculturelles*, Paris, Economica, pp. 13-40.
- LASCOUMES Pierre, LE GALÈS Patrick, 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 370p.
- LOURAU René, 1976, *L'analyse institutionnelle*, Paris, éditions de Minuit, 302p.
- MOLES Abraham A., 1990, *Les sciences de l'imprécis*, Paris, Seuil, 302p.
- MORIN Edgar, 2004, *Pour entrer dans le XXI^e siècle*, Paris, Seuil, 376p.
- MOURY Catherine, 2004, « Les Ensembles Flous pour y voir plus clair : décoder les caractéristiques des accords de coalition en Europe occidentale », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 11, n°1, pp. 101-115.
- MULLER Pierre, 1990, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, Que sais-je ? 128p.
- PAYRE Renaud, 2005, « Le stade de l'expérience : une incertaine science communale et la question de l'institutionnalisation disciplinaire des savoirs urbains », *Revue d'histoire des sciences humaines*, n°12, pp. 97-116.

- PETERS Guy B., 2005, *Institutional Theory in Political Science: the « New Institutionnalism »*, London, Pinter, 195p.
- PINSON Gilles, SALA PALA Valérie, octobre 2007, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue Française de Science Politique*, vol. 57, n°5, pp. 555-597.
- PIZZORNO Alessandro, 1991, « Sur la rationalité du choix démocratique », dans Pierre BIRNBAUM, Jean LECA (dir.), *Sur l'individualisme*, Paris, Presses de la FNSP, pp. 301-369.
- POLLITT Christopher, BOUCKAERT Geert, 2004, *Public Management Reform, a comparative analysis*, Oxford University Press, 345p.
- ROBERT-DEMONTROND Philippe (dir.), 2004, *Méthodes d'observation et d'expérimentation*, Paris, éditions Apogée, 319p.
- ROMANO Ruggiero, 1986, « Exemplum et comparaison », *Revue européenne en sciences sociales*, tome XXIV, n°72, pp. 85-92.
- ROST Michael, April 2004, « Die Dokumentationsstelle für unkonventionelle Literatur der Bibliothek für Zeitgeschichte (BfZ) in Stuttgart », *Museumsblatt, Mitteilungen aus dem Museumswesen Baden-Württembergs*, Heft 36, pp. 16-19.
- ROTHSTEIN Bo, 1996, « Political Institutions : An Overview », in Robert E. GOODIN, Hans-Dieter KLINGEMANN (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press, pp. 139-142.
- SCHWEISGUTH Étienne, octobre 1997, « Le postmatérialisme revisité : Inglehart persiste et signe », *Revue Française de Science Politique*, vol. 47, n°5, pp. 653- 659.
- SEILER Daniel-Louis, 1986, « Le comparatisme en sciences politiques », *Revue européenne des sciences sociales*, tome XXIV, n°72, pp. 109-127.
- VAN DETH Jan W., SCARBROUGH Elinor (dir.), 1995, *The impact of values*, Oxford University Press, 588p.
- VIGOUR Cécile, 2005, *La comparaison dans les sciences sociales, pratiques et méthodes*, Paris, La Découverte, 335p.
- WESTERSTÅHL Jörgen, 1981, « Participation and representation », Per TORSVIK (ed.), *Mobilization Center-Periphery Structures and Nation-Building*, Bergen, Universitetsforlaget, pp. 429-450.

D) Ouvrages et articles portant sur le référendum

- AUER Andreas, 1996, *Les origines de la démocratie directe en Suisse*, Bâle et Francfort-sur-le-Main, Helbing et Lichtenhahn, 354p.
- BATT Helge, 6. März 2006, « Direktdemokratie im internationalen Vergleich », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 10/2006, pp. 10-17.
- BATELLI Maurice, 1932, *Les institutions de démocratie directe*, Paris, éditions Sirey, 318p.
- BOUISSOU Michel, 1977, « Pour une réhabilitation de l'institution référendaire », *Mélanges offerts à Georges Burdeau*, Paris, LGDJ, pp. 25-41.

- BUTLER David, RANNEY Austin (eds.), 1978, *Referendums, a comparative study of practice and theory*, Washington, American Enterprise Institute for Public Research, 250p.
- BUTLER David, RANNEY Austin (eds.), 1994, *Referendums around the World*, London, Macmillan Press, 304p.
- DENQUIN Jean-Marie, 1976, *Référendum et plébiscite : essai de théorie générale*, Paris, LGDJ, 350p.
- DE VREESE Claes H., 2006, « Political Parties in Dire Straits ? Consequences of National Referendums for Political Parties », *Party Politics*, vol. 12, n°5, pp. 581-598.
- DIÉMERT Stéphane, 1993, *Textes constitutionnels sur le référendum*, Paris, PUF, 128p.
- DONOVAN Todd, KARP Jeffrey A., 2006, « Popular Support for Direct Democracy », *Party Politics*, vol. 12, n°5, pp. 671-688.
- ESCHET-SCHWARZ André, décembre 1989, « Semi-direct democracy in Switzerland: between theory and reality, 1879-1987 », *Canadian Journal of Political Science*, 22 (4), pp. 739-764.
- HAMON Francis, LELIÈVRE Jacques, 1993, *L'héritage politique de la Révolution française*, Lille, Presses Universitaires de Lille, 256p.
- HAMON Francis, 1995, *Le référendum : Étude comparative*, Paris, LGDJ, 199p.
- HAMON Francis, PASSELECQ Olivier, DRAGO (dir.), 2001, *Le référendum en Europe, Bilan et perspectives*, Paris, éditions L'Harmattan, 266p.
- HUG Simon, TSEBELIS George, 2002, « Veto players and referendums around the world », *Journal of Theoretical Politics*, 14 (4), pp. 465-515.
- HUG Simon, 2004, « Occurrence and policy consequences of referendums, a Theoretical Model and Empirical Evidence », *Journal of Theoretical Politics*, 16 (3), pp. 321-356.
- KRIESI Hanspeter, 1995, *Le système politique Suisse*, Paris, Economica, 387p.
- KIRCHGÄSSNER Gebhard, FELD Lars P., SAVIOZ Marcel, 1999, *Die direkte Demokratie: modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*, Bâle, Genève, München, Helbing & Lichtenhahn, 238p.
- LEDUC Lawrence, 2002, « Referendums and Initiatives. The Politics of Direct Democracy », in LEDUC Lawrence, NIEMI Richard G., NORRIS Pippa (Eds.), *Comparing Democracies. New Challenges in the Study of Elections and Voting*, London, Sage, pp. 70-87.
- LEE Yuet-Yee, 1935, *Les tendances vers la démocratie directe dans les constitutions européennes d'après-guerre*, Thèse de la Faculté de droit de Dijon, 100p.
- LUTHARDT Wolfgang, 1994, *Direkte Demokratie: Ein Vergleich in Westeuropa*, Baden-Baden, Nomos, 207p.
- MENDELSON Matthew, PARKIN Andrew (eds.), 2001, *Referendum Democracy, Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Basingstoke, Palgrave, 277p.
- MERCIER Anne-Cécile, juillet 2003, « Le référendum d'initiative populaire, un trait méconnu du génie de Condorcet », *Revue française de Droit constitutionnel*, pp. 483-512.

- MOREL Laurence, 1992, *Les référendums dans les régimes parlementaires d'Europe de l'Ouest: l'intégration de la démocratie directe à la démocratie représentative, libérale et partisane*, Thèse de science politique, Institut Universitaire de Florence.
- MOREL Laurence, 1992, « Le référendum: état des recherches », *Revue Française de Science Politique*, volume 42, n°5, pp. 835-964.
- MÖCKLI Silvano, 1994, *Direkte Demokratie: Ein internationaler Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irlande, Österreich, Liechtenstein und Australien*, Bern, Haupt, 436p.
- PUIBARAUD Louis, 1908, *Le gouvernement direct chez Jean-Jacques Rousseau et après lui*, Thèse pour le doctorat de Droit, Poitiers, Imprimerie Maurice Bousrez.
- RANNEY Austin, 1996, « Référendum et démocratie », *Pouvoirs*, n°77, pp. 7-20.
- RANNEY Austin, 1975, *The Governing of men*, Hinsdale, The Dryden Press, 708p.
- RITTINGHAUSEN Carl, 1851, *La législation directe par le peuple ou la véritable démocratie*, Paris, Librairie Phalanstérienne, 48p.
- ROUVILLOIS Frédéric, 2006, *L'avenir du référendum*, Paris, François-Xavier de Guibert, 168p.
- SCHILLER Theo, MITTENDORF Volker, 2002, *Direkte Demokratie: Forschung und Perspektiven*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 384p.
- SCHILLER Theo, 2002, *Direkte Demokratie: eine Einführung*, Frankfurt, Campus Verlag, 200p.
- SIEGFRIED André, 1969, *La Suisse, démocratie témoin*, Neuchâtel, La Baconnière, 305p.
- ZOGG Serge, 1996, *La démocratie directe en Europe de l'Ouest*, Arles, Actes Sud, 160p.

E) Autres ouvrages généraux

- ACKERMANN Bruce, 1991, *We the people, I Foundations*, Harvard University Press.
- ACKERMANN Bruce, 1998, *We the people, II Transformations*, Harvard University Press.
- BALME Richard (dir.), 1996, *Les politiques du néo-régionalisme: action collective régionale et globalisation*, Paris, Economica, 301p.
- BENASAYAG Miguel, 1998, *Le mythe de l'individu*, Paris, La Découverte et Syros, 176p.
- BERSTEIN Serge, WINOCK Michel, 2002, *L'invention de la démocratie*, Paris, Seuil, 528p.
- BERTHO Alain, 2003, *L'État de guerre*, Paris, La Dispute, 160p.
- BOUCHER Stéphen, ROYO Martine, 2006, *Les Think tanks, cerveaux de la guerre des idées*, Paris, éditions du Félin, 118p.
- BOUTINET Jean-Pierre, 2004, *Vers une société des agendas, une mutation des temporalités*, Paris, éditions PUF, 260p.
- BRAUDEL Fernand, 1949, *La Méditerranée et le Monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, Paris, Armand Colin, 1160p.

- CASTORIADIS Cornélius, 1975, *L'institution imaginaire de la société*, Paris, Seuil, 497p.
- CASTORIADIS Cornélius, 1979, *Le contenu du socialisme*, Paris, Union générale d'éditions, 441p.
- CASTORIADIS Cornélius, 1986, *Les Carrefours du Labyrinthe II*, Paris, Seuil, 454p.
- CASTORIADIS Cornélius, LEFORT Claude, MORIN Edgar, 1988, *Mai 68 : La Brèche*, suivi de *Vingt ans après*, Paris, éditions Complexe, 212p.
- CASTORIADIS Cornélius, 2004, *Ce qui fait la Grèce, 1. D'Homère à Héraclite, La Création Humaine II*, Paris, Seuil, 354p.
- CHESNEAUX Jean, 1996, *Habiter le temps : passé, présent, futur, esquisse d'un dialogue politique*, Paris, éditions Bayard, 344p.
- DESCOLONGES Michèle, 2002, *Vertiges technologiques*, Paris, La Dispute, 251p.
- DUGUIT Léon, 1903, *Les gouvernants et les agents*, Paris, éditions Fontemoing, 774p.
- ELIAS Norbert, 1999, *Du temps*, Traduit de l'allemand par Michèle HULIN, Paris, éditions Fayard, 253p.
- FOTOPOULOS Takis, 2002, *Vers une démocratie générale : une démocratie directe, économique, écologique et sociale*, Traduction française de Paul CHEMLA, Paris, Seuil, 244p.
- GOFFMANN Erving, 1991, *Les cadres de l'expérience*, Traduction française d'Isaac JOSEPH, de Michelle DARTEVELLE et de Pascale JOSEPH, Paris, éditions de Minuit, 573p.
- GUSDORF Georges, 1960, *Introduction aux sciences humaines*, Paris, éditions des Belles-Lettres, 244p.
- HABERMAS Jürgen, 2001, *Vérité et justification*, Traduit de l'allemand par Rainer ROCHLITZ, Paris, éditions Gallimard, 348p.
- HAURIOU Maurice, 1929, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 759p.
- KOSELLECK Reinhart, 2000, *Le Futur Passé, Contribution à la sémantique des temps historiques*, Traduit de l'allemand par Jochen et Marie-Claire HOOCK, Paris, EHESS, 334p.
- LADERRIÈRE Pierre, VANISCOTTE Francine (dir.), 2003, *L'éducation comparée : un outil pour l'Europe*, Paris, éditions L'Harmattan, 119p.
- LATOUBRÉ Bruno, 2006, *Changer de société – Refaire de la sociologie*, Traduit de l'anglais par Nicolas Guilhot, Paris, La Découverte, 400p.
- LE GALÈS Patrick, 2003, *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 454p.
- MÉNY Yves, SUREL Yves, 2000, *Par le peuple, pour le peuple, le populisme et les démocraties*, Paris, Fayard, 326p.
- MILL John Stuart, 1866, *Système de logique*, Paris, éditions Ladrance, traduit de l'anglais par Louis PEISSE, 2 volumes (545 et 561p.).
- POULANTZAS Nicos, 1982, *Pouvoir politique et classes sociales*, Paris, éditions Maspero (1^{ère} édition 1967), 392p.

- RANCIÈRE Jacques, 1995, *La Méésentente, Politique et Philosophie*, Paris, Galilée, 187p.
- RANCIÈRE Jacques, 2005, *La haine de la démocratie*, Paris, La Fabrique, 106p.
- RECLUS Élisée, 1878, *Nouvelle Géographie Universelle*, tome III, *L'Europe Centrale*, Paris, Hachette, 982p.
- SCHÜRMAN Rainer, 1996, *Des Hégémonies brisées*, Paris, collection Trans-Europ-Repress, 792p.
- SERRES Michel, 1974, *Hermès III, la traduction*, Paris, éditions de Minuit, 269p.
- SFEZ Lucien, 1992, *Critique de la décision*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 571p.
- SIBONY Daniel, 1995, *Événements II, Psychopathologie du quotidien*, Paris, Seuil, 380p.
- SIMONDON Gilbert, 1964, *L'individu et sa genèse physico-biologique*, Paris, PUF, 304p.
- VIRILIO Paul, 2001, *Cybermonde, la politique du pire*, Paris, éditions Textuel, 112p.

II. Ouvrages et articles portant sur le système politique local

A) Le système politique local en France

1) Ouvrages portant sur le système politique local

- BAGUENARD Jacques, BECET Jean-Marie, 1995, *La démocratie locale*, Paris, PUF, 127p.
- BERNARD Paul, 1969, *Le grand tournant des communes de France*, Paris, Armand Colin, 350p.
- BORRAZ Olivier, 1998, *Gouverner une ville : Besançon, 1959-1989*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 227p.
- BOY Daniel, DONNET-KAMEL Dominique, ROQUEPLO Philippe, 2000, « Un exemple de démocratie participative : la “conférence de citoyens” sur les organismes génétiquement modifiés », *Revue Française de Science Politique*, Volume 50, n°4-5, pp. 779-810.
- GASTON-BRETON Tristan, 1997, *La République et ses maires, 1907-1997, 90 ans d'histoire de l'AMF*, Paris, éditions Foucher, 191p.
- KERROUCHE Éric, 2008, *L'intercommunalité en France*, Paris, Montchrestien, 156p.
- KESSELMAN Marc, 1972, *Le consensus ambigu : études sur le gouvernement local*, Paris, 190p.
- KOEBEL Michel, 2006, *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Paris, éditions du Croquant, 125p.
- LANGENIEUX-VILLARD Philippe, 1985, *L'information municipale*, Paris, éditions PUF, 127p.
- LE BART Christian, 1994, *La Rhétorique du maire entrepreneur*, Paris, éditions Pedone, 192p.

- LEFEBVRE Rémi, LE BART Christian (dir.), 2005, *La proximité en politique : usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 305p.
- MABILEAU Albert, 1994, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 157p.
- MÉGARD Dominique, DELJARRIE Bernard, 2003, *La communication des collectivités locales*, Paris, LGDJ, 120p.
- MÉNY Yves, 1974, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français*, Paris, LGDJ, 536p.
- MOREAU Jacques, 1975, *Administration régionale, locale et municipale*, Paris, éditions Dalloz, 123p.
- PAILLAS Jean, 1992, *Une bastide en Quercy, Castelfranc, cinq siècles de démocratie directe*, Bayac, éditions du Roc de Bourzac, 188p.
- PAOLETTI Marion, 1997, *La démocratie locale et le référendum*, Paris, L'Harmattan, 235p.
- PAOLETTI Marion, 2007, *Décentraliser d'accord, démocratiser d'abord, le gouvernement local en question*, Paris, La Découverte, 152p.
- PAYRE Renaud, 2007, *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, CNRS, 309p.
- ROSENSTIEHL Pierre-Étienne, HUGUENOT Vianney, 2005, *Référendums locaux et consultations des électeurs : une avancée pour la démocratie locale ?*, Voiron, éditions de « La Lettre du cadre territorial », 77p.
- ROUSSILLON Henri, 1972, *Les structures territoriales des communes, réformes et perspectives d'avenir*, Paris, LGDJ, 491p.
- WARGNY Christophe, 1978, *Mairies frappées d'autogestion*, Paris, éditions Syros, 183p.

2) Chapitres d'ouvrages et articles

- AUBELLE Vincent, 1999, « Le sens de la démocratie locale », dans CURAPP/CRAPPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, pp. 271-301.
- AUBRY François-Xavier, 1989, « L'avenir du référendum local », dans Gérard CONAC et Didier MAUS (dir.), *Le référendum, quel avenir ?* Paris, éditions STH, pp. 131-143.
- BAZIN Jean-François, 1979-1980, « Un essai de démocratie directe : le référendum dijonnais de 1897 », *Mémoires de l'Académie des Sciences, Arts et Belles-Lettres de Dijon*, tome CXXIV.
- BEAUNEZ Roger, KOHN Francis, 1975, *La démocratie locale, un préalable : l'information dans la cité*, Paris, éditions ouvrières, 242p.
- BELLOUBET-FRIER Nicole, 1996, « Les référendums municipaux », *Pouvoirs*, n°77, pp. 163-179.
- CROZIER Michel, 2004, « Entretien avec Michel Crozier, penseur transatlantique », *Tissages*, n°3, pp. 7-17.
- DE CAUMONT Robert, TESSIER, 1971, *Les Groupes d'action municipale*, Paris, éditions universitaires, 225p.

- DELPECH Joseph, 1905, « Du referendum en droit public français, et spécialement du referendum municipal à propos d'un récent arrêt du Conseil d'État », *Revue du droit public et de la science politique*, vol. 22, pp. 372-401.
- DEMAYE Patricia, 1999, « La recherche de la démocratie intercommunale », dans CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, pp. 237-270.
- DENQUIN Jean-Marie, 1996, « Référendums consultatifs », *Pouvoirs*, n°77, pp. 79-93.
- DEWOGHÉLAÈRE Julien, MAGNI BERTON Raul, NAVARRO Julien, 2006, « The Cumul des Mandats in Contemporary French Politics: an empirical study of the XII^e Législature of the Assemblée Nationale », n°4, pp. 312-332.
- DONZELOT Jacques, EPSTEIN Renaud, juillet 2006, « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, pp. 5-34.
- EHRMANN Henry W., December 1963, « Direct Democracy in France », *American Political Science Review*, vol. LVII, n°4, pp. 883-901.
- GASTON-BRETON Tristan, 1997, *La République et ses maires, 1907-1997, 90 ans d'histoire de l'AMF*, Paris, éditions Foucher, 191p.
- GARDERE Elizabeth, novembre 2006, « Démocratie participative et communication de proximité dans l'aménagement urbain, vers la micro-représentativité », dans *Démocratie participative en Europe*, textes réunis par Stefan BRATOSIN et Dominique BERTELLI, Actes du colloque LERASS publiés avec le concours de la revue *Sciences de la Société*, pp. 141-148.
- GAXIE Daniel, LEHINGUE Patrick, 1984, *Enjeux municipaux. La constitution des enjeux politiques dans une élection municipale*, Paris, PUF, CURAPP, 287p.
- GENIEYS William, 2005, « The Sociology of Political Elites in France: The End of an Exception ? », *International Political Science Review*, vol. 26, n°4, pp. 413-430.
- GONTCHAROFF Georges, 1999, « Le renouveau des comités de quartier », CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, pp. 305-327.
- HOFFMANN-MARTINOT Vincent, 2003, « Rôle et transformation des parties politiques urbains », in Terry Nichols CLARK, Vincent HOFFMANN-MARTINOT (dir.), *La nouvelle culture politique*, Paris, L'Harmattan, pp. 251-278.
- HOFFMANN-MARTINOT Vincent, 2005, « Towards an Americanization of French metropolitan areas? », in Vincent HOFFMANN-MARTINOT, Jefferey SELLERS (eds.), *Metropolitanization and Political Change*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 231-264.
- HOFFMANN-MARTINOT Vincent, SELLERS Jefferey, 2005, « L'Observatoire International des Métropoles : pour une comparaison internationale de la gouvernance métropolitaine », dans Gérard MARCOU, Hellmut WOLLMANN (dir.), *La gouvernance territoriale, annuaire 2006 des collectivités locales*, Paris, éditions CNRS, pp. 19-30.
- JOUVE Bernard, 2005, « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue Française de Science Politique*, 55, 2, pp. 317-335.

-KERROUCHE Éric, 2005, « L'impasse démocratique des intercommunalités françaises ou le lien manquant », dans Laurence BHERER, Jean-Pierre COLLIN, Éric KERROUCHE, Jacques PALLARD (dir.), *Jeux d'échelle et transformation de l'État, le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Laval, Presses universitaires de Laval, pp. 399-426.

-KOUBI Geneviève, 1999, « Droit des collectivités territoriales et "référendum administratif local" », dans CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, pp. 197-217.

-LÉVY Albert, 2003, « La démocratie locale en France : enjeux et obstacles », *Espaces et sociétés*, n°112, pp. 155-180.

-MABILEAU Albert, 1995, « De la monarchie municipale à la française », *Pouvoirs*, n°73, pp. 7-17.

-MABILEAU Albert, 1999, « À la recherche de la démocratie locale. Le représentant et le citoyen », dans CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, pp. 63-69.

-MAIRE Sophie, Nicolas VAL, novembre 2006, « Regards croisés sur l'évolution de la démocratie locale, la construction d'une « démocratie de proximité » dans une ville de plus de 100 000 habitants », dans *Démocratie participative en Europe*, textes réunis par Stefan BRATOSIN et Dominique BERTELLI, Actes du colloque LERASS publiés avec le concours de la revue *Sciences de la Société*, pp. 303-309.

-MARCOU Gérard, 1999, « La démocratie locale en France : aspects juridiques », dans CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, pp. 21-44.

-MAYER Henry, avril-juin 1934, « Les tentatives d'introduction du referendum en France sous la III^e République », Paris, Alcan.

-MELLERAY Guy, 1981, *La tutelle de l'État sur les communes*, Paris, Sirey, 400p.

-PAOLETTI Marion, 1996, « Le référendum local en France. Variations pratiques autour du droit », *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n°6, pp. 883-913.

-PAOLETTI Marion, 1999, « La démocratie locale française. Spécificité et alignement », dans CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, pp. 45-61.

-PAOLETTI Marion, 2006, « Le référendum local en France », dans Francis HAMON (dir.), *Le référendum*, Documents d'études, n°1, édition 2007, Paris, La Documentation Française, pp. 56-62.

-ROUSSILLON Henry, 1996, « Contre le référendum ! », *Pouvoirs*, n°77, pp. 181-192.

-SADRAN Pierre, 1992, « Démocratie locale et décentralisation », dans *Études offertes à Jean-Marie Auby*, Paris, Dalloz, pp. 289-296.

-SADRAN Pierre, 2000, « Le Maire dans le cursus politique : note sur une singularité française », *Pouvoirs*, n°95, pp. 87-101.

-SADRAN Pierre, 2005, « Deux décennies de réforme territoriale en France », dans Laurence BHERER, Jean-Pierre COLLIN, Éric KERROUCHE (dir.), *Jeux d'échelle et transformation de l'État, le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Laval, Presses de l'université de Laval, pp. 25-45.

-SADRAN Pierre, janvier-février 2004, « Les enjeux de la réforme, Démocratie locale : les carences de l' "Acte II" », *Cahiers Français*, n°318, Paris, La Documentation Française, pp. 73-79.

-SORBETS Claude, 1983, « Est-il légitime de parler d'un présidentielisme municipal ? », *Pouvoirs*, n°24.

-VEDEL Thierry, 2001, « La démocratie électronique », dans Francis HAMON, Olivier PASSELECQ (dir.), *Le référendum en Europe, Bilan et perspectives*, Paris, éditions L'Harmattan, pp. 148-159.

-VIGUIER Jacques, mai-juin 1996, « Premières expériences de référendum communal », *Revue Française de Droit Administratif*, pp. 441-452.

3) Témoignages portant sur la vie politique locale

-ALBERTINI Pierre, 1997, *La crise du politique, les chemins d'un renouveau*, Paris, L'Harmattan, 165p.

-CHARASSE Michel, mai 2005, « Table ronde n°5, l'irremplaçable légitimité des élus », dans *La France a-t-elle encore besoin d'élus ? Actes du colloque*, 14 et 15 octobre 2004, Palais du Luxembourg, Pampelune, éditions pour le compte de l'Institut François Mitterrand, pp. 142-177.

-CHARZAT Michel, 1998, *Le Paris citoyen, la révolution de la démocratie locale*, Paris, éditions Stock, 230p.

-DE GRANDMAISON Henri, 1996, *Journal d'un Bordelais, 1995-1996*, Bordeaux, éditions Mollat, 237p.

-DESBARDIEUX Jacques, CAUDRON Jeanne-Marie et André, 2000, *Mons-en-Baroeul, du village à la ville, chroniques d'histoire locale*, Imprimerie monsoise.

-DRUON Maurice, 1982, *Réformer la démocratie*, Paris, éditions Plon, 178p.

-FALISE Michel, 2003, *La démocratie participative : promesses et ambiguïtés*, Paris, éditions de l'Aube, 199p.

-GRÉSIL Roger, 1996, *Main basse sur les banlieues rouges*, éditions Jean Picollec, 231p.

-PEYREFITTE Alain, 1976, *Le mal français*, Paris, Plon, 524p.

-PIANTA Georges, 1987, *Au service de ma ville natale*, Thonon-les-Bains, Presses de l'imprimerie du Messenger, 316p.

-TOURRAIN Raymond et Christian, 1984, *Les élus locaux face à leurs responsabilités*, Presses de l'Imprimerie moderne de l'Est, 383p.

-TRIGON Marcel, 1994, *Retour aux sources, Lettre à mon fils*, Paris, Le Temps des Cerises, 157p.

-WEISS Louise, 1946, *Ce que femme veut. Souvenirs de la III^e République*, Paris, Gallimard, 332p.

-WOLF Marc, OSSELIN Jacqueline, 1979, *Les ascenseurs de la ZUP, contrôle populaire et autogestion municipale*, Paris, éditions Maspero, 239p.

4) Travaux universitaires

- BABAKA Georges, 1981, *Le référendum communal*, Mémoire de DEA de Droit Public, Université de Lille 2.
- BELOIN Florence, 1990, *Référendum communal et pouvoir local, étude des référendums grenoblois de janvier 1990*, IEP de Grenoble, Mémoire de maîtrise, 2 vol. (97 et 71p.).
- BENNER R.-C., 1897, *De l'intervention directe des électeurs dans la gestion des affaires municipales, le referendum communal : étude comparée*, Thèse de la Faculté de droit de Toulouse, 294p.
- BHERER Laurence, 2003, *Une lecture institutionnaliste du phénomène participatif, La politique consultative de la Ville de Québec*, Thèse de sciences politiques, IEP Bordeaux, 461p., <http://www.vrm.ca/documents/bherer3.pdf>
- BLANC Antonin, 1904, *De quelques moyens de gouvernement direct en matière municipale, et spécialement du referendum communal*, Thèse de la Faculté de droit de Paris, 111p.
- BLATRIX Cécile, 2000, *La « démocratie participative », de Mai 68 aux mobilisations anti-TGV*, Thèse en science politique, Paris, 612p.
- BLAIS Élise, 2002, *Le grand Bressuire, 30 ans de fusion-association : pouvoir(s) et territoire(s) de la supracommunalité*, Mémoire de science politique, IEP de Rennes, 107p., <http://www.rennes.iep.fr/IMG/pdf/Blais.pdf>
- BORRAZ Olivier, 1994, *Le gouvernement des villes : une analyse comparée dans deux villes suisses et deux villes françaises*, Thèse de sociologie, Institut d'études politiques de Paris, 631p.
- CHEVILLEY-HIVER Carole, 1999, *La participation directe des citoyens aux décisions locales*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Besançon, 637p.
- DE LA SIZERANNE MONIER Robert, 1893, *Le referendum communal*, Paris, Thèse, 87p.
- GOUNOT Emmanuel, 1913, *Les réformes professionnelles par le referendum patronal*, Paris, éditions Arthur Rousseau, 171p.
- JOB Paul-Henri, 1996, *Le référendum local en France*, Mémoire de DEA de droit public interne, Université de Paris I, 110p.
- LACAZE Hélène, 1963, *Le Boulangisme en Gironde*, Mémoire d'histoire de Diplôme d'Enseignement Supérieur de l'Université de Bordeaux, 164p.
- MALHERBE Marc, 1977, *Les institutions municipales de la ville de la Réole – Des origines à la Révolution Française*, Université de Paris, thèse de droit, 892p.
- MALVARDI Aimé, 1935, *Le referendum et le plébiscite en droit français et comparé*, Thèse de la Faculté de droit de Nancy, Toulon, Société nouvelle des imprimeries toulonnaises, 227p.
- MARREL Guillaume, 2003, *L'élu et son double. Cumul des mandats et construction de l'État républicain en France au milieu du XIX^e siècle*, Thèse, IEP de Grenoble, 2 vol., 798p.
- MELLA Elisabeth, 1993, *Le référendum communal*, Mémoire de DEA de Droit Public, Université de Bordeaux I, 117p.

- MELLA Élisabeth, 2003, *Essai sur la nature de la délibération locale*, Paris, LGDJ, Thèse de doctorat de droit public, 317p.
- MOZOL Patrick, 2002, *La participation du public à la vie municipale*, Thèse de Droit Public, Aix-en-Provence, 650p.
- NESTOR Remus, 1931, *Le contrôle du préfet sur l'administration communale*, Université de Paris, Thèse de Droit, 176p.
- OBLET Thierry, 1997, *Politiques urbaines et développement de la démocratie, Une analyse des modifications des relations entre l'État, la société politique et la société civile*, Thèse de doctorat de sociologie, Université de Bordeaux II, tome II, 987p.
- OHLEN Ulrik, 2001, *Le référendum d'entreprise*, Mémoire de DEA de Droit Social, Université Panthéon-Assas, 42p.
- PAOLETTI Marion, 1996, *Analyse de la démocratie locale à travers la genèse institutionnelle du référendum*, Université de Bordeaux IV, 2 vol., 495p.
- ROLLANT Romain, 2004, *La mise en débat des grands projets d'infrastructure, une approche des procédures participatives, l'exemple du débat public sur le projet de contournement autoroutier de Bordeaux*, DEA sous la direction de Pierre Sadran, IEP de Bordeaux, 128 p.
- SARRAUT Albert, 1899, *Le gouvernement direct en France*, Thèse de la Faculté de droit de Paris, 462p.
- SIGNOREL Jean, 1896, *Étude de la législation comparée sur le referendum législatif et les autres formes de participation directe des citoyens à l'exercice du pouvoir législatif*, Thèse de la Faculté de droit de Toulouse, 472p.

5) Rapports et documents officiels

- Ministère de l'intérieur et de la décentralisation, DGCL, 1984, *1884-1984 de l'organisation municipale aux droits et libertés des communes*, 23p.
- ATTALI Jacques (dir.), 2008, *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, Paris, Documentation française, 245p.
- FARALDI Luc, novembre 2005, *La participation des habitants et la démocratie locale*, Délégation interministérielle à la ville, <http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/demopart.pdf>, 120p.
- Le référendum d'initiative populaire*, 2002, Rapport du Service des affaires européennes du Sénat, division des études de législation comparée, n°111, 37p., <http://www.senat.fr/lc/lc111/lc111.pdf>
- Rapport du GRALE, janvier 2003, « Les régions entre l'Etat et les collectivités locales, étude comparative de cinq Etats européens à autonomies régionales ou constitution fédérale (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni) », Ministère de l'Intérieur, Centre d'Etudes et de Prévision.
- KÉDADOUCHE Zaïr, avril 2003, *Rapport sur la participation des habitants dans les opérations de renouvellement urbain*, <http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/RAPoru-habitants.pdf>, 91p.

-MARZELIER Christiane, 2004, *Décentralisation acte II, chronique des assises des libertés locales*, Paris, L'Harmattan, 141p.

-MAUROY Pierre, 2000, « Refonder l'action publique locale », Rapport au Premier ministre, *La documentation française*, 191p.

B) Du système politique local en Allemagne

1) Ouvrages portant sur le système politique local

-BENNERT Uwe, DUPAS Hervé, 1998, *Lexique de civilisation germanique*, Paris, éditions PUF, 554p.

-BOGUMIL Jörg, HOLTKAMP Lars, 2006, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, eine policyorientierte Einführung*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 268p.

-GRUNOW Dieter, WOLLMANN Hellmut (Hrsg.), 1998, *Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke*, Basel, Birkhäuser Verlag, 438p.

-GUGGENBERGER Bernd, 1980, *Bürgerinitiativen in der Parteiendemokratie*, Stuttgart, Kohlhammer, 206p.

-HOLTKAMP Lars, BOGUMIL Jörg, KIßLER Leo, 2006, *Kooperative Demokratie, Das politische Potenzial von Bürgerengagement*, Frankfurt, New-York, Campus Verlag, 301p.

-KARR Philipp, 2003, *Institutionen direkter Demokratie in den Gemeinden Deutschlands und der Schweiz, eine rechtsvergleichende Untersuchung*, Baden-Baden, Nomos, 237p.

-KERSTING Norbert, 2004, *Die Zukunft der lokalen Demokratie, Modernisierungs- und Reformmodelle*, Frankfurt, Campus Verlag, 275p.

-KLEINFELD Ralf, 1996, *Kommunalpolitik, eine Problemorientierte Einführung*, Opladen, Leske+Budrich, 378p.

-KOST Andreas, *Demokratie von unten, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in NRW*, Schwalbach, Wochenschau Verlag, 104p.

-KOST Andreas, WEHLING Hans-Georg (Hrsg.), 2003, *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 356p.

-SCHILLER Theo, MITTENDORF Volker (Hrsg.), 2002, *Direkte Demokratie, Forschung und Perspektiven*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 384p.

-SCHMIDT Christopher A., 2007, *Unmittelbare Gemeindedemokratie im mittel- und süddeutschen Raum der Weimarer Republik: eine Untersuchung von Verfahren und Praxis*, Baden-Baden, Nomos, 348p.

-SPIES Ute, 1999, *Bürgerversammlung, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, Elemente direkter Demokratie*, Stuttgart, Boorberg, 368p.

-VETTER Angelika, 2002, *Lokale Politik als Ressource der Demokratie in Europa?* Opladen, Leske+Budrich, 265p.

-WITTE Jan, 1997, *Unmittelbare Gemeindedemokratie in der Weimarer Republik: Verfahren und Anwendungsausmaß in den norddeutschen Ländern*, Baden-Baden, Nomos, 282p.

-ZEUNER Bodo, WISCHERMANN Jörg, 1995, *Rot-Grün in den Kommunen, Konfliktpotentiale und Reformperspektiven*, Opladen, Leske+Budrich, 321p.

2) Chapitres d'ouvrages et articles

-BÜRKLIN Wilhelm P., 1997, « Einstellungen und Wertorientierungen ost- und westdeutscher Eliten 1995, Gesellschaftliches Zusammenwachsen durch Integration der Elite? », in Oscar W. GABRIEL (dir.), *Politische Orientierungen und Verhaltensweisen im vereinigten Deutschland*, Opladen, Leske+Budrich, pp. 235-261.

-DRESSEL Andreas, 2002, « Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Hamburger Bezirken – eine Zwischenbilanz », in Theo SCHILLER, Volker MITTENDORF (Hrsg.), *Direkte Demokratie, Forschung und Perspektiven*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, pp. 231-248.

-GABRIEL Oscar W., WALTER-ROGG Melanie, 2006, « Bürgerbegehren und Bürgerentscheide – Folgen für den kommunalpolitischen Entscheidungsprozess », *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, pp. 37-56.

-GABRIEL, Oscar W., AHLSTICH Katja, BRETTSCHEIDER Frank, KUNZ Volker, 2003, « Les transformations des préférences des politiques publiques des élus locaux », dans Terry Nichols CLARK, Vincent HOFFMANN-MARTINOT (dir.), *La nouvelle culture politique*, Paris : L'Harmattan, pp. 279-294.

-GABRIEL Oscar, 2003, « Le peuple législateur : une analyse empirique des initiatives populaires et des référendums municipaux », dans Vincent HOFFMANN-MARTINOT, Claude SORBETS (dir.), *Démocraties locales en changement*, Paris, éditions Pedone, pp. 111-161.

-GEIßEL Brigitte, März 2006, « Politikverdrossenheit und Politikprofessionalität auf der lokalen Ebene », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, pp. 81-96.

-GRAUHAN Rolf-Richard, 1975, « Einführung. Lokale Politikforschung », in Rolf-Richard GRAUHAN, *Lokale Politikforschung*, Frankfurt am Main, editions Campus, vol. 2, pp. 11-40.

-HEINELT Hubert, MAYER Margit, 2003, « Local Politics Research in Germany, Developments and characteristics in comparative perspective », *European Urban and Regional Studies* 10 (1), pp. 39-47.

-HENKE Andreas, 1997, « Kumulieren und Panaschieren », in Oscar W. GABRIEL, Frank BRETTSCHEIDER, Angelika VETTER (Dir.), *Politische Kultur und Wahlverhalten in einer Großstadt*, Opladen, Westdeutscher Verlag, pp. 203-240.

-HÜLLER Thorsten, Dezember 2006, « Direkte Demokratie: Das Problem der Quoren », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, pp. 823-833.

-JUNG Otmar, März 2001, « Dreimal Fehlschlag. Die schwierigen Anfänge der direkten Demokratie in Berlin », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jahrgang 32, pp. 33-57.

-KAASE Max, 1982, « Partizipatorische Revolution? Ende der Parteien », in Joachim RASCHKE (dir.), *Bürger und Parteien: Ansichten und Analysen einer schwierigen Beziehung*, Opladen, Westdeutscher Verlag, pp. 173-189.

-KIMMEL Adolf, 2006, « Les partis politiques : continuité et changement », *La Documentation française*, pp. 87-134.

KOEHL Eleonore, SINTOMER Yves, juillet-août 2002, *Les jurys de citoyens berlinois*, Rapport final pour la Délégation Interministérielle de la Ville, 135p.

-KÜNZEL Werner, 2003, « Kommunalpolitik in Brandenburg », in Andreas KOST, Hans-Georg WEHLING (Hrsg.), *Kommunalpolitik in den deutsche Ländern, eine Einführung*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, pp. 78-103.

-KNEMEYER Franz-Ludwig, 1997, « Der neue institutionelle Rahmen der Kommunalpolitik : Rechtliche Grundlagen und Grenzen bürgerschaftlicher Mit- und Einwirkung auf kommunaler Ebene – Folgen für die Kommunalpolitik », dans Oscar W. GABRIEL, Franz-Ludwig KNEMEYER, Klaus Peter STROHMEIER (dir.), *Neue Formen politischer Partizipation, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid*, St. Augustin, pp. 9-62.

-KOST Andreas, 6. März 2006, « Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Deutschland », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 10/2006, pp. 25-31.

-KNEMEYER Franz-Ludwig, 1997, *Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik: Mitwirkungsrechte von Bürgern auf kommunaler Ebene*, Landsberg am Lech, Olzog, 272p.

-KUHLMANN Sabine, 2006, « Kommunen zwischen Staat und Markt: Lokalmodelle und – reformen im internationalen Vergleich », *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft*, 45 Jg., pp. 84-102.

-MURSWIECK Axel, 1985, « La représentation comme processus politique, réflexion sur les institutions et les modalités de la représentation politique en République Fédérale d'Allemagne », dans François d'ARCY (dir.), *La représentation*, Paris, éditions Economica, pp. 163-173.

-NAßMACHER Hiltrud, März 2001, « Die Bedeutung der Kommunen und der Kommunalpolitik für den Aufstieg neuer Parteien », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jahrgang 32, pp. 3-18.

-PAUST Andreas, 2002, « Wirkungen der direkten Demokratie auf das kommunale Parteiensystem », in Theo SCHILLER, Volker MITTENDORF (Hrsg.), *Direkte Demokratie, Forschung und Perspektiven*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, pp. 218-230.

-RÖPER Erich, März 2005, « Volksinitiativen und Bürgeranträge: Richtungsweisendes Urteil des OVG Bremen », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, pp. 152-160.

-RUDOLF Beate, 1998, « Référendum et fédéralisme allemand », dans ROUSSILLON Henry (dir.), *Référendum et démocratie*, Toulouse, Presses de l'université des sciences sociales, pp. 167-191.

-SCHIFFERS Reinhard, 2002, « “Weimarer Erfahrungen”: Heute noch eine Orientierungshilfe ? », in Theo SCHILLER, Volker MITTENDORF (Hrsg.), *Direkte Demokratie, Forschung und Perspektiven*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, pp. 64-75.

-SCHULENBURG Klaus, März 2001, « Plebiszitäre Elemente der neuen Gemeindeordnung in Nordrhein-Westfalen aus Sicht der Bürgermeister und Gemeindedirektoren », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jahrgang 32, pp. 72-93.

-SIEDENTOPF Heinrich, 1981, « République fédérale allemande, la réforme des collectivités locales dans l'État industrialisé contemporain », Traduit par Christian AUTEXIER, dans *La*

réforme des collectivités locales en Europe du Nord-Ouest, Paris, éditions du CNRS, pp. 107-152.

-TIEFENBACH Paul, März 2006, « Kumulieren, Panaschieren, Mehrmandatswahlkreise – mehr Demokratie beim Wahlrecht ? », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, pp. 115-125.

-VOLMERANGE Xavier, 2004, « Les mécanismes de la démocratie locale en Allemagne », dans Stéphane GUÉRARD (dir.), *Crise et mutation de la démocratie locale en Angleterre, en France et en Allemagne*, Paris, L'Harmattan, pp. 325-358.

-WEGMANN Manfred, 1997, « Bürgerbegehren und Bürgerentscheid – Zwischenbilanz und aktuelle rechtliche Fragen » in *Kommunalpolitik in Bayern- Bilanzierung, Forderungen, Klärungen*, München, LPB Bayern, pp. 75-102.

-WEIXNER Bärbel Martina, März 2006, « Direkte Demokratie in den Bundesländern », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 10/2006, pp. 18-24.

-WELZ Christian, Novembre 2002, « Collectivités locales en Allemagne : entre fédéralisme et subsidiarité », *La documentation française*, pp. 27-51.

-WITTE Jan, März 2001, « Der kommunale "Recall" in Deutschland – erste Anwendungserfahrungen », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jahrgang 32, pp. 57-71.

-WOLLMANN Hellmut, 1999, « Le système local en Allemagne : vers un nouveau modèle de démocratie locale ? », dans CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, pp. 103-116.

-WOLLMANN Hellmut, 2002, « Kommunale Referenden in den ostdeutschen Kommunen – Regelung, Anwendungspraxis, Bestimmungsfaktoren », dans Theo SCHILLER, Volker MITTENDORF (Hrsg.), *Direkte Demokratie, Forschung und Perspektiven*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, pp. 179-193.

-WOLLMANN Hellmut, 2004, « Allemagne: enjeux et "chantiers de réformes" dans le système fédéral et local », *Pouvoirs locaux*, n°61, pp. 131-140.

3) Témoignages portant sur les pratiques démocratiques locales

-BENEDICT, Hans-Jürgen, 1977, *Von Wyhl nach Brokdorf: hat die gewaltfreie Aktion in der Bewegung gegen Atomkraftwerke noch eine Chance ?* Bremen, Junge Kirche, 23p.

-DE ROUGEMONT Denis, 1938, *Journal d'Allemagne*, Paris, Gallimard, 92p.

-KAUFMANN Bruno, KÖPPEN Peter (hrsg.), 2001, *Der Rostock Prozeß, 1991-2004: Unterwegs zu Mehr Demokratie in Europa*, Rostock, Weidner, 165p.

-RUCHT Dieter, 1980, *Von Wyhl nach Gorleben: Bürger gegen Atomprogramm und nukleare Entsorgung*, München, Beck Verlag, 293p.

-SEIPEL Michael, MAYER Thomas, 1997, *Triumph der Bürger! Mehr Demokratie in Bayern und wie es weitergeht*, München, éditions Mehr Demokratie, 207p.

4) Travaux universitaires

-ARDELT Alfred, 1960, *Erfahrungen mit Bürgerentscheid und Bürgerbegehren auf Grund von §21 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg*, Heidelberg, thèse de droit, 258p.

- BEILHARZ Günter, 1981, *Politische Partizipation im Rahmen des §21 der Gemeindeordnung von Baden-Württemberg*, Thèse, Tübingen, 215p.
- CONTELLI, 1920, *Die direkte Volksgesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung*, Thèse, Francfort.
- DRESSEL Andreas, 2003, *Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Hamburger Bezirken*, Baden-Baden, Nomos, 388p.
- FAURÉ Louis, 1926, *Les institutions de gouvernement direct en Allemagne depuis la guerre. Étude de droit constitutionnel comparé*, Thèse de la Faculté de droit de Paris.
- KÜLLMANN, 1926, *Sinn und Gestaltung der Volksabstimmung im deutschen Landesstaatsrecht*, Thèse de droit, Heidelberg.
- LACKNER Stefanie, 1996, *Willensbildungsprozesse im Rahmen von Bürgerentscheiden: Forschungsansätze und –perspektiven*, Diplomarbeit, Université de Marbourg.
- LECHNER Gerhard, 1996, *Bürgerentscheide in Deutschland, der Bürgerentscheid im System der kommunalverfassungsrechtlichen Mitwirkungsrechte. Bstandaufnahme und Diskussion nach der Einführung in Bayern*, Examensarbeit, Université d'Erlangen-Nuremberg.
- LE DANTEC Yves, 1932, *L'initiative populaire, le referendum et le plébiscite dans le Reich et les pays allemands*, Thèse de la Faculté de droit de Paris.
- PAUST Andreas, 1999, *Direkte Demokratie in der Kommune. Zur Theorie und Empirie von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid*, Bonn, Verlag Stiftung Mitarbeit, Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten, n°14, 307p.
- WEBER Tim, 1997, *Direktdemokratische Prozesse auf der Kommunalebene in akteurstheoretischer Perspektive*, Diplomarbeit, Marbourg.
- WENISCH Susanne, 2003, *Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern, eine Beteiligungsmöglichkeit für die gesamte Bevölkerung?* Diplomarbeit, Université de Munich.

5) Sources Internet

- C2D, Centre de recherches et de documentation sur la démocratie directe, Université de Genève, <http://c2d.unige.ch>
- Unité de recherche sur la participation des citoyens et la démocratie directe du département de science politique de l'université de Marbourg, <http://www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de>
- Information sur les initiatives populaires communales, <http://www.buergerbegehren.de>
- IRIE – Initiative and Referendum Institute Europe, <http://www.iri-europe.org>
- Mehr Demokratie, <http://www.mehr-demokratie.de>
- Deutsches Institut für Sachunmittelbare Demokratie an der Technischen Universität Dresden, <http://www.disud.org/>

C) Ouvrages et articles portant sur la comparaison franco-allemande

- ACHIN Catherine, 2005, « *Le mystère de la chambre basse* », *comparaison des processus d'entrée des femmes au Parlement France-Allemagne 1945-2000*, Paris, Dalloz, 637p.
- ESPAGNE Michel, 1999, *Les transferts culturels franco-allemands*, Paris, PUF, 286p.
- FRITZ Florian, 2006, *Lokale Referenden in Deutschland und Frankreich – ein empirischer Vergleich*, Diplomarbeit, Universität de Konstanz, 92p.
- HOFFMANN-MARTINOT Vincent, WOLLMANN Hellmut (Eds.), December 2006, *State and Local Government Reforms in France and Germany*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 268p.
- SCHILD Joachim, 2000, *Politische Konfliktlinien, individualistische Werte und politischer Protest. Ein deutsch-französischer Vergleich*, Opladen, Leske+Budrich, 323p.
- UTERWEDDE Henrik, 1990, *Kommunen in Frankreich und Deutschland, Einführung in die kommunale Selbstverwaltung in Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn, Multimedia Verlag, 124p.
- WOLLMANN Hellmut, HOFFMANN-MARTINOT Vincent (dir.), 2006, *State and local reforms in France and Germany: divergence and convergence*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 268p.

D) La démocratie locale dans les autres pays

- AUER Andreas, 1989, *Le référendum et l'initiative populaire aux Etats-Unis*, Berne, éditions Helbing et Lichtenhahn, 155p.
- AUER Andreas, 1996, *Les origines de la démocratie directe en Suisse*, Bâle, Helbing&Lichtenhahn, 354p.
- BATT Helge, 6. Mars 2006, « *Direktdemokratie im internationalen Vergleich* », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 10/2006, pp. 10-17.
- BEHRENT Michael, 2004, « *Iowa 2004 : une authentique expérience démocratique* », *Tissages*, volume 3, pp. 20-35.
- BOBBIO Luigi, 2002, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Bari, éditions Laterza, 246p.
- BOBBIO Luigi, 2003, « *Approches dialogiques de la localisation d'équipements indésirables* », dans Vincent HOFFMANN-MARTINOT, Claude SORBETS (dir.), *Démocraties locales en changement*, Paris, éditions Pedone, pp. 193-224.
- BOGASON Peter, PIERRE Jon, AARSAETHER Nils, 2005, « *L'architecture évolutive de la gouvernance locale scandinave* », dans Gérard MARCOU, Hellmut WOLLMANN (dir.), *La gouvernance territoriale, annuaire 2006 des collectivités locales*, Paris, éditions CNRS, pp. 151-164.
- BOZONNET Jean-Paul, 2001, « *Les préoccupations environnementales en Europe, réaction aux nuisances et construction idéologique* », dans Dominique REYNIÉ, Bruno CAUTRÈS (dir.), *L'opinion européenne*, Fondation Robert Schuman, Presses de Sciences Po, pp. 123-158.

- BREUILLARD Michèle, 2005, « Searching for Relevant Areas: A Franco-English comparison of Local Government Reforms », in STEYVERS, Jean-Benoît PILET, Herwig REYNAERT, Pascal DELWIT, *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*, Brugge, Vanden Broele Publishers, pp. 559-583.
- BRODER David, 2000, *Democracy derailed: initiative campaigns and the power of money*, New York, Harcourt, 260p.
- BÜTZER Michael, 2005, « Continuity or Innovation ? Citizen Involvement and Institutional Reforms in Swiss Cities », in STEYVERS, Jean-Benoît PILET, Herwig REYNAERT, Pascal DELWIT, *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*, Brugge, Vanden Broele Publishers, pp. 213-234.
- BÜTZER Michael, 2007, *Direkte Demokratie in Schweizer Städten: Ursprung, Ausgestaltung und Gebrauch im Vergleich*, Baden-Baden, Nomos, 308p.
- CAMPBELL Tim, 2003, *The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 208p.
- CHAMBOST Anne-Sophie, 2005, « Les enjeux de la consultation populaire au niveau urbain. Éléments de réflexion dans les premiers temps de la Révolution », dans Gérard MARCOU, Hellmut WOLLMANN (dir.), *La gouvernance territoriale, annuaire 2006 des collectivités locales*, Paris, éditions CNRS, pp. 65-81.
- CRONIN Thomas E., 1989, *Direct democracy : the politics of initiative, referendum and recall*, Cambridge, Harvard University Press, 289p.
- DENTERS Bas, 2005, « Squandering Away Thorbecke's Legacy? Some Considerations on Recent Dutch Local Government Reforms », in STEYVERS, Jean-Benoît PILET, Herwig REYNAERT, Pascal DELWIT, *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*, Brugge, Vanden Broele Publishers, pp. 421-444.
- FITCH Catherine, SAUNDERS Cheryl, 2006, « Direct Democracy in Australia: Past, Present and Future », in Jau-Yuan HWANG (ed.), *Direct Democracy in Asia: A Reference Guide to the Legislations and Practices*, Taipei, Taiwan Foundation for Democracy Publication, pp. 379-389.
- GALLAGHER Michael (ed.), 1996, *The referendum experience in Europe*, Basingstoke, Macmillan, 263p.
- GIBBINS Roger, mars 2001, « La gouvernance locale dans les systèmes politiques fédéraux », *Revue internationale des sciences sociales*, n°167, p. 177-185.
- GIDDENS Anthony, BLAIR Tony, avril 2002, *La troisième voie, le renouveau de la social-démocratie*, Traduit de l'anglais par Laurent BOUVET, Émilie COLOMBANI, Frédéric MICHEL, Paris, éditions du Seuil, 266p.
- GIUGNI Marco, PASSY Florence, 1997, *Histoires de mobilisation politique en Suisse : de la contestation à l'intégration*, Paris, L'Harmattan, 223p.
- GUÉRIN-LAVIGNOTTE Élodie, KERROUCHE Éric, 2006, *Les élus locaux en Europe, un statut en mutation*, Paris, La Documentation Française, 158p.
- HIROSHI Shiratori, août 2001, « Le mouvement référendaire au Japon d'après la guerre froide, une analyse comparative inspirée de Rokkan », *Revue Française de Science Politique*, vol. 51, n°4, pp. 637-651.

-IATU Corneliu, novembre 2006, « Evolution de la démocratie participative en Roumanie post-révolutionnaire, cadre législatif, échelles territoriales et impact de la liaison démocratie représentative – démocratie participative », dans *Démocratie participative en Europe*, textes réunis par Stefan BRATOSIN et Dominique BERTELLI, Actes du colloque LERASS publiés avec le concours de la revue *Sciences de la Société*, pp. 179-190.

-IGARASHI Akio, 2006, « Japan, Against Oppressive National Policies: Rebellion by the People », in HWANG Jau-Yuan (ed.), *Direct Democracy in Asia: A Reference Guide to the Legislations and Practices*, Taipei, Taiwan Foundation for Democracy Publication, pp. 311-322.

-ILLNER Michal, 2006, « La République Tchèque. Le débat émergent de la gouvernance », dans Gérard MARCOU, Hellmut WOLLMANN (dir.), *La gouvernance territoriale, annuaire 2006 des collectivités locales*, Paris, éditions CNRS, pp. 183-196.

-KAZIN Michael, 1995, *The Populist Persuasion: An American History*, New York, Basic Books, 365p.

-KERSTING Norbert, 2005, « Reforming local electoral systems » in Kristof STEYVERS, Jean-Benoît PILET, Herwig REYNAERT, Pascal DELWIT, *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*, Brugge, Vanden Broele Publishers, pp. 29-48.

-KIRCHGÄSSNER Gebhard, FELD Lars P., SAVIOZ Marcel, 1999, *Die direkte Demokratie: modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*, Basel, Helbing&Lichtenhahn, 238p.

-KLEB Stefan, 2002, *Direkte Demokratie in der Republik Polen*, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer, 62p.

-LASSALE Jean-Pierre, 1996, « Le référendum aux Etats-Unis », *Pouvoirs*, n°77, pp. 149-162.

-LAZZARO Anna, 1998, *Il referendum negli statuti comunali*, Milano, éditions Giuffrè, 133p.

-LINDER Wolf, 1999, *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, Bern, Haupt, 428p.

LUTHARDT Wolfgang, 1994, *Direkte Demokratie: ein Vergleich in Westeuropa*, Baden-Baden, Nomos, 207p.

-MAGNIER Annick, 2005, «European Local Government, Reforms and Cultures of Political Representation. Notes for a Comparative Analysis », in STEYVERS, Jean-Benoît PILET, Herwig REYNAERT, Pascal DELWIT, *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*, Brugge, Vanden Broele Publishers, pp. 289-311.

-MANZELLA Andrea, 1996, « Le référendum italien », *Pouvoirs*, n°77, pp. 137-148.

-MAUREL Marie-Claude, HALAMSKA Maria, 2006, *Démocratie et gouvernement local en Pologne*, Paris, éditions CNRS, 265p.

-MEYLAN Jean, 1993, *Le référendum local en Suisse et en Europe*, Publications par l'Association suisse pour le conseil des communes d'Europe, 64p.

-MONTIN Stig, March 2004, « Democracy and Urban Governance in Sweden: two competing perspectives », Centre for Urban Research, Örebro University, working paper.

- MOREL Laurence, 1996, « La pratique dans les démocraties libérales », *Pouvoirs*, n°77, pp. 21-40.
- OSMONT Annik, 2003, « Les villes, la gouvernance, la démocratie locale : réflexions sur l'expertise », dans Carlos MILANI, Carlos ARTURI et Germán Solinís, *Démocratie et gouvernance mondiale, Quelles régulations pour le XXI^e siècle ?* Paris, éditions Karthala, pp. 175-190.
- PAPADOPOULOS Yannis, avril 2001, « How Does Direct Democracy Matter? The impact of Referendum Votes on Politics and Policy-Making », *West European Politics*, Volume 24, n°2, pp. 35-58.
- PAPADOPOULOS Yannis, 2003, « Cooperative forms of governance: Problems of democratic accountability in complex environments », *European Journal of Political Research*, n°42, pp. 473-501.
- PETERSSON Olof, 2001, *Kommunalpolitik*, Göteborg, Novum Grafiska AB, 275p.
- REISER Christian M., 2000, *Autonomie et démocratie dans les communes genevoises*, Bâle, Helbing et Lichtenhahn, 166p.
- REY Henri, SINTOMER Yves, BACQUÉ Marie-Hélène (dir.), 2005, *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 314p.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ José Manuel, 2006, « Gouvernement et gouvernance dans l'avant-projet espagnol de loi de base sur le gouvernement et l'administration locale », dans Gérard MARCOU, Hellmut WOLLMANN (dir.), *La gouvernance territoriale, annuaire 2006 des collectivités locales*, Paris, éditions CNRS, pp. 197-213.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ José Manuel, 2005, « Local Democracy Reforms in Spanish Cities », in Kristof STEYVERS, Jean-Benoît PILET, Herwig REYNAERT, Pascal DELWIT, *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*, Brugge, Vanden Broele Publishers, pp. 155-184.
- ROSE Lawrence, 2005, « Territorial and Functional Reforms: Old Wine in New Bottles- or a New Vintage? », in STEYVERS, Jean-Benoît PILET, Herwig REYNAERT, Pascal DELWIT, *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*, Brugge, Vanden Broele Publishers, pp. 397-419.
- SCARROW Susan E., 2001, « Direct Democracy and Institutional Change, A Comparative Investigation », *Comparative Political Studies*, Vol. 34, n°6, pp. 651-665.
- SCHAFFHAUSER René, 1978, *Die direkte Demokratie in den komplexen Formen der Gemeindeorganisation*, St. Gallen, Dissertation, 389p.
- SCHRAG Peter, 1999, *Paradise Lost: California's Experienced, America's Future*, Berkeley, University of California Press, 362p.
- STELZENMÜLLER Constanze, 1994, *Direkte Demokratie in den Vereinigten Staaten von Amerika*, Baden-Baden, Nomos, 353p.
- STOLZ Peter, 1968, *Politische Entscheidungen in der Versammlungsdemokratie*, Bern, Haupt, 207p.
- SULLIVAN James W., 1896, *Direct Legislation by the Citizenship through the initiative and the referendum*, Newark, Coming Nation Press, 120p.

-VETTER Angelika, 2003, « La fonction de socialisation de la politique locale en Europe », dans Vincent HOFFMANN-MARTINOT, Claude SORBETS (dir.), *Démocraties locales en changement*, Paris, éditions Pedone, pp. 165-189.

-ZILLER Jacques, 2000, « Fragmentation / participation : quelle bonne dimension ? », *Pouvoirs*, n°95, pp. 19-31.

Glossaire des termes allemands

Abwahl : procédure de révocation.

Anhörung : audition (audition des habitants au sein des commissions municipales)

Basisdemokratische Politik : la « démocratie exercée par la base » ou « démocratie directe » est l'une des revendications et un slogan du parti écologiste allemand qui figure dans leur programme fédéral depuis les origines.

Beteiligungsquorum : le taux de participation exigé pour que le référendum local soit valide à Berlin.

Bezirk : 1) Circonscription d'administration régionale (Regierungsbezirk), 2) Secteur d'administration municipale dans certaines grandes villes (Stadtbezirk).

Bezirksrat : 1) Conseil d'arrondissement dans certaines grandes villes 2) Le conseiller d'arrondissement¹.

Bezirksregierung : administration du Land à l'échelon du Bezirk (circonscription d'administration régionale). Dans certains Länder : Regierungspräsidium.

Braunschweig : traduction française, Brunswick. Nom d'un ancien État allemand et aujourd'hui d'une ville d'Allemagne de l'Ouest dans le Land de Basse-Saxe.

Brokdorf : la commune de Brokdorf (Schleswig-Holstein), où devait être construite une grande centrale nucléaire, fut dans les années 1970-1980 un des symboles de la lutte souvent violente entre adeptes du mouvement anti-nucléaire (Anti-Kernkraft-Bewegung) ou initiatives des citoyens et forces de l'ordre contre le développement de l'énergie atomique.

Bürgerantrag : pétition d'habitants au niveau communal (on trouve aussi Einwohnerantrag)

Bürgerbegehren : requête présentée par des citoyens pour proposer un référendum municipal.

Bürgerentscheid : référendum communal provenant d'une initiative populaire ou d'une initiative du conseil municipal.

Bürgerinitiative : association (plus ou moins spontanée) poursuivant des objectifs précis (par exemple l'installation d'une crèche dans un quartier, refus d'une usine d'incinération de déchets...). Les premières « Initiatives des citoyens » virent le jour en RFA en 1968/1969. Il s'agissait de regroupements de citoyens indépendants, d'abord au niveau communal, ayant pour but la défense de leurs intérêts particuliers (éducation, circulation, urbanisme, protection de l'environnement...), qu'ils jugeaient mal défendus par les élus. Particulièrement efficace dans la lutte contre l'énergie nucléaire (arrêts des constructions à Kalkar et Brokdorf) ou par exemple contre des projets d'agrandissements d'aéroports

¹ Henrik UTERWEDDE, 1990, *Kommunen in Frankreich und Deutschland, Einführung in die kommunale Selbstverwaltung in Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn, Multimedia Verlag, pp. 115-121.

(Startbahn West), les Bürgerinitiativen enrichirent considérablement le débat critique autour des sujets sensibles au sein même des partis établis. Différentes « Initiatives des citoyens » furent, vers la fin des années 1970, à l'origine d'un large mouvement écologiste (Umweltschutzbewegung) présentant des candidats inscrits sur les « listes vertes » (Grüne Listen) aux élections municipales et régionales¹.

Bürgerschaft : nom de la diète (parlement du Land) à Brême et à Hambourg. Dans les autres Länder : Landtag.

Bürgerversammlung : assemblée des citoyens d'une commune, convoquée par le maire (réunion de quartier). On trouve le terme équivalent de *Einwohnerversammlung*.

Einwohnerantrag : pétition d'habitants.

Fragestunden : questions ouvertes au conseil municipal. Sessions pendant lesquelles les habitants peuvent poser leurs questions.

Gemeindeordnung : code communal propre à chaque Land édictant les règles de fonctionnement de la vie politique locale.

Gemeindeselbstverwaltung : autonomie de gestion des communes.

Gemeindesatzung : règlement intérieur d'une commune.

Gemeindeverband : syndicat de communes ; collectivité administrative de plusieurs communes.

Gemeindeverfassung : statut municipal.

Gemeindeversammlung : assemblée d'habitants permettant de délibérer des affaires locales.

Gorleben : ville de Basse-Saxe située non loin de l'ancienne frontière avec la RDA, lieu de stockage définitif des déchets nucléaires. Son nom est lié à d'impressionnantes manifestations organisées par le mouvement anti-nucléaire.

Kommunalwissenschaft : science communale.

Kreis : arrondissement, ayant qualité de collectivité locale.

Kreisangehörige Stadt : ville relevant d'un Kreis, par opposition à : Kreisfreie Stadt.

Kreisfreie Stadt : ville ne dépendant pas du Kreis. Ville, moyenne ou grande, assumant elle-même totalement ou en partie les charges administratives du Kreis.

Kumulieren : cumul des voix à l'élection municipale

Landsgemeinde : assemblée populaire annuelle en Suisse dont l'origine remonte à la fondation de la Confédération (Rütli), au XIIIe siècle. Ces rassemblements de citoyens libres, expression de la démocratie directe, ont encore lieu dans deux demi-cantons le dernier dimanche d'avril ou le premier dimanche de mai.

Mitberatungsrecht : droit des habitants à appeler l'organisation d'une assemblée extraordinaire locale.

¹ Uwe BENNERT, Hervé DUPAS, 1998, *Lexique de civilisation germanique*, Paris, PUF, p. 83.

Mitgliederbefragung : consultation des membres d'une organisation (par exemple, consultation des membres d'un parti politique)

Mitgliederentscheid : décision des membres d'une organisation après un vote (exemple : référendum interne à un parti politique)

Oberbürgermeister : maire d'une grande ville.

Oberstadtdirektor : en Basse-Saxe et en Rhénanie du Nord Westphalie : chef de l'administration municipale.

Panaschieren : panachage à l'élection municipale, possible en Bavière, Bade-Wurtemberg.

Personalentscheidung : procédure permettant aux votants de décider sur le choix d'une personne (élection des maires au suffrage universel direct)

Personal-Plebiszit : élections et procédures de révocation.

Planungszelle : cellule de planification (panels de citoyens).

Real-Plebiszit : ensemble de votations populaires.

Sachfragen : questions concrètes posées lors d'un référendum (enjeux de politiques publiques et non de personnes). On trouve également le terme **Sachentscheidung** pour la décision portant non pas sur un homme mais une politique.

Selbstverwaltung : autonomie administrative.

Stadtkreis : une ville qui assume en même temps la fonction entière d'un Kreis.

Wackersdorf : nom d'une petite commune située dans l'Oberpfalz en Bavière non loin de Ratisbonne (Regensburg). La construction prévue d'une usine de retraitement des déchets nucléaires suscita comme à Brokdorf et Gorleben de violentes manifestations du mouvement anti-nucléaire (*Anti-Kernkraft-Bewegung*) ouest-allemand dans les années 1980.

Wertewandelprozeß : transformation des valeurs. L'expression est utilisée pour qualifier le tournant postmatérialiste des citoyens qui s'intéressent à des problématiques nouvelles telles que le cadre de vie, les questions environnementales et la participation civique.

Wählervereinigungen : initiatives électorales ; groupements constituant des listes municipales indépendantes, en dehors des partis politiques.

Zustimmungsquorum : taux d'approbation permettant d'évaluer la représentativité de la position majoritaire des votants ramenée à l'ensemble des électeurs.

Zweckverband : syndicat de communes à vocation unique.

Annexes

I. Tableau récapitulatif d'entretiens et d'observations

A) Entretiens réalisés en France et en Allemagne

Entretien n°	Date de l'entretien	Fonction de l'interlocuteur	Nature de l'entretien (mode de passation)	Lieu de l'entretien	Durée de l'entretien
Entretiens réalisés en France					
1	12 décembre 2003	Responsable de la mission citoyenneté	Entretien semi-directif en face-à-face	Mairie d'Arcueil	45 minutes
2	14 décembre 2003	Habitant-relais du quartier Joliot Curie (Guy Bacheley)	Entretien semi-directif en face-à-face	Maison du quartier Joliot Curie	22 minutes
3	14 décembre 2003	Habitante du quartier (Mme Martin Annick)	Entrevue semi-structurée	Devant la maison du quartier Joliot Curie	11 minutes
4	14 décembre 2003	Trois habitantes du quartier Joliot Curie (Fanny Delbos, Marcelle Doudemont, Raymonde Asselne)	Entretien à plusieurs en face-à-face	Maison du quartier Joliot Curie	13 minutes
5	14 décembre 2003	Maire-adjoint d'Arcueil, responsable de l'urbanisme et de l'économie (Denis Weisser)	Entretien semi-directif en face-à-face	Maison du quartier Joliot Curie	14 minutes
6	14 décembre 2003	Conseiller municipal, responsable du groupe communiste (Max Staat)	Entrevue semi-structurée	Maison du quartier Joliot Curie	10 minutes
7	14 décembre 2003	Militant communiste (Kamel Benazouz)	Entrevue semi-structurée	Maison du quartier Joliot Curie	7 minutes
8	14 décembre 2003	Conseiller municipal PS (Patrick Mirville)	Entrevue semi-structurée	Maison du quartier Joliot Curie	8 minutes
9	16 décembre 2003	Maire-adjointe d'Arcueil (Anne Buyck)	Entretien semi-directif en face-à-face	Mairie d'Arcueil	47 minutes

10	10 février 2004	Responsable du FN à Bordeaux	Entretien téléphonique	-	10 minutes
11	19 février 2004	Responsable local des Verts de Bordeaux (Pierre Surun)	Entretien en face-à-face	Local des Verts de Bordeaux	15 minutes
12	5 mars 2004 (après-midi)	Conseiller général du Val-de-Marne, ex-maire communiste d'Arcueil (Marcel Trigon)	Entretien semi-directif en face-à-face	Mairie d'Arcueil	98 minutes
13	5 mars 2004 (matin)	Maire-adjoint Vert du III ^e arrondissement (Cyril Egner)	Entretien semi-directif en face-à-face	Mairie du III ^e arrondissement	36 minutes
14	24 mars 2004	Responsable du collectif « Bordeaux incontournable »	Entretien téléphonique	-	24 minutes
15	4 avril 2004	Responsable local du PCF à Bordeaux	Entretien téléphonique	-	18 minutes
16	4 juin 2004	Conseiller technique du maire du XIX ^e arrondissement (Guillaume Métayer)	Entretien semi-directif en face-à-face	Mairie du XIX ^e arrondissement	42 minutes
17	9 juin 2004	Maire communiste de la commune de Sainte-Eulalie en Gironde (Christian Laur)	Entretien semi-directif en face-à-face	Mairie de Sainte-Eulalie	40 minutes
18	14 juin 2004	Ex-président de l'association ARSMB Jean-Paul Trichet	Entretien téléphonique	-	14 minutes
19	25 juin 2004	Responsable du contrôle de légalité de la préfecture du Gard	Entretien téléphonique		15 minutes
20	26 août 2004	Secrétaire de la mairie du Palais (Belle-Ile-en-mer)	Entretien téléphonique	-	9 minutes
21	28 août 2004	Maire de la commune de Cornillé en Bretagne (Arsène Jeuland)	Entretien téléphonique	-	21 minutes
22	30 septembre 2004	Maire de la commune d'Entremont en Haute-Savoie	Entretien semi-directif en face-à-face	Mairie d'Entremont	39 minutes
23	8 octobre 2004	Maire de la commune de Castets (Landes)	Entretien téléphonique	-	20 minutes
24	18 octobre 2004	Secrétaire de la régie de quartier de Bacalan	Entretien en face-à-face	Quartier de Bacalan à Bordeaux	12 minutes
25	19 octobre 2004	Maire de la commune des Mages (Landes)	Entretien téléphonique	-	11 minutes
26	7 janvier 2005	Directrice du cabinet du maire de la commune de	Entretien téléphonique	-	8 minutes

		Couilly-Pont-aux-Dames			
27	10 janvier 2005	Responsable de la communication de la mairie de Couilly-Pont-aux-Dames	Entretien téléphonique	-	15 minutes
28	26 janvier 2005	Conseiller municipal de Mons-en-Baroeul (Denis Le Gros)	Entretien en face-à-face	Mairie de Mons-en-Baroeul	19 minutes
29	27 janvier 2005	Président d'une association de la commune de Roncq (André Varlet)	Entretien en face-à-face	Mairie de Roncq	15 minutes
30	27 janvier 2005	Service élections et référendums de la mairie d'Hem	Entretien en face-à-face	Mairie d'Hem	17 minutes
31	2 février 2005	Conseiller général de Gironde (Philippe Dorthe)	Entretien en face-à-face	Permanence à Bacalan (Bordeaux)	34 minutes
32	5 février 2005	Président d'une association locale de Roncq	Entretien téléphonique	-	20 minutes
33	7 février 2005	Cabinet du maire de Dunkerque	Entretien téléphonique	-	23 minutes
34	6 avril 2005	Secrétaire de mairie de Saint-Mars de Locquenay	Entretien téléphonique	-	12 minutes
35	6 avril 2005	Secrétaire de mairie de Tresson	Entretien téléphonique	-	14 minutes
36	8 avril 2005	Responsable du service des élections de la préfecture de Guadeloupe (Mr Ciprien)	Entretien téléphonique	-	15 minutes
37	3 septembre 2005	Ancien Premier-adjoint de la commune de Mons-en-Baroeul (Mme Caudron)	Entretien face-à-face	Mairie de Mons-en-Baroeul	14 minutes
38	14 septembre 2005	Maire de Cys-la-Commune	Entretien téléphonique	-	20 minutes
39	14 septembre 2005	Assistante parlementaire d'Alain Lamassoure, parlementaire européen ayant siégé à la Convention	Entretien téléphonique	-	25 minutes
40	21 septembre 2005	Assistant parlementaire du député-maire de Castelnau-le-Lez	Entretien téléphonique	-	11 minutes
41	22 septembre 2005	Secrétaire de la mairie de Peipin	Entretien téléphonique	-	18 minutes

42	22 septembre 2005	Service des élections de la préfecture des Alpes de Haute Provence (François Ousset)	Entretien téléphonique	-	13 minutes
43	26 septembre 2005	Maire de Craonnelle	Entretien téléphonique	-	15 minutes
44	6 décembre 2005	Vice-président du Conseil Régional chargé des questions de démocratie participative et d'économie solidaire (Jean Lissar)	Entretien en face-à-face	Conseil régional d'Aquitaine	27 minutes
45	15 juin 2006	Secrétaire de la mairie de Saint-Etienne-du-Rouvray (Mme Keruel)	Entretien en face-à-face	Mairie de Saint-Etienne-du-Rouvray	17 minutes
46	20 juin 2006	Entretien avec le secrétaire de mairie d'Oissel (M. Sosic)	Entretien en face-à-face	Mairie d'Oissel	10 minutes
47	26 juin 2006	Entretien avec le responsable des archives de la commune de Saint-Etienne-du-Rouvray	Entretien téléphonique	-	15 minutes
48	31 août 2006	Entretien avec la secrétaire de mairie de la commune d'Espeluche dans la Drôme	Entretien téléphonique	-	15 minutes
49	13 septembre 2006	Entretien avec le directeur du service citoyenneté de la commune de Lanester	Entretien téléphonique	-	28 minutes
50	15 septembre 2006	Entretien avec la secrétaire de la communauté de communes de Saint-Ciers-sur-Gironde	Entretien téléphonique	-	18 minutes
Entretiens réalisés en Allemagne					
1	18 avril 2004	Responsable de la communication des Verts à Stuttgart (Sabine Schlager)	Entretien non directif en face-à-face	-Local des Verts de Stuttgart	14 minutes
2	24 avril 2004	Responsable de l'institut de formation politique du Bade Wurtemberg (Jeannette Behringer)	Entretien non directif en face-à-face	-Landeszentrale für politische Bildung (Stuttgart)	20 minutes
3	10 juin 2004	Responsable du lancement d'une initiative populaire au village de Dobel (Gabriele Lech)	Entretien téléphonique	-	23 minutes
4	25 mai 2005	Responsable des archives de littérature non-conventionnelle de la	Entretien en face-à-face	Bibliothèque régionale de Stuttgart	20 minutes

		bibliothèque régionale de Stuttgart (Michael Rost)			
5	26 mai 2005	Responsable du service des élections de la commune d'Ansbach (Bavière)	Entretien en face-à-face	Mairie d'Ansbach	12 minutes
6	27 mai 2005	Entretien avec le directeur administratif de la commune de Cobourg (Dieter Oelschner)	Entretien en face-à-face	Mairie de Cobourg	23 minutes
7	30 mai 2005	Entretien avec le responsable des archives de droit communal de la mairie de Nüremberg	Entretien en face-à-face	Mairie de Nüremberg	15 minutes
8	30 mai 2005	Entretien avec Mr Frommer, responsable du service juridique de la commune de Nüremberg	Entretien en face-à-face	Mairie de Nüremberg	30 minutes
9	31 mai 2005	Entretien avec Christian Büttner, membre du bureau de <i>Mehr Demokratie</i> dans le Land du Bade-Wurtemberg	Entretien en face-à-face	Bureau de l'association à Stuttgart	42 minutes
10	1 ^{er} juin 2005	Entretien avec Reinhard Hackl, représentants de l'association <i>Mehr Demokratie</i> dans le Land du Bade-Wurtemberg	Entretien en face-à-face	Landtag du Bade-Wurtemberg	18 minutes
11	2 juin 2005	Entretien avec Susanne Wenisch, membre du bureau de <i>Mehr Demokratie</i> en Bavière	Entretien en face-à-face	Bureau de l'association à Munich	65 minutes
12	3 juin 2005	Entretien avec le responsable de la <i>Landeszentrale für politische Bildung</i> de Munich	Entretien en face-à-face	Siège du <i>Landeszentrale für politische Bildung</i>	14 minutes
13	3 juin 2005	Entretien avec la personne responsable du service de presse et d'information de la municipalité de Munich	Entretien en face-à-face	Mairie de Munich	15 minutes
14	5 juin 2005	Entretien avec la personne responsable de l'organisation du référendum local à Brunthal (Bavière), le jour du vote	Entretien téléphonique	-	18 minutes
15	7 novembre 2005	Entretien avec Monsieur Thomsen, responsable de l'administration locale et des finances sur l'histoire et la préparation d'un référendum local (le vote a	Entretien en face-à-face	Mairie d'Halstenbek (commune du Schleswig-Holstein)	25 minutes

		eu lieu le 11 décembre 2005)			
16	7 novembre 2005	Entretien à propos d'une initiative populaire locale lancée dans le quartier Altona, à Hambourg avec le chef du service de presse des Verts	Entretien en face-à-face	Local des Verts dans le quartier Altona à Hambourg	16 minutes
17	7 novembre 2005	Entretien avec le chef du service de presse de la CDU sur une initiative populaire lancée dans le quartier Altona	Entretien en face-à-face	Local de la CDU dans le quartier Altona à Hambourg	12 minutes
18	7 novembre 2005	Entretien avec l'un des membres du bureau de <i>Mehr Demokratie</i> à Hambourg	Entretien face-à-face	Bureau de <i>Mehr Demokratie</i> à Hambourg	15 minutes
19	16 mai 2006	Entretien avec Christian Büttner, responsable de l'association <i>Mehr Demokratie</i> dans le Bade-Wurtemberg	Entretien en face-à-face	Bureau de <i>Mehr Demokratie</i> à Stuttgart	45 minutes
20	23 mai 2006	Entretien avec Fabian Reidinger, l'un des membres du bureau de <i>Mehr Demokratie</i> à Stuttgart	Entretien en face-à-face	Bureau de <i>Mehr Demokratie</i> à Stuttgart	33 minutes
21	31 mai 2006	Entretien avec Konrad Jung, l'un des responsables de l' <i>Institut für sachunmittelbaren Demokratie</i>	Entretien en face-à-face	<i>Institut für sachunmittelbaren Demokratie</i> à Dresde	25 minutes

B) Autres entretiens

1	1 ^{er} octobre 2004	Membre des libéraux du conseil municipal de Meyrin	Entretien en face-à-face	Lycée professionnel à Genève	35 minutes
2	1 ^{er} octobre 2004	Membre du PDC (parti démocrate-chrétien) du conseil municipal de Meyrin avec Jean-François Girardet	Entretien en face-à-face	Collège de Meyrin	48 minutes
3	2 octobre 2004	Membre des Verts et du conseil municipal	Entretien en face-à-face	Café de la place	33 minutes
4	2 octobre 2004	Membre du parti socialiste et du conseil administratif (exécutif local)	Entretien en face-à-face	Bureau du conseiller administratif à l'Hôtel de Ville	38 minutes
5	29 novembre	Archiviste de la commune	Entretien en	Bibliothèque	15 minutes

	2004	de Meyrin	face-à-face		
6	1 ^{er} décembre 2004	Membre du PDC (2 ^e entretien), Jean-François Girardet	Entretien en face-à-face	Collège de Meyrin	27 minutes
7	12 juillet 2006	Président de l'IRI (Institut pour le Référendum et l'initiative)	Entretien en face-à-face	Centre de Congrès de Fukuoka	25 minutes

C) Organisation des observations participantes et simples

1	14 décembre 2003	Observation simple d'une fête de quartier dans la commune d'Arcueil
2	Octobre-décembre 2003	Observation participante au débat public organisé sur l'opportunité du « contournement autoroutier de Bordeaux » (colloques, ateliers, réunions)
3	Février-mars 2004	Suivi de la campagne des régionales et cantonales de 2004 à Bordeaux (réunions publiques, meetings, locaux de campagne)
4	Mai 2004-mai 2006	Observation participante des actions de l'association <i>Mehr Demokratie</i> en Allemagne (séminaire de formation 10-12 juin 2005, réunion de la section du Bade-Wurtemberg en mai 2005)
5	29 mai 2005	Centre de documentation de l'histoire de Nüremberg
6	Mai 2005	Consultation des archives du centre de littérature non-conventionnelle de Stuttgart (bibliothèque du Land de Bade-Wurtemberg)
7	1 ^{er} juin 2005	Observation participante du débat au Landtag de Bade-Wurtemberg (abaissement des quorums des référendums locaux) à Stuttgart
8	9 juin 2005	Observation simple d'une séance de conseil municipal de Stuttgart

II. Liste d'enquêtes

A. Enquête sur la place de la démocratie locale dans les thèmes de campagne des élections régionales et cantonales de 2004

Christophe Premat

Institut d'études politiques de Bordeaux

11, allée Ausone

Domaine universitaire

33607 PESSAC-CEDEX

Ce questionnaire est strictement anonyme, il tente d'évaluer le thème de la démocratie locale dans les campagnes des partis politiques aux élections régionales et cantonales de mars 2004.

1) Sexe M F

2) Votre âge

15-25 ans

26-40 ans

41-60 ans

plus de 60 ans

3) Quelle est votre profession ?

.....

4) De quel parti politique êtes-vous le (la) plus proche ?

.....

5) Votre position par rapport à ce parti

Sympathisant(e)

Adhérent(e)

Militant(e)

Elu(e)

Autre

6) Quel diagnostic portez-vous sur l'état actuel de la décentralisation?

.....
.....
.....
.....
.....
.....

7) Comment définiriez-vous la « démocratie locale » ?

.....
.....
.....

.....
.....
8) La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a affirmé la valeur décisionnelle du référendum local. Pensez-vous que cet outil serait efficace en vue d'une participation des citoyens aux décisions prises par les collectivités territoriales ?

- Pas du tout efficace
- Peu efficace
- Efficace à certaines occasions
- Très efficace

9) Le thème de la participation des citoyens aux décisions locales vous semble-t-il important dans le cadre de la campagne des élections régionales et cantonales 2004 ?

- Pas du tout important
- Anecdotique
- Intéressant mais pas prioritaire
- Important

B. Récapitulatif des enquêtes statistiques consultées

-Banque de données SSD 0822 « The European mayor – Political leaders in the changing context of local democracy », Henry Bäck, School of Public Administration, Göteborg University. Collecte de données effectuée entre 2002 et 2004, <http://www.ssd.gu.se/index.php?p=displayStudy&id=456>

-Enquêtes réalisées dans les villes d'Arnsberg en Rhénanie du Nord-Westphalie et de Schwäbisch Gmünd dans le Bade-Wurtemberg Lars HOLTKAMP, Jörg BOGUMIL, Leo KIßLER, 2006, *Kooperative Demokratie, Das politische Potenzial von Bürgerengagement*, Frankfurt, New York, Campus Verlag, p. 127.

-Questionnaire sur les socialistes participant au Congrès de Grenoble (22 au 24 juin 1973)

Roland CAYROL, 1975, « L'univers politique des militants socialistes », *Revue Française de Science Politique*, année 25, n°1.

-Sondages réalisés par *European Social Survey* (2002 et 2005). Roger JOWELL et l'équipe de coordination, *European Social Survey 2004/2005: Rapport technique*, Londres: Centre de comparaison des sondages sociaux, City University (2005).

-Sondages réalisés par *World Values Survey* (4^e vague) European Values Study Group and World Values Survey Association. EUROPEAN AND WORLD VALUES SURVEYS FOUR-WAVE INTEGRATED DATA FILE, 1981-2004, v. 20060423, 2006. Aggregate File Producers: Análisis Sociológicos Económicos y Políticos (ASEP) and JD Systems (JDS), Madrid, Espagne/Tilburg University, Tilburg, Pays-Bas. Data Files Suppliers: ASEP and JDS, Christophe Premat – « La pratique du référendum local en France et en Allemagne »

Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung (ZA), Cologne. Aggregate File Distributors: ASEP, JDS and ZA.

-Louis Harris/ *Profession politique*, 1006 personnes, échantillon représentatif (avril 1994).

-Louis Harris/ *Profession politique*, 1007 personnes, échantillon représentatif (juillet 1995)

-Sondage par quotas réalisé par la Sofres pour « Lire la politique » les 8 et 9 mars 2006. Enquête officielle réalisée par IPOS (« *Einstellungen zu aktuellen Fragen der Innenpolitik* ») pour le ministère fédéral de l'Intérieur sur les valeurs de citoyens de l'Est et de l'Ouest. Les premières enquêtes avaient été faites en 1984 en ex-RFA et ont été renouvelées chaque année jusqu'en 1995¹.

-Eurobaromètre spécial 217, « Attitudes des citoyens européens vis-à-vis de l'environnement », avril 2005, p. 30. Les interviews ont été réalisées entre le 27 octobre et le 29 novembre 2004.

-Eurobaromètre 51.1 du printemps 1999 commanditée par la direction générale XI « Environnement, Sécurité nucléaire et Protection civile » de la Commission européenne. L'échantillon comprenait 16 144 individus de 15 ans et plus, interrogés dans les quinze pays de l'Union européenne

-Sondage réalisé en octobre 1997 auprès de 3 533 citoyens allemands en coopération avec la Fondation Konrad-Adenauer afin de déterminer le profil sociologique des participants à ces nouvelles procédures² (201 personnes interrogées habitaient en Allemagne de l'Ouest et 1512 en Allemagne de l'Est).

-Enquête menée par le sondage de l'Institut CSA les 27 et 28 octobre 2006 auprès d'un échantillon de 803 habitants du Val-de-Marne³, <http://www.cg94.fr/node/12623>

-Deux enquêtes ont été menées en 2002 et en 2003, l'une sur les élites politiques locales (interviews), l'autre sur une population de 2016 personnes en âge de voter (entretiens téléphoniques) à la demande de l'université Martin-Luther de Halle-Wittenberg, toutes les deux soutenues par la DFG (Deutsche Forschungsgemeinschaft)⁴.

-Enquête menée entre mars et décembre 2006 avec Julien Dewoghélaère sur les 1881 communes françaises de plus de 5000 habitants.

¹ Pour les nouveaux *Länder*, l'enquête a été menée à partir des années 1990. Les données étudiées sont des données agrégées entre 1990 et 1995 sans que le nombre de répondants soit précisé. Kai ARZHEIMER, Markus KLEIN, 1997, in Oscar W. GABRIEL (Dir.), *Politische Orientierungen und Verhaltensweisen im vereinigten Deutschland*, Opladen, Leske+Budrich, p. 45.

² Oscar W. GABRIEL, 2003, « Le peuple législateur : une analyse empirique des initiatives populaires et des référendums municipaux », dans Vincent HOFFMANN-MARTINOT, Claude SORBETS (dir.), *Démocraties locales en changement*, Paris, éditions Pedone, p. 115.

³ Il s'agit d'un sondage CSA/Conseil général du Val-de-Marne réalisé par téléphone sur un échantillon de 803 habitants âgés de 18 ans et plus (méthode des quotas, n°0601192).

⁴ Brigitte GEIßEL, März 2006, « Politikverdrossenheit und Politikprofessionalität auf der lokalen Ebene », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, p. 88.

C. Archives de presse consultées

-Presse locale allemande (Par exemple pour le Land du Bade-Wurtemberg, *Sudkürrier Konstanz*, *Badische Neueste Nachrichten*, *Stuttgarter Zeitung*, *Göppingen Kreisnachrichten*, *Backnanger Kreiszeitung*, *Offenburger Tagblatt*)

-Presse régionale et nationale en France (*Le Progrès*, *Sud-Ouest*, *Ouest-France*, *La Voix du Nord*, *Libération*, *Le Monde*, *Le Figaro*)

-Base de données Factiva (premier fournisseur mondial d'actualité)

-Base de données Europresse

-Archives du droit communal de la ville de Nüremberg

-Archives du droit communal de la ville de Dresde

-Archives départementales de Gironde (consultations des vieux journaux et en particulier de *La Petite Gironde*, prédécesseur du *Sud-Ouest*)

-Archives départementales de Haute-Savoie

-Archives départementales de Seine-Maritime

-Archives communales de Mons-en-Baroeul et d'Arcueil

-Centre de documentation de la littérature non-conventionnelle (annexe à la bibliothèque régionale du Bade-Wurtemberg) pour la consultation intégrale des numéros du *Zeitschrift für Direkte Demokratie*

-Documentation de la *Landeszentrale für politische Bildung* du Bade-Wurtemberg, de celle de Bavière et de celle de Saxe

-Archives de l'association *Mehr Demokratie* (Bavière, Bade-Wurtemberg, Hambourg)

III. Exemple de charte de la participation rédigée en vue des élections municipales de mars 2008 à Talence par la liste de gauche unie

Préambule : déclaration de principe

La démocratie représentative est fondée sur le principe du mandat, confié par le suffrage universel, pour une durée déterminée, à des élus en charge de mettre en œuvre le programme qu'ils ont présenté au corps électoral et qui les engage pour avoir recueilli la majorité des suffrages.

Le régime démocratique ne connaît pas d'autre source de légitimité que celle, imprescriptible et révocable, que lui confère le suffrage universel.

Il appartient aux élus du peuple, la charge et la responsabilité de « dire l'intérêt général » par leurs délibérations publiques et collégiales, prises selon le principe majoritaire, conformément à la loi qui les encadre.

Le Conseil municipal constitue l'instance délibérative élue qui délibère sur proposition du Maire. La Municipalité, collège exécutif placée sous l'autorité du Maire et disposant des délégations qu'il lui a consenties, administre la Commune.

Ses délibérations sont placées sous le contrôle politique des minorités membres du Conseil, sous le contrôle administratif de légalité du Préfet et sous le contrôle des comptes de la Chambre Régionale des Comptes.

Elles peuvent faire l'objet de recours contentieux à l'initiative de tout élu, citoyen et groupe politique ayant « un intérêt à agir » devant la juridiction administrative.

La présente Charte de la participation engage la Municipalité à instaurer diverses modalités de concertation et de consultation des administrés en amont des décisions municipales, ainsi que d'évaluation et de compte rendu des décisions prises par la Municipalité en tant qu'elles les concernent.

Par les dispositions ci-dessous énoncées, un droit à participation est instaurée, en toute indépendance et transparence, sur la base de l'information qu'il requiert et à laquelle il a librement accès pour élaborer et émettre ses avis.

Il s'exerce sans préjudice d'un strict partage des pouvoirs, entre pouvoir consultatif, constitutif d'un droit d'avis, et pouvoir délibératif, constitutif d'un droit de décision assumé exclusivement et souverainement par le Conseil municipal.

Chapitre I : De l'obligation de publicité préalable transparente et sincère sur les enquêtes publiques légales concernant la Ville de Talence

Article 1^{er}

Les habitants de la Commune ont le droit d'être systématiquement informés par la Mairie du déclenchement de toute enquête publique requise par la législation en vigueur.

Article 2

L'information prévue par l'article 1^{er} est communiquée aux habitants de la Commune par les moyens d'information et de publication dont dispose la Ville de Talence, et notamment le Magazine municipal et le site Internet de la Mairie.

Article 3

En tant que la Municipalité en dispose, l'information prévue à l'article 1^{er} est déclenchée lorsque le projet nécessitant l'enquête publique est à l'initiative de l'Etat, de la Ville de Talence, de la Communauté Urbaine de Bordeaux ou de toute autre collectivité territoriale.

Article 4

Les habitants de la Commune ont le droit de prendre connaissance des documents dont dispose la Ville de Talence à propos de l'enquête publique, afin de pouvoir se saisir de leur droit d'expression et d'avis. Lesdits documents sont mis à disposition dans un délai raisonnable.

Chapitre II : De l'obligation d'information transparente et sincère de tout habitant sur les décisions municipales

Article 5

Toute personne a le droit d'accéder, à sa demande et sans délai excessif ni rédhibitoire, aux documents municipaux dans les conditions du présent chapitre, qu'ils prennent la forme de dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, correspondances, avis, prévisions, décisions ou résolutions.

Les documents comportant des données personnelles, ainsi que la correspondance courante, ne font pas l'objet de cette obligation.

Article 6

Le droit à communication des documents municipaux ne concerne que les documents achevés, et non les documents en cours d'élaboration.

Article 7

La communication des documents municipaux s'effectue : Soit par consultation gratuite sur place. Soit par copie à la condition qu'elle ne nuise pas à la conservation du document et à frais coûtant pour le demandeur. Soit par courriel si le document est disponible sous forme électronique.

Article 8

Sauf s'ils concernent directement la personne intéressée, le droit de communication des documents municipaux ne s'exerce pas aux secrets protégés par la loi, notamment le secret de la vie privée, le secret médical et le secret en matière commerciale et industrielle. Afin d'assurer le respect de l'alinéa précédant, les documents accessibles peuvent être disjoints.

Article 9

Le présent chapitre s'applique sous réserve des droits liés à la propriété littéraire et artistique.

Article 10

L'usage des documents communiqués est autorisé, à la condition qu'il ne soit ni altéré, ni dénaturé et qu'il n'induisse pas le travestissement du sens général desdits documents.

Chapitre III : De l'ouverture du Magazine municipal et du site Internet sur les interventions des autres collectivités publiques en faveur de la Ville de Talence

Article 11

La Municipalité s'engage à publier régulièrement dans le Magazine municipal et sur le site Internet de la Ville de Talence, le montant et la part des subventions, participations et fonds de concours obtenus de l'Union européenne, de l'Etat, du Conseil régional d'Aquitaine, du Conseil général de la Gironde, de la Communauté Urbaine de Bordeaux et de tout autre établissement public concourant au financement de projets municipaux ou de projets extra-municipaux concernant la Commune.

Chapitre IV : De l'obligation de concertation préalable à tout projet impliquant tout ou partie de la Ville de Talence

Article 12

Tout projet de la Ville de Talence ou d'une autre collectivité publique concernant tout ou partie de la Commune, fait l'objet d'une information préalable des habitants.

Article 13

Avant sa mise en œuvre, le projet envisagé est soumis à concertation et à débat par la saisine des Conseils communaux de Quartiers concernés et par l'organisation de réunions publiques.

Chapitre V : Du fonctionnement des Conseils communaux de quartier

Article 14

Il est créé (X) Conseils communaux de quartier, dont le périmètre est mentionné en annexe de la présente Charte de la participation.

Article 15

Les Conseils communaux de quartier permettent l'information et la concertation de la population sur les décisions concernant le quartier, sans préjudice des compétences du Conseil municipal, dont la légitimité, issue du suffrage universel, n'est pas remise en cause.

Article 16

Le Conseil communal de quartier est administré par un Bureau, renouvelé annuellement et composé d'administrés habitant le quartier, tirés au sort à partir des listes électorales. Leur consentement est requis.

Article 17

Le Bureau élit annuellement le Président du Conseil communal de quartier au suffrage majoritaire à deux tours. Un Conseiller municipal de la majorité et un Conseiller municipal de l'opposition contrôlent les opérations de vote.

Le vote est organisé à bulletin secret. En cas d'égalité de voix au second tour de suffrage, le candidat le plus âgé est élu.

Article 18

Un membre du Conseil municipal est délégué auprès de chaque Conseil communal de quartier par la Municipalité. Il ne dispose pas du droit de vote en son sein.

Article 19

La réunion d'un Conseil communal de quartier est publique. Elle fait l'objet d'un compte rendu transmis au Maire et au Conseiller municipal délégué.

Article 20

Les Conseils communaux de quartier débattent et s'expriment sur les affaires municipales ou extra-municipales ayant une incidence sur l'aménagement, la gestion et le cadre de vie du quartier. Ils peuvent :

- émettre un avis motivé sur les sujets qui lui sont soumis par la Municipalité ou les sujets dont ils se saisissent librement,
- poser une question à la Municipalité,
- faire une proposition à la Municipalité,
- être à l'initiative d'une pétition.

Article 21

Les délibérations des Conseils communaux de quartier sont prises par vote, le cas échéant à bulletin secret, entre les membres présents dont la résidence dans le quartier concerné est dûment attestée. L'initiative d'une pétition ne peut être prise qu'à bulletin secret.

Article 22

Le Conseil communal de quartier est informé des projets de la Municipalité ou d'une autre collectivité publique concernant tout ou partie du quartier.

Article 23

A leur demande ou à l'initiative de la Municipalité, l'ensemble des Conseils communaux de quartier peuvent être réunis en Conseil plénier de Ville, sur une question d'intérêt communal dépassant le cadre des quartiers. Ces réunions sont exceptionnelles.

Chapitre VI : Du droit de réponse aux pétitions publiques

Article 24

Un droit de réponse aux pétitions publiques est instauré.

Il peut être déclenché : Soit directement, par l'adresse d'une pétition à la Municipalité, attestant d'au moins 200 signatures de résidents dans la Commune, dûment attestées et vérifiables. Soit indirectement par un Conseil communal de quartier.

Article 25

Une Commission municipale des pétitions est instaurée au sein du Conseil municipal, composée de Conseillers municipaux à la proportionnelle de la composition de ses groupes politiques.

Article 26

La Commission des pétitions instruit les pétitions qui lui sont adressées, garantit l'information transparente des administrés sur les affaires qui lui sont soumises et décide des pétitions pour lesquelles elle sollicite du Maire une saisine du Conseil municipal en réponse publique à la question posée.

Chapitre VII : De la mise en place de Commissions citoyennes temporaires

Article 27

A l'initiative du Maire ou sur demande d'un tiers des membres du Conseil municipal ou de la Commission des pétitions, des résidents peuvent être tirés au sort pour évaluer, contrôler, participer et/ou donner leur avis sur la mise en œuvre d'un projet ou d'une politique municipale ou de tout autre projet émanant d'une collectivité ou d'un établissement public, intéressant tout ou partie de la Commune. Leur consentement est requis. Ils sont constitués à cet effet en Commissions citoyennes pour la durée de la mission à laquelle ils sont conviés.

Article 28

Les Commissions citoyennes exercent leurs compétences consultatives le temps nécessaire à la durée de son exercice. Leurs avis et conclusions sont rendus publics en Conseil municipal et annexés à ses délibérations. Ils sont publiés dans les organes d'information de la Commune. Ils sont, le cas échéant, adressés à l'autorité en responsabilité de l'affaire concernée.

Chapitre VIII : Des Commissions consultatives extra-municipales

Article 27

Des Commissions consultatives extra-municipales sont constituées par délibération du Conseil municipal sur proposition du Maire pour assister la Municipalité dans ses actions. Leur durée, leur compétence, leur composition et leurs modalités de travail sont fixées par le Conseil municipal.

Chapitre IX : De la médiation municipale

Article 28

Les litiges de nature individuelle entre la Ville de Talence et un particulier peuvent faire l'objet d'une médiation aux fins de recours amiable.

Article 29

A cette fin, un Médiateur municipal est élu annuellement par le Conseil municipal, sur proposition du Maire, lors de la session budgétaire.

Article 30

La fonction de Médiateur municipal est incompatible avec tout mandat d'élu local et tout poste administratif de la Ville de Talence.

Article 31

Le Médiateur municipal dispose d'un secrétariat en Mairie et des moyens afférant lui permettant de remplir sa mission qui est bénévole et gratuite.

Article 32

Le Médiateur instruit, dans un délai raisonnable, les demandes qui lui sont adressées et dispose d'une obligation de réponse à la personne qui le requiert : Soit en lui apportant les éléments de réponse à sa disposition. Soit en saisissant le Maire, du litige et d'une demande de réponse municipale dûment explicitée.

Article 34

Le présent chapitre s'applique sans préjudice des voies de recours légales prévues par le Code de justice administrative.

Chapitre X : Disposition finale

Article 35

Les dispositions de la présente Charte sont évaluées chaque année par un débat un Conseil municipal, afin d'y apporter les éventuelles modifications nécessaires.

IV. Liste des référendums locaux

A. Liste officielle des consultations locales en France de 1995 à 2004

Liste par département des consultations des électeurs depuis les élections municipales de juin 1995 jusqu'à juillet 2004 (articles L. 2142-1 et suivants du CGTC et articles L. 5211-49 du CGTC).

Le document nous a été transmis par le chef de documentation à la DGCL le 12 octobre 2004. Le référendum décisionnel, institué par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 n'avait pas encore, à la fin de cette enquête, obtenu le décret d'application.

DEPARTEMENTS	COMMUNES	DATE	OBJET	RESULTATS
<u>Ain</u>			<u>NEANT</u>	
<u>Aisne</u>	❖ Cys-la-commune 127 h.	06/07/1997	Maintien de la fête communale	Participation : 75 % Pour : 73 %
	❖ Craonnelle 112 h.	09/03/1997	Construction d'un foyer rural	Défavorable
	❖ Villiers St Denis 863 h.	17/10/1999	Travaux Hydroviticoles	Participation : 49 % des inscrits Favorable à 92 % des Suffrages exprimés
<u>Allier</u>			<u>NEANT</u>	
<u>Alpes de Haute-Provence</u>	❖ Peipin 1 088 h.	16/11/1997	Aménagement de la place du village.	Participation : 62 % Contre : 77 %
	❖ Manosque 20 309 h.	13/10/1996	Construction de logements sociaux	Participation : 22,2 % Pour le 1 ^{er} projet : 40,6 %
	❖ Mane 1 182 h.	16/09/2001	Plan de circulation ; tour de ville; 4 projets 1) maintien intégral du sens unique 2) retour au double sens 3) retour ultérieur au double sens retour partiel au double sens RN 100	Pour le 2 ^{ème} projet : 24,5 % Pour le 3 ^e projet : 4,2 % Pour le 4 ^e projet : 30,7 % Résultats non communiqués par la commune

<u>Hautes-Alpes</u>	❖ Briançon 11 287 h.	06/09/2001	Consultation sur l'interdiction de circulation des poids lourds	Déférés préfectoraux Suspension le 27/09/2001 Annulation le 19/11/2002
	❖ Eyglies 708 h.	06/09/2001	Consultation sur l'interdiction de circulation des poids lourds	Idem
	❖ La Roche de Rame 695 h.	05/09/2001	Consultation sur l'interdiction de circulation des poids lourds	Idem
	❖ La Grave 516 h.	06/09/2001	Consultation sur l'interdiction de circulation des poids lourds	Idem
	❖ La Salle Les Alpes 1 007 h.	05/09/2001	Consultation sur l'interdiction de circulation des poids lourds	Idem
	❖ L'Argentière La Bessée 2 334 h.	27/08/2001	Consultation sur l'interdiction de circulation des poids lourds	Idem
	❖ Le Monétier Les Bains 1 044 h.	05/09/2001	Consultation sur l'interdiction de circulation des poids lourds	Idem
	❖ Montgenèvre 512 h.	06/09/2001 03/09/2001	Consultation sur l'interdiction de circulation des poids lourds	Idem
	❖ Saint Chaffrey 1 600 h.	06/09/2001	Consultation sur l'interdiction de circulation des poids lourds	Idem
	❖ Saint Clément Sur Durance 229 h.	06/09/2001	Consultation sur l'interdiction de circulation des poids lourds	Idem
	❖ Saint Martin de Queyrières 955 h.	06/09/2001 30/11/2003	Consultation sur l'interdiction de circulation des poids lourds	Idem
	❖ Villar D'Arène 220 h.		Cession d'EDSB à GEG	Participation : 62 % Contre : 37 %
	❖ Briançon 11 287 h.			

<i>Alpes-Maritimes</i>	❖ Mandelieu-la-Napoule 18 038 h.	03/12/1995	Extension du trafic de l'aéroport de Cannes-Mandelieu <i>Incompétence du conseil municipal</i>	Participation : 37 % Contre : 92 % Déféré préfectoral, sursis à exécution (rejet) et annulation T.A. Nice le 07/05/1996 ; CCA Lyon le 06/03/1997
	❖ Nice 345 892 h.	24/11/1996	Reconduction de l'arrêté réglementant la mendicité l'été	Participation : 22,71 % Pour : 66,34 % Décision conforme à la majorité exprimée Requêtes de particuliers et conseillers Rejet de la requête TA de Nice le 09/12/1999
<u><i>Ardèche</i></u>	St Martin sur Lavezon 400 h.	14/12/2003	Opportunité d'une fusion de communes	Participation : 67,19 % Pour : 73,71 %
<u><i>Ardennes</i></u>	❖ Douzy 1 548 h.	18/10/1998	Déplacement de l'école primaire	Participation : 49 % Pour : 90,8 %
	❖ Montcy-Notre-Dame 1 589 h.	12/10/2003	Adhésion de la commune à la communauté d'agglomération de Charleville-Mézières (projet de création)	Contre : 69,93 %
	❖ Villers-Semeuse 3 620 h.	12/10/2003	Adhésion de la commune à la communauté d'agglomération de Charleville-Mézières (projet de création)	Participation : 70,05 % Contre : 97,75 %
<i>Ariège</i>	Saint-Jean-du-Falga 2 335 h.	16/06/1996	Adhésion de la commune à la communauté de communes du Pays de Pamiers	Participation : 43 % Contre : 86 %
<u><i>Aube</i></u>	Ville-sur-Terre 144 h.	23/05/1999	Déplacement de la fontaine	Participation : 90,82 % Contre : 51,5 %

<u>Aude</u>	❖ Villegailhenc 1 357 h.	26/06/1996	Choix du site de la nouvelle mairie	Participation : 46,9 % Premier site : 61 voix Second site : 164 voix Bulletins nuls : 259 Décision conforme à la majorité exprimée
	❖ Quillan 3 691 h.	24/10/1999	Avis relatif à la zone de loisirs du Lac de St Bertrand	Participation : 58,9% Avis favorable : 64,29 % Avis défavorable : 35,8 % Décision du conseil municipal : favorable le 05/10/1999
<u>Aveyron</u>	Villefranche de Rouergue 13 078 h.	16/12/2001	Etude d'un "nouveau plan de circulation du tour de ville remettant en cause le sens unique actuel"	Participation: 31,17% Pour: 56,10% Contre : 43.90%

<u>Bouches-du-Rhône</u>	❖ Aubagne 43 083 h.	04/07/2004	Programme d'urbanisation dans un site sensible (collines du Garlaban)	Participation : 24 % Contre : 93 %
	❖ Bouc-Bel-Air 12 430 h.	15/03/1998	Implantation d'un « campus sportif » et d'un magasin de sport	Participation : 64,80 % Pour : 76,86 %
	❖ Rognonas 3 623 h.	09/12/2001	Intégration de ROGNONAS dans le futur SCOT du grand AVIGNON	Ordonnance du 06/12/2001 n°01-7069 et n° 01-7071 du TA de Marseille – Suspensions relatives aux actes pris par la commune de Rognonas au sujet de cette consultation locale Participation : 62 % Contre : 96,79 %
	❖ Saint Rémy de Provence 10 007 h.	25/04/2004	Construction d'une école , Qte Sans-Souci en remplacement de la réhabilitation de l'école de la République	Participation : 50,20 % Contre : 75,79 %
	❖ Cuges-Les-Pins 3 782 h.	19/01/2003	Dénomination des habitants de Cuges-Les-Pins	Participation : 43,57 % Cugen(e) : 19,21 % Cugien(ne) : 16,97 %
	❖ Berre l'Etang 13 503 h.	2 délib. 26/06/2001 19/10/2001	Avant-projet de plan-masse de l'aéroport Marseille-Provence (APPM)	Lettres d'observation : 11/2001
	❖ Marignane 34 238 h.	délib. 18/10/2001	Idem	Ordonnance suspension : 30/11/2001 Jugement d' annulation /déféré : 03/12/2002
	❖ Ensues-la-Redonne 4 581 h.	délib. 26/10/2001	idem	
	❖ Pennes Mirabeau 19 247 h.	délib. 18/10/2001	idem	Jugement d'annulation
	❖ Rognac 11 719 h.	2 délib. 12/11/2001	idem	
	❖ Vitrolles 37 087 h.	délib. 09/11/2001	idem	
	❖ Châteauneuf-les-Martigues 11 538 h.		idem	

<i>Calvados</i>	Saint-Contest 2 030 h.	06/1999	<i>Initiative des électeurs</i> Création d'une ZAC	Demande rejetée par le conseil municipal (décision déjà intervenue)
------------------------	---------------------------	---------	---	---

<u>Cantal</u>				
<u>Charente</u>				
<u>Charente-Maritime</u>			<u>NEANT</u>	
<u>Cher</u>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Belleville sur Loire 1 107 h. ❖ Corquoy 209 h. ❖ St Amand Montrond 11 950 h. ❖ St Georges de Poisieux 371 h. 	<ul style="list-style-type: none"> 06/10/2002 12/10/1997 06/2003 01/2003 	<ul style="list-style-type: none"> Ordures ménagères : suppression ou non de la 2^{ème} collecte hebdomadaire Dénomination des habitants de la commune Choix de l'implantation d'un centre balnéo-ludique Dénomination des habitants de la commune 	<ul style="list-style-type: none"> Participation : 99 % Pour la suppression : 83,5 % Contre la suppression : 16,5 % Participation : 34,45 % Participation : 16,5 % Participation : 50,68 %
<u>Corrèze</u>			<u>NEANT</u>	
<u>Corse-du-Sud</u>			<u>NEANT</u>	
<u>Haute-Corse</u>			<u>NEANT</u>	
<u>Côte-d'Or</u>				
<u>Côtes-d'Armor</u>	Lancieux 1 237 h.	27/06/2003	<i>Initiative des électeurs</i> rejetée par le conseil municipal Construction d'un centre nautique	Juge des référés : ordonnance (convocation inscription à l'ordre du jour)
<u>Creuse</u>			<u>NEANT</u>	
<u>Dordogne</u>			<u>NEANT</u>	
<u>Doubs</u>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Besançon 122 308 h. ❖ Anteuil 495 h. ❖ Mancenans-Lizerne 160 h. 	<ul style="list-style-type: none"> 27/09/2001 29/06/1997 13/06/1999 	<ul style="list-style-type: none"> Implantation des gares TGV Séparation des trois sections de la commune Suppression du sectionnement électoral 	<ul style="list-style-type: none"> TA Besançon 14/02/2002 Annulation Participation : 57,66 % Pour : 80,16 % Résultat confirmant une délibération – Pas de contentieux Participation : 82,20 % Pour : 90,72 %
<u>Drôme</u>	Beauregard-Baret 556 h.	04/07/1999	Extension des carrières dans le cadre de la révision du POS	Participation : 63,18 % Pour : 57,25 %

<u>Eure</u>	❖ Heudebouville 716 h.	12/05/1996	Création d'un centre d'enfouissement technique	Participation : 69 % Pour : 5,85 % Décision conforme à la majorité exprimée
	❖ Vironvay 279 h.	12/05/1996	Création d'un centre d'enfouissement technique	Participation : 79 % Pour : 2,3 % Décision conforme à la majorité exprimée
	❖ Pont-Audemer 9 360 h.	02/06/1996	1°) Maintien de la fête foraine sur un site 2°) Transfert sur un autre site	Participation : 24,34 % Maintien : Pour : 51 % Transfert : Pour : 49 % Décision conforme à la majorité exprimée
<u>Eure-et-Loir</u>	Boutigny-Prouais 1 548 h.	27/03/1997	Défusion de la commune (retour à l'autonomie de la commune fusionnée)	Participation : 64,75 % Pour le maintien de la fusion : 6,70 % Pour la séparation : 36,68 % Pour une fusion simple : 56,62 %
<u>Finistère</u>				
<u>Gard</u>	❖ Aubais 2 018 h.	31/03/1996	Cession de 3 parcelles communales au groupement des commerçants	Participation : 54 % Pour : 56 % Contre : 44 %
	❖ Castelnau- Valence 266 h.	31/12/1999	Autorisation de construction d'un bâtiment	Participation : 62% Pour : 25% Contre : 75%
	❖ Lussan 408 h.	13/04/2003	Cession d'un bien immobilier communal (château)	Participation : 54% Pour : 70% Contre : 30%
<u>Haute-Garonne</u>	Fonbeauzard 2 620 h.	05/06/2003	Ouverture d'une rue à la circulation	Participation : 51,40 % Pour : 43,09 % Contre : 56,01 %
<u>Gers</u>	❖ Gondrin 1 025 h.	21/12/1997	Rénovation de l'église – Financement par l'augmentation des impôts sur 15 ans	Participation : 58,44 % Pour : 80,52 %
	❖ Lasseube- Propre 248 h.	22/09/2002	Retrait de la communauté de communes de Val de Gers et adhésion à la communauté de communes du Grand' Auch	Pour : 74 voix Contre : 61 voix

<u>Gironde</u>	▪ La Teste de Buch 23 819 h.	25/04/1999	Aménagement de l'anse testérine - Prés salés et bande littorale	Participation : 33,70 % Pour : 78,03 %
	▪ Le Fieu 378 h.	05/1997	Choix du nom des habitants de la commune	Participation : 70,21 % Décision conforme à la majorité
	▪ Saint Yzans de Médoc 558 h.	21/07/2002	Prise en charge par le budget communal de la reconstruction de la colonne à la Vierge	Participation : 44 % Pour : 78 %
	▪ Sainte-Eulalie 4 233 h.	10/03/2002	Enfouissement de la voie ferrée Bordeaux-Chartres	Participation : 34 % Pour : 94 % Déféré et référé-suspension Annulation de la consultation
	▪ Le Taillan-Médoc 7 972 h.	01/12/2003	Réaménagement de la RN 215	Participation : 27 % Pour : 62 % Déféré et référé-suspension Annulation de la consultation
<u>Hérault</u>	▪ Valergues 1 746 h.	11/01/1998	Implantation d'un centre de tri de déchets	Participation : 71,6 % Pour : 66,4 Poursuite du projet
	▪ Sète 40 220 h.	18/11/1996	Implantation d'un sémaphore par la Marine nationale - <i>Incompétence du conseil municipal</i>	Déféré Annulation - TA de Montpellier Le 22/01/1997
<u>Ille-et-Vilaine</u>	❖ Saint-Ouen-des-Alleux 934 h.	26/10/1997	Vente du château de la Ville Olivier (équipement à vocation touristique)	Participation : 67,89 % Pour : 93,37 %
	❖ Cornillé 678 h.	22/12/2002	Construction d'un incinérateur de farines animales au lieu-dit « les Guichardières »	Participation : 70 % Pour : 21 % Contre : 94 : Déféré préfectoral (ordonnance de suspension du TA de Rennes le 16/12/2002 – Annulation le 30/04/2003)

<u>Indre</u>			<u>NEANT</u>	
<u>Indre-et-Loire</u>			<u>NEANT</u>	
<u>Isère</u>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Charvieu-Chavagneux 7 965 h. ❖ Le Péage-de-Roussillon 6 432 h. ❖ Bonnefamille 930 h. ❖ Mont de Lans 1 107 h. ❖ Vénosc 944 h. ❖ St Martin d'Uriage 4 848 h. 	<ul style="list-style-type: none"> 24/09/1997 08/12/1996 15 et 21/03/1995 18/07/1999 18/07/1999 11/12/1996 	<ul style="list-style-type: none"> Seuil de tolérance en matière d'immigration pour l'attribution de logements HLM Mise à double sens de l'avenue J. Prévert Choix du nom des habitants de cette commune (bonnefamilliens et bonnefamilliennes) Fusion de Mont de Lans et de Venosc Fusion de Mont de Lans et de Venosc Rattachement section Pinet d'Uriage à la commune 	<ul style="list-style-type: none"> Déféré préfectoral Sursis : TA de Grenoble le 06/11/1997 Annulation CAA Lyon – 13/05/1998 CE 21/06/2000 rejet Participation : 42,94 % Contre : 53,47 % Décision conforme à la majorité exprimée Majorité défavorable Majorité favorable Majorité défavorable Participation : 251/576 inscrits Pour : 191 Contre : 57
<u>Jura</u>				
<u>Landes</u>				
<u>Loir-et-Cher</u>				
<u>Loire</u>	Saint-Julien-Molin-Molette 1 149 h.	01/02/1998	<i>Initiative des électeurs</i> Extension de la zone à carrière dans le cadre de la révision du POS	Participation : 78,5 % Pour : 57,32 %
<u>Haute-Loire</u>	Malvalette 427 h.	06/04/2003	Implantation d'un parc d'activités	Participation : 86,2 % Contre : 68,02 % Abandon du projet
<u>Loire-Atlantique</u>	Sévérac 1 213 h.	13/04/1997	Restauration ou reconstruction de l'église	Participation : 74,6 % Pour la restauration : 71,5 % Pour la reconstruction : 26,7 % Décision conforme à la majorité exprimée

<u>Loiret</u>	❖ Saran 15 053 h.	12/1996	<ul style="list-style-type: none"> • Projet de transport en commun (tramway) • Intercommunalité <i>Incompétence du conseil municipal</i> 	Sans suite – Délégué préfectoral – Sursis – TA d'Orléans le 03/12/1997 Annulation – TA d'Orléans le 29/04/1997
	❖ Bonny sur Loire 1 980 h.	08/02/2003	Projet de déviation	Participation : 58 % Pour : 368 voix Contre : 432 voix
<u>Lot</u>	Sénaillac-Lauzès 157 h.	31/03/2003	Nouvelle appellation de la commune en Sénaillac-du-Causse	Majorité favorable La commune a pris par la suite une délibération le 10/09/2003 Le 16/01/2004 un dossier de demande de changement de nom motivé a été adressé au Ministère de l'Intérieur.
<u>Lot-et-Garonne</u>	❖ Marmande 18 103 h.	11/04/1999	Implantation de nouvelles enseignes commerciales	Participation : 31,10 % Contre : 57,47 %
	❖ Lamontjoie 468 h.	19/01/2003	Vente du lac et du camping, propriétés de la commune	Participation : 67,97 % Contre : 73,80 %
<u>Lozère</u>			<u>NEANT</u>	
<u>Maine-et-Loire</u>	Choletais 56 320 h.	26/06/2002	Installation d'un équipement commercial sur le territoire de la commune de La Séguinière (projet « Marque Avenue »)	Participation : 34 % Pour : 69,71 %
<u>Manche</u>				
<u>Marne</u>	Etoges 270 h.	18/10/1998	Lieu d'implantation d'un pôle scolaire	Participation : 65,5 % Pour : 58,51 %
<u>Haute-Marne</u>			<u>NEANT</u>	
<u>Mayenne</u>				

<u>Meurthe-et-Moselle</u>	❖ Montenoy 368 h.	19/11/1995	Construction d'un château d'eau	Participation : 73,30 % Contre : 69,56 %
	❖ Chavigny 1 610 h.	06/04/1997	Construction d'une salle polyvalente	Participation : 72,42 % Contre : 76,15 %
<u>Meuse</u>			<u>NEANT</u>	
<u>Morbihan</u>	Belle-Ile 4 735 h.	06/12/1996	Circulation des cars dans la ville pendant l'été	Participation : 40,05 % Contre : 77,08 %
<u>Moselle</u>			<u>NEANT</u>	
<u>Nièvre</u>	❖ Imphy 4 095 h.	17/11/1996	Construction d'une piscine	Participation : 52,45 % Pour : 61,07 %
	❖ Ste Colombe Les Bois 127 h.	28/05/2003	Avenir de l'hôpital public de Cosne Cours/Loire	Déféré préfectoral – Juge des référés – Suspension annulation CAA Lyon 09/07/2003 rejet de la requête

<u>Nord</u>	❖ Jeumont 10 953 h.	20/06/1996	Création d'une police municipale à la place de l'équipe municipale de surveillance	Requête d'un comité de défense des contribuables Annulation – TA de Lille le 03/07/1996 Sans suite – Déféré préfectoral
	❖ Hautmont 16 201 h.	02/1999	Remplacement de la police nationale par la gendarmerie nationale	Annulation – TA de Lille le 25/02/1999
	12 communes :			
	• Marcq en Baroeul 37 679 h.	13/06/1999	Principe d'une fusion avec la ville de Lille	Participation : 51,10 % Contre : 87,73 %
	• La Madeleine 22 696 h.		idem	Participation : 43,98 % Contre : 83,31 %
	• Lambersart 28 369 h.		idem	Participation : 49,75 % Contre : 87,4 %
	• Verlinghem 2 399 h.		idem	Participation : 65,97 % Contre : 95,2 %
	• Hem 19 814 h.		idem	Participation : 49,79 % Contre : 86,88 %
	• Croix 20 832 h.		idem	Participation : 44,53 % Contre : 89,93 %
	• Mouvaux 13 341 h.		idem	Participation : 56,74 % Contre : 89,62 %
	• Ennetières-en-Weppes 1 141 h.		idem	Participation : 71,04 % Contre : 94,98 %
	• Hallennes-lez-Haubourdin 3 828 h.		idem	Participation : 49,21 % Contre : 89,87 %
• Wasquehal 18 716 h.		idem	Participation : 53,78 % Contre : 89,95 %	
• Roncq 12 794 h.		idem	Participation : 46,18 % Contre : 93,38 %	
• Lannoy 1 727 h.		idem		
❖ Mons-en-Baroeul 23 135 h.	07/12, 12 et 13/12/1998	Consultation couplée avec un système télématique, hors dispositions légales, sur l'institution de patrouilles municipales	Annulation – TA de Lille le 07/06/1999 pour vice de forme de la délibération	

<u>Oise</u>			NEANT	
<u>Orne</u>			NEANT	
<u>Pas-de-Calais</u>	Hesdin l'Abbé 2 036 h.	19/10/2003	Création ou non d'une police municipale	Participation : 60 % Contre : 81 %
<u>Puy-de-Dôme</u>	❖ Ennezat 2 130 h. ❖ Lempdes Cournon d'Auvergne 9 199 h.	01/2003 15/06/2003	Implantation d'un super marché Consultation sur le projet d'implantation d'un incinérateur de déchets ménagers à Beaulieu, à proximité de Lempdes et Cournon d'Auvergne (projet porté par un syndicat mixte : le VALTOM)- <i>Incompétence de la commune</i>	Recours gracieux du préfet sur la délibération du conseil municipal du 26/1/2003 Recours gracieux du préfet sur les délibérations des 10/04/2003 (Lempdes) et 17/04/2003 (Cournon d'Auvergne)
<u>Pyrénées-Atlantiques</u>	❖ Mourenx 7 672 h. ❖ Baudreix 591 h.	07/1999 12/2003	<i>Initiative des électeurs</i> Opération d'aménagement au centre ville <i>Initiative des électeurs</i> Projet d'extension d'une base de loisirs	Demande rejetée par le conseil municipal Demande rejetée par le conseil municipal (procédure d'appel d'offres engagée)
<u>Hautes-Pyrénées</u>	Argelès-Bagnères 142 h.	11 et 18/04/1999	Choix d'un nouveau nom pour la commune	Participation : 97,9 % pour la première sélection 84 % favorables au nom d'Argelès-Bagnères
<u>Pyrénées-Orientales</u>	❖ Saint-Hippolyte 1 870 h. ❖ Argelès-sur-Mer 9 164 h. ❖ Cabestany 8 410 h.	22/02/1998 14/03/1999 02/02/2001	Implantation d'un centre de traitement des ordures ménagères de l'ensemble du département Implantation d'un hypermarché sur la commune Adhésion de la commune à la communauté d'agglomération	Participation : 74,44 % Contre : 73,75 % Participation : 63,95 % Contre : 64,67 % Participation : 43,10 % Contre : 89,14 %

<u>Bas-Rhin</u>	❖ Reichshoffen 5 269 h.	13/07/1997	Réaménagement de places au village	Participation : 57,8 % Contre : 32,3 % Contre : 67,7 % Décision conforme à la majorité exprimée
	❖ Geispolsheim 7 071 h.	12/1997	<i>Initiative des électeurs</i> Réalisation d'un centre sportif	Demande rejetée par le conseil municipal
<u>Haut-Rhin</u>	❖ Blotzheim 3 629 h.	07/11/1997	Construction d'un hammam-piscine-centre de remise en forme	Participation : 79,3 % Résultats défavorables Abandon du projet
	❖ District du Val d'argent	22/06/1997	<i>Initiative des électeurs</i> Opération d'aménagement touristique et de développement local (réalisation d'un parc de découverte du patrimoine minier)	Participation : 66,90 % des électeurs de la commune concernée Pour : 55,55 % Décision conforme à la majorité exprimée (modification du POS)
<u>Rhône</u>	Jons 1 102 h.	16/02/2003	Projet d'aménagement du lotissement des Mûriers	Participation : 64 % Contre : 82 %
<u>Haute-Saône</u>	❖ Chenevrey-Morogne 184 h.	25/05/1997	Mise à disposition d'une partie des terrains communaux en vue d'une éventuelle exploitation d'une sablière	Participation : 91 % Contre : 73 % Décision conforme à la majorité exprimée
	❖ Lyoffans 336 h.	07/09/1997	Rattachement de l'école au pôle éducatif de Clairegoutte	Participation : 69 % Contre : 77 % Décision conforme à la majorité exprimée

<u>Saône-et-Loire</u>	❖ Fley 262 h.	31/03/1996	Nouvel aménagement des locaux de la mairie	Participation : 50,2 % Contre : 50,92 % Décision conforme à la majorité exprimée
	❖ Perrecy-les-Forges 1 861 h.	05/04/1998	Réalisation d'un équipement de sport	Participation : 46,3 % Contre : 69,77 % Décision conforme à la majorité exprimée
	❖ Saint-Amour-Bellevue 469 h.	11/10/1998	Aménagement d'un observatoire sur le clocher de l'église	Participation : 70,5 % Contre : 60,35 % Décision conforme à la majorité exprimée
	❖ Louhans (commune associée de Châteaurenard) 6 851 h.	16/11/2003 24/02/2002	Projet de fusion simple de Louhans avec la commune associée de Châteaurenard	Participation : 62,95 % Contre : 60,01 % Décision conforme à la majorité exprimée
	❖ Tournus 6 745 h.	06/10/2002	Délivrance d'un permis de construire autorisant la construction d'un centre de marques à Tournus	Participation : 44,3 % Pour : 87 %
	❖ Saint-Agnan 616 h.		Construction d'une salle polyvalente	Participation : 56,54 % Pour : 62,99 % Décision conforme à la majorité exprimée
	❖ Sirtom de La Vallée de la Grosne		Traitement des déchets non recyclables <i>Incompétence du Syndicat en matière d'aménagement + objet de la consultation hors du champ fixé par la loi</i>	Référendum non organisé suite à une lettre d'observation du préfet du 17/12/2002
	❖ Azé 959 h.		Adhésion de la commune à une communauté d'agglomération <i>Initiative des électeurs</i> Construction d'une piscine <i>Initiative des électeurs</i> (art. L. 5211-49 du CGCT) le 28/04/2003	Référendum non organisé suite à une lettre d'observations du préfet
❖ Communauté de communes de la Guiche			Décision de l'organe délibérant de ne pas donner suite à cette demande de consultation compte tenu du fait que le sujet avait été largement débattu et que le financement avait été voté	

<u>Seine-et-Marne</u>	❖ Chelles 45 711 h.		Projet d'aménagement d'un quartier (consultation ouverte aux mineurs de 16 ans et aux étrangers)	Déféré préfectoral Annulation TA de Versailles le 23/07/1996
	❖ Couilly-Pont-aux-Dames 1 908 h.	06/1996	Implantation d'une déchetterie	Participation : 24 % Contre : 80 %
		01/1998		Participation : 55 % Pour : 59 %
		10/1999	Hausse de 10 % des impôts locaux (achat d'un abattoir)	Participation : 46 % Pour : 93,65 %
	❖ Crécy-la-Chapelle 3 909 h.	12/1998	Installation d'un système de vidéo-surveillance	Participation : 48,68 % Pour : 65,60 %
	❖ Vert-Saint-Denis 7 612 h.	10/1997	<i>Initiative des électeurs</i> sur la création d'une ZAC Modification de la question par le conseil municipal	Participation : Contre : 80 %
21/04/2002		Fermeture d'un établissement et d'une cantine scolaire	Participation : 71 % Pour : 29 %	
❖ Mouy-sur-Seine 386 h.		Modification du POS pour permettre l'ouverture d'une carrière		
<u>Yvelines</u>	❖ Achères 19 032 h.	13/10/1996	1. Implantation d'une ligne à très haute tension et d'un transformateur	Participation : 50 % 1. Contre : 96,85 % 2. Contre : 96,05 %
	❖ Emancé 766 h.	02/2002	2. Tracé de l'autoroute A104 Implantation d'un centre de pré accueil de demandeurs d'asile	Pour : 1,15 % Contre : 98,85 %

<u>Deux-Sèvres</u>	❖ Nueil-sur-Argent et des Aubiers	26/09/1999	Fusion simple des communes de Nueil-sur-Argent et des Aubiers	Participation : 73 % Pour : 53 %
	❖ Nueil-sur-Argent 2 159 h.			Participation : 64 % Pour : 76 %
	❖ des Aubiers 2 963 h.	19/12/1999	Fusion simple de 8 communes avec la ville de Bressuire	Pour : 38,79 % Contre : 61,21 %
	❖ Bressuire 19 356 h.			
<u>Somme</u>			<u>NEANT</u>	
<u>Tarn</u>	❖ Gaillac 11 461 h.	16/02/2003	Approbation du projet d'implantation d'entreprises logistiques sur le secteur du Mas de Rest	Participation : 61,78 % Pour : 57,88 %
	❖ Sainte-Croix 298 h.	21/04/2002	Consultation sur le choix du nom des habitants de la commune	4 noms proposés – Saint-Cruciens Adopté par 145 voix sur 273 votants
<u>Tarn-et-Garonne</u>	❖ Castelsarrasin 12 221 h.	02/05/1999	Opportunité de la création d'une communauté de communes	Participation : 42,56 % Pour : 65,13 %
	❖ Moissac 12 744 h.	02/05/1999	Opportunité de la création d'une communauté de communes	Participation : 37,64 % Pour : 73,82 %

<u>Var</u>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Aups 1 934 h. ❖ Saint-Mandrier-sur-Mer 6 674 h. 	<p>12/08/1999</p> <p>du 29/11/99 au 04/12/99</p>	<p>Adhésion au projet de charte du PNR du Verdon</p> <p>Rejets d'effluents radioactifs effectués par la marine nationale sur la commune de Saint-Mandrier-sur-Mer</p>	<p>Participation : 75 % Pour : 51 %</p> <p>3 déférés préfectoraux datés du 26/11/1999 aux fins de sursis à exécution (rejet), de suspension (rejet) et d'annulation (TA Nice le 28/11/2003) Participation : 46 % Pour : 2,48 % Contre : 97,52 %</p>
<u>Vaucluse</u>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Châteauneuf-du-Pape 2 098 h. ❖ Valréas 9 683 h. ❖ Valréas 	<p>01/06/1997</p> <p>15/03/1998</p> <p>04/07/2004</p>	<p>Installation d'une vidéo-surveillance</p> <p>1. Sens de la circulation</p> <p>2. Stationnement payant</p> <p>3. Rue piétonnière</p> <p>Révision du POS - Implantation d'un centre de tri et d'enfouissement des déchets</p>	<p>Participation : 55 % Contre : 53,75 % Décision conforme à la majorité exprimée</p> <p>1. Participation : 52 % Contre : 65,96 %</p> <p>2. Participation : 51,85 % Contre : 53,21 %</p> <p>3. Participation : 51,35 % Pour : 71,35 % Participation : 56,55 %</p> <p>Pour : 33,26 % Contre : 66,74 %</p>
<u>Vendée</u>			<u>NEANT</u>	
<u>Vienna</u>	Vendeuvre Du Poitou 2 456 h.	03/03/2002	Procédure préalable à un aménagement foncier sur une partie de la commune	Participation : 40,13 % Pour : 47,81 % Contre : 52,19 % (Abandon du projet)

<u>Haute-Vienne</u>	❖ Le Chalard 247 h.	29/06/1997	Régularisation et mise aux normes du captage du Poutroy	Participation : 76,20 % Pour : 79,89 %
	❖ Les Cars 588 h.	10/01/1998	Maintien du commerce local (engagement financier)	Participation : 50,46 % Pour : 84,65 %
	❖ Sauviat-sur-Vige 1 069 h.	12/12/1998	Plan de gestion de forêts sectionnelles	Participation : 53,33 % Contre : 78,12 %
<u>Vosges</u>				
<u>Yonne</u>	❖ Domats 605 h.	04/02/1997	Réouverture de la boucherie	Participation : 69,47 % Pour : 60,5 % Décision conforme à la majorité exprimée
	❖ Migé 373 h.	07/07/1996	Maintien du commerce local	Participation : 69,62 % Contre : 56,83 % Décision contraire à la majorité exprimée
	❖ Champigny 1 915 h.	20/12/1998	Implantation d'une surface commerciale et d'une station d'essence	Participation : 49,01 % Pour : 70,40 %
<u>Territoire de Belfort</u>	❖ Lachapelle-sous-Rougemont 466 h.	28/04/1996	Restriction circulation aux PL sur la RN 83	Pour : 166 Contre : 48
	❖ Suarce 379 h.	15/12/2002	Implantation de CENTERPARC	Pour : 148 Contre : 73
	❖ Boron 357 h.	15/12/2002	Implantation de CENTERPARC	Pour : 141 Contre : 54
<u>Essonne</u>	❖ St Germain-lès-Corbeil 7 142 h.	14/06/1998	Installation d'une vidéo-surveillance	Participation : 28,36 % Contre : 55,22 % Décision conforme à la majorité exprimée
	❖ Varennes-Jarcy 1 927 h.	09/06/2002	Adhésion de la commune à la communauté de communes du Plateau Briard	Participation : 63,57 % Pour : 87,28 % Décision conforme à la majorité exprimée
	❖ La Ferté-Alais 3 582 h.	28/09/2003	Projet de réhabilitation de la piscine municipale	Participation : 37,54 % Contre : 61,16 % Décision conforme à la majorité exprimée

<u>Hauts-de-Seine</u>			<u>NEANT</u>	
<u>Seine-Saint-Denis</u>	❖ Pavillon-sous-Bois 18 559 h.	22/06/1997 22/06/2003	Orientations de la ville en matière d'urbanisme Projet de liaison « Express » ferroviaire appelé « CDG Express »	Participation : 34,81 % Pour : 93,93 %
	❖ Sevran 47 215 h.	06/12/2003	Projet de liaison « Express » ferroviaire appelé « CDG Express »	Participation : 16,32 % Contre : 94,94 %
	❖ Stains 33 076 h.	09/2003	Projet de liaison « Express » ferroviaire appelé « CDG Express »	Déféré
	❖ L'Ile-St-Denis 6 830 h.	09/2003	} Adhésion à une communauté d'agglomération Plaine Commune }	Annulation des délibérations par le TA (sept. 2003)
	❖ La Courneuve 35 608 h.	07/12/2003	} {(association des étrangers) } }	

<u>Val de Marne</u>	❖ Alfortville 36 392 h.	12/10/1997	Exercice de recours visant à faire échec à la réalisation d'une usine d'incinération de déchets ménagers et assimilés à Vitry-sur-Seine	Déféré préfectoral (10/10/1997) Non lieu sur la demande de sursis (consultation effectuée) TA de Melun le 22/10/1997 – Non à l'usine 97 %
	❖ Arcueil 18 208 h.	05/12/1999	Projet de rénovation urbaine des portes d'Arcueil (comprenant un hypermarché)	TA de Melun (30/11/2000) Annulation de la délibération du 08/11/1999 relative à l'organisation de la consultation Cette dernière a toutefois eu lieu
	❖ Gentilly 16 183 h.	23/11/1997	Projet de charte communale du logement	
	❖ Charenton-le-Pont 26 706 h.	28/01/1996	Consultation de la population concernée par la protection phonique – Autoroute A4 –	Participation : 21 % Pour : 88,5 % Déféré préfectoral du 08/11/1996 Annulation de la délibération du Conseil municipal du 24/10/1996 par jugement du 21/01/1997
	❖ Vitry-sur-Seine 79 322 h.		Sens de l'avis du conseil municipal dans le cadre de l'enquête publique sur l'exploitation d'une usine de traitement des ordures ménagères.	Participation : 32,6 % Pour : 58,92 % Contre : 41,08 % Décision conforme à la majorité exprimée Recours gracieux du préfet sur la délibération du 25/01/1997 Abandon de la procédure
	❖ Vitry-sur-Seine 79 322 h.		Projet de création d'une police municipale	
	❖ La Queue-en-Brie 10 904 h.	15/11/1997	Le plan de redressement financier de la commune : 2 hypothèses portant sur la fiscalité locale en 1998	Référé suspension du 10/12/2001 portant sur la délibération du Conseil municipal du 14/11/2001 L'ordonnance du TA de Melun du 08/01/2002 suspendant son exécution a eu pour suite l'abandon du référendum prévu le 20/01/2002 64,5 % pour la 1 ^{ère} , 35,5 % pour la seconde

<u>Val d'Oise</u>	La Frette-sur-Seine 4 414 h.	12/12/1999	Aménagement du quartier de la gare : consultation proposée par le comité de défense du quartier opposé au projet, et soutenue par l'opposition	Participation : 47 % Contre : 89 % La révision du POS et du projet urbain communal sont différés jusqu'en 2001
<u>Guadeloupe</u>			<u>NEANT</u>	
<u>Martinique</u>			<u>NEANT</u>	
<u>La Réunion</u>			<u>NEANT</u>	
<u>Guyane</u>				
<u>Saint-Pierre-et-Miquelon</u>			<u>NEANT</u>	

Légende : les départements soulignés sont ceux qui ont répondu à l'enquête effectuée par la DGCL.

B. Liste des initiatives populaires et des référendums locaux dans le Bade-Wurtemberg entre 1975 et 2006

Commune	Thème de l'initiative	Année	Taux de participation	Taux d'approbation	Nombre d'habitants	Origine de l'initiative
Wyhl	1	1975	82%	45,1%	2695	2
Kusterdingen	2	1976	83,7%	45,9%	6350	2
St. Johann	2	1976	74,1%	37,7%	4317	2
Durmersheim	3	1977	17,7%	10,5%	10441	2
Immenstaad	4	1977			5272	0
Pforzheim	8	1977			107002	0
Tübingen	5	1977			71820	0
Wüstenrot	6	1977			5303	0
Eberbach	4	1978			15247	0
Emmingen-Liptingen	3	1978			3172	0
Hagnau a. Bodensee	6	1978			1297	0
Heidenheim	5	1978			48772	0
Isny im Allgäu	8	1978	68,4%	38,8%	12537	1
Kernen im Remstal	8	1978			14251	0
Offenburg	5	1978			50554	0
Ostrach	7	1978			4914	0
Reutlingen	7	1978	22,5%	16,2%	94558	1
Sigmaringen	6	1978			15201	3
Überlingen	5	1978	53,2%	37,2%	18383	2
Untergruppenbach	8	1978			6201	0
Weinheim	5	1978			41084	0
Wiesloch	8	1978			21388	3
Baden-Baden	4	1979			49399	0

Beilstein	3	1979	53,3%	33,6%	4542	1
Ehingen (Donau)	5	1979			21960	0
Ehingen (Donau)	5	1979	63,4%	36%	21960	2
Freudenstadt	5	1979			19258	0
Großrinderfeld	3	1979		Qorum atteint	3306	1
Karlsruhe	5	1979			271417	0
Lörrach	5	1979			41522	0
Singen (Hohentwiel)	8	1979			43653	0
Tübingen	5	1979	50,5%	42,4%	72167	1
Waiblingen	5	1979			44968	0
Billigheim	9	1980			5347	0
Böblingen	8	1980			41505	0
Bühl	4	1980	28%	21,3%	22307	1
Deggenhausertal	9	1980			3070	0
Donaueschingen	5	1980	40,6%	25,6%	17762	1
Frickenhausen	6	1980			8239	0
Fridingen a.d. Donau	8	1980			2864	0
Fridingen a.d. Donau	8	1980	82,7%	45%	2864	2
Gundelsheim	8	1980			6304	0
Haigerloch	6	1980			9350	0
Heidelberg	4	1980			133227	0
Knittlingen	3	1980	23%	17%	6290	1
Möckmühl	9	1980			5863	0
Murrhardt	8	1980	67%	50,2%	13378	1
Tübingen	8	1980			73132	0
Albershausen	8	1981			3660	0
Böblingen	4	1981			41787	0
Hagnau a. Bodensee	6	1981	67,8%	51,5%	1346	2
Oppenweiler	8	1981			3630	0
Schopfheim	8	1981	39,1%	19,9%	15751	1
Singen (Hohentwiel)	8	1981	57%	46%	43182	2
Weinheim	1	1981	45%	30,8%	41799	1
Baiersbronn	8	1982			14100	3
Biberach an der Riß	5	1982	47%	40,3%	28231	1
Friedrichshafen	8	1982			51984	0
Grabenstetten	8	1982			1276	0
Haßmersheim	6	1982			4198	0
Leonberg	8	1982			38961	0
Schlaitdorf	8	1982	79%	43,8%	1252	1
Wertheim	6	1982			19828	0
Adelsheim	5	1983			4239	0
Adelsheim	5	1983	49%	35,2%	4239	2
Ludwigsburg	8	1983	48%	26,9%	78054	1
Mannheim	4	1983			298042	0
Mundelsheim	8	1983	71%	47,1%	2858	1
Aichstetten	3	1984	66,4%	38,5%	2116	1
Asperg	8	1984			11339	9

Bad Wurzach	8	1984	61,3%	34,9%	11826	1
Donaueschingen	6	1984			18333	0
Leinzell	8	1984	57%	30,8%	2160	1
Öhringen	5	1984			16526	0
Stuttgart	4	1984			561567	0
Waldstetten	4	1984	45,8%	28,8%	6386	1
Alfdorf	6	1985			5678	3
Beilstein	8	1985	59,5%	37,7%	5204	1
Bisingen	7	1985			7289	0
Bisingen	8	1985			7289	0
Deggingen	4	1985			5544	0
Deißlingen	8	1985			5105	0
Kirchheim am Ries	5	1985			1644	0
Kirchheim am Ries	5	1985	69,4%	43,3%	1644	2
Konstanz	5	1985	54,9%	33,9%	69852	1
Leutenbach	6	1985			9005	0
Mössingen	8	1985			15509	3
Murrhardt	8	1985	52,6%	35,2%	13045	1
Ringsheim	8	1985			1945	3
Trochtelfingen	1	1985			5277	0
Trochtelfingen	1	1985	59,9%	35,9%	5277	2
Tuttlingen	5	1985			30877	0
Waldkirch	6	1985	43,3%	36,2%	19097	1
Bad Ditzenbach	3	1986	76%	40,1%	2957	1
Bad Peterstal- Griesbach	8	1986			3216	0
Bad Peterstal- Griesbach	8	1986	76,8%	44,2%	3216	1
Denkendorf	6	1986	41,2%	30,4%	9395	1
Ellwangen	1	1986			21189	0
Engstingen	4	1986			4390	0
Freudental	8	1986	59,2%	35%	2145	2
Mannheim	4	1986	32,2%	26,7%	294648	1
Nürtingen	6	1986	57,1%	48,6%	35858	2
Rastatt	8	1986	45,2%	27,5%	37595	1
Reutlingen	6	1986	27,1%	24%	97920	1
Rheinstetten	5	1986	56%	34,4%	18670	2
Schramberg	6	1986	49,2%	43,6%	18275	1
Steißlingen	8	1986	64,8%	34,3%	3257	1
Teningen	5	1986			10351	0
Vöhrenbach	4	1986			3950	0
Wehr	8	1986	16,9%	9,5%	11643	1
Bisingen	8	1987	27,5%	19,4%	7431	1
Grünkraut	6	1987	58,2%	34,6%	2410	2
Hemmingen	8	1987			6905	0
Kernen im Remstal	8	1987	55%	37,4%	13767	1
Lauterbach	6	1987			3386	0
Lauterstein	3	1987	87%	52,1%	2692	1
Radolfzell am Bodensee	8	1987	57,3%	39,2%	25251	1
Sternenfels	8	1987			2316	9

Ulm	8	1987	51,8%	27,7%	104556	1
Freiburg	8	1988	50%	27,7%	183979	1
Freudental	8	1988	74,5%	40,2%	2044	2
Gernsbach	6	1988	43,2%	33,5%	14308	1
Glatten	4	1988			2239	0
Haßmersheim	5	1988	68,9%	50,3%	4328	1
Herdwangen-Schönach	3	1988	86,6%	46,5%	2323	1
Jagstzell	5	1988			2287	0
Karlsruhe	7	1988			265100	0
Karlsruhe	7	1988	27,5%	19,5%	265100	2
Massenbachhausen	8	1988			2920	0
Massenbachhausen	6	1988			2920	0
Munderkingen	5	1988			4642	0
Ringsheim	8	1988	74,6%	50,2%	1947	1
Schlier	6	1988	43,5%	31,8%	3085	2
Schwäbisch Hall	5	1988	56,3%	33,7%	31375	2
Überlingen	1	1988	70,7%	53,1%	19043	1
Villingen-Schwenningen	6	1988			76258	0
Brackenheim	2	1989	35,5%	17,7%	11088	2
Jagstzell	5	1989	78,7%	51,2%	2363	2
Unterkirnach	8	1989	80,3%	62,1%	2465	1
Wald	8	1989	69,8%	44,2%	2536	1
Wannweil	1	1989			4753	0
Wilhelmsdorf	8	1989	57%	30,4%	4024	1
Altheim (Alb-Donau-Kreis)	3	1990			548	0
Bad Friedrichshall	8	1990	38,5%	20,9%	12871	1
Baltmannsweiler	8	1990	38,5%	23,7%	5357	1
Baltmannsweiler	3	1990	38,8%	30,6%	5357	1
Gaienhofen	8	1990			2984	0
Munderkingen	3	1990			4849	0
Rielasingen-Worblingen	3	1990			10523	3
Schwörstadt	7	1990			2437	0
Ulm	5	1990	51,8%	42,1%	110529	1
Wannweil	1	1990	59,9%	39,6%	4874	2
Wertheim	6	1990	58,3%	46,5%	21627	1
Bad Mergentheim	5	1991	45%	32,9%	21677	1
Blaubeuren	1	1991	62,3%	35,8%	11584	2
Ditzingen	5	1991			23313	0
Ehingen (Donau)	5	1991	60,9%	30,5%	24046	1
Filderstadt	8	1991	38,2%	27%	39232	1
Freiburg	8	1991			193775	0
Gemrigheim	6	1991	81,6%	72,6%	3590	2
Ilvesheim	9	1991			7313	0
Kißlegg	8	1991			8199	0
Mögglingen	5	1991	80%	49,4%	3567	1
Neckarwestheim	6	1991	75,4%	50,2%	2856	2
Schönau i. S.	6	1991	74,3%	41,4%	2503	1
Seebach	8	1991	71%	37,3%	1534	2

Uhldingen-Mühlhofen	8	1991			6480	0
Villingen-Schwenningen	8	1991	35%	23,4%	80121	2
Weinsberg	3	1991			10411	0
Wendlingen a. N.	8	1991	57,4%	37,1%	15425	1
Wendlingen a. N.	8	1991	57,4%	45,9%	15425	1
Wiesloch	3	1991	36%	24,5%	23253	1
Bad Wimpfen	5	1992			6377	0
Emmendingen	4	1992	44,8%	37,9%	24436	1
Endingen a. Kaiserstuhl	8	1992	55%	31,3%	8083	1
Heilbronn	6	1992			121052	0
Hohberg	6	1992	80,1%	57,7%	7314	1
Leinfelden-Echterdingen	5	1992	32%	17,3%	35568	2
Murrhardt	8	1992			14402	0
Ochsenhausen	3	1992			7548	0
Offenburg	5	1992	36,8%	22,6%	54506	1
Pfalzgrafeweiler	3	1992			6252	0
Plankstadt	9	1992			9680	0
Pleidelsheim	3	1992	40,4%	26%	5226	1
Ravensburg	4	1992			46822	0
Riedlingen	5	1992			9113	0
Bad Bellingen	2	1993	48%	27,5%	3477	1
Baiersbronn	6	1993	63,7%	48,3%	16737	1
Crailsheim	8	1993	30,8%	20,9%	29959	1
Ettenheim	6	1993	49,2%	31,3%	10664	1
Kirchheim u. T.	3	1993	35,4%	31%	37736	1
Lörrach	8	1993	35,7%	19%	44317	2
Murrhardt	8	1993	49,1%	21,4%	14451	2
Rottenburg a.N.	3	1993	36,9%	22,3%	38543	1
Tübingen	5	1993	53,8%	29,9%	83553	1
Tuttlingen	8	1993	38,7%	26,3%	34748	2
Bönnigheim	8	1994			6796	0
Epfendorf	8	1994	68,8%	44,9%	3446	1
Gundelfingen	8	1994	42,5%	28,1%	10614	1
Hügelsheim	5	1994			3253	0
Lörrach	8	1994	41,1%	23%	44496	1
Mengen	6	1994	56,7%	51,5%	9876	2
Murrhardt	8	1994	41,4%	32,2%	14465	1
Plochingen	6	1994	54,3%	31,6%	12796	2
Sachsenheim	8	1994			16847	0
Uhldingen-Mühlhofen	6	1994	47,4%	40,3%	7113	1
Walldorf	5	1994			13919	0
Weil im Schönbuch	2	1994			9050	0
Baden-Baden	5	1995	36,9%	20%	52745	1
Blaustein	5	1995	64,4%	53,8%	14611	1
Boms	8	1995	76%	47,6%	498	2
Buchen (Odenwald)	6	1995			18091	0
Eislingen	5	1995	47,6%	25,4%	19294	1

Emmendingen	5	1995	41,3%	26,4%	24796	2
Fichtenberg	5	1995	65,8%	46,7%	2769	2
Freiburg	5	1995	38,8%	27,5%	199273	1
Kippenheim	8	1995			5184	0
Lahr	5	1995	48,8%	34,7%	42021	1
Muggensturm	5	1995			5681	0
Nußloch	3	1995			10231	0
Radolfzell am Bodensee	5	1995			28089	0
Sulzburg	6	1995			2585	0
Sulzburg	6	1995	83,3%	59,9%	2585	2
Tettngang	5	1995	36,8%	22,5%	16614	1
Trossingen	5	1995	43,7%	34,9%	14507	1
Ulm	9	1995			115721	0
Auenwald	3	1996	53,1%	27,5%	6343	1
Baden-Baden	8	1996			52995	0
Bernstadt	1	1996			1843	0
Bühlertal	8	1996	45,4%	27,6%	8308	1
Friedrichshafen	5	1996	39,4%	21,2%	56730	1
Großerlach	1	1996			2532	0
Hilzingen	9	1996			7585	0
Hochdorf (Biberach)	8	1996	75%	38,2%	2009	1
Karlsruhe	5	1996	45,2%	30,3%	277191	1
Konstanz	8	1996			76960	3
Künzelsau	5	1996	64,3%	32,9%	14495	2
Laupheim	3	1996	55,5%	47,2%	18023	2
Löchgau	5	1996			4954	0
Nufringen	6	1996			4488	0
Nufringen	6	1996	68,9%	52,1%	4488	2
Radolfzell am Bodensee	2	1996	29,5%	24,7%	28238	1
Rheinfeldern	2	1996	23%	12,3%	31131	1
Schönau i. S.	6	1996	84,3%	52,4%	2593	1
Schwäbisch Gmünd	5	1996			63641	3
Wellendingen	8	1996	76,8%	51,5%	2794	1
Wernau	5	1996			12056	0
Altenriet	1	1997			1588	0
Ammerbuch	3	1997	54,5%	33%	10933	1
Backnang	1	1997			34211	0
Bodman-Ludwigshafen	8	1997			3853	0
Gondelsheim	1	1997			3049	0
Gondelsheim	1	1997	67,9%	35,1%	3049	1
Hofstetten	6	1997	75,7%	52%	1598	1
Leonberg	5	1997			43981	0
Offenburg	4	1997			56781	0
Östringen	1	1997			12470	0
Ötisheim	7	1997			4752	0
Schorndorf	8	1997	40,7%	22%	38135	1
Singen (Hohentwiel)	6	1997			44492	0
Tuttlingen	8	1997	46,8%	27,8%	34660	2

Zell i.W.	3	1997	53,5%	29,2%	6574	1
Blaustein	9	1998			14596	0
Eppingen	5	1998			19422	0
Eppingen	5	1998	48,5%	31,2%	19422	2
Freiberg a.N.	8	1998			14867	0
Furtwangen	5	1998	36,1%	23,6%	9918	1
Hagnau a. Bodensee	8	1998	65,7%	34%	1397	2
Hasel	6	1998			1120	0
Hausen i.W.	1	1998	64,3%	43,6%	2428	2
Horb	5	1998	46,1%	32,6%	25130	1
Isny im Allgäu	6	1998	36,1%	19,1%	14327	1
Lauterbach	10	1998	87,7%	65,3%	3366	2
Leonberg	5	1998			43916	0
Ludwigsburg	5	1998			86596	0
Müllheim	1	1998			17173	0
Neuffen	6	1998	56,9%	35,2%	6009	1
Offenburg	4	1998			56981	0
Albstadt-Ebingen	5	1999			48155	0
Albstadt-Ebingen	5	1999	39,1%	28,5%	48155	2
Altenriet	4	1999			1681	0
Asperg	8	1999			11907	0
Bad Wildbad	5	1999			11215	0
Bräunlingen	6	1999	52,5%	39,1%	6115	9
Donaueschingen	6	1999	45,8%	35,1%	21160	1
Durlangen	1	1999			2960	0
Durlangen	1	1999	63,7%	37,6%	2960	2
Freiburg	5	1999	22,2%	15,2%	202455	1
Hagnau a. Bodensee	3	1999	73%	40,1%	1389	2
Höfen an der Enz	6	1999	43,9%	29,7%	1698	1
Hofstetten	6	1999	80,4%	43,2%	1633	2
Ludwigsburg	5	1999	43,5%	28,6%	87146	2
Möglingen	5	1999	65,6%	38,5%	10414	1
Niedernhall	1	1999			3912	0
Ulm	5	1999	45,5%	23,3%	116103	2
Warthausen	10	1999	46,4%	32,1%	4523	1
Altheim (Alb- Donau-Kreis)	1	2000			553	0
Bodman- Ludwigshafen	5	2000			3964	0
Engelsbrand	8	2000	39,7%	27,1%	4285	1
Überlingen	1	2000	52,9%	27,6%	20791	2
Vöhringen	1	2000	50,2%	32,8%	3927	2
Waldkirch	8	2000	57%	50,2%	19739	1
Waldenbuch	8	2000			8727	0
Weissach (BB)	5	2000			7544	0
Achern	5	2001			24119	0
Adelberg	6	2001			2041	3
Altenriet	6	2001	67,9%	36,8%	1770	2
Baden-Baden	8	2001			53084	0
Heuweiler	5	2001	53,9%	30%	1015	2

Hockenheim	1	2001	53%	42,5%	20320	2
Kirchheim u. T.	5	2001	41,4%	26,3%	39133	1
Konstanz	5	2001	37,5%	27,3%	79240	1
Malterdingen	3	2001	52,7%	39,8%	2788	1
Mönsheim	8	2001			2699	0
Plüderhausen	3	2001	33,6%	17,3%	9687	1
Schwäbisch Hall	5	2001	50,6%	34,3%	35793	2
Untermünkheim	7	2001	54%	36%	2999	2
Waldbronn	8	2001	56,3%	39%	12315	1
Bartholomä	1	2002	75,3%	42,5%	2165	2
Bisingen	5	2002	78,3%	39,5%	9217	2
Bräunlingen	6	2002			6212	0
Crailsheim	5	2002	44,5%	38,8%	32281	1
Gailingen	6	2002			2935	0
Geisingen	8	2002			6099	0
Hofstetten	6	2002			1645	3
Karlsruhe	5	2002	74%	41,3%	281334	2
Löchgau	3	2002	50,8%	36,8%	5361	2
Offenburg	5	2002			58544	0
Reutlingen	8	2002	44,6%	32,1%	112097	1
Simonswald	8	2002	57,3%	47,2%	3131	1
Waldenbuch	8	2002	49,6%	37,8%	8826	1
Billigheim	8	2003	58,1%	33,2%	5905	1
Breitnau	1	2003	63,5%	31,5%	1890	1
Friedrichshafen	6	2003	46,4%	28,8%	58041	2
Heiligenberg	6	2003			2922	0
Konstanz	8	2003	39,9%	21,6%	80716	2
Lenzkirch	1	2003	51,8%	31,5%	5098	1
March	6	2003	49,9%	28,8%	8788	1
Neuhausen a. d. Fildern	4	2003			11414	0
Ostfildern	6	2003			33096	0
Radolfzell am Bodensee	6	2003	34%	27,4%	29902	1
Uhdlingen-Mühlhofen	6	2003	47,4%	33,1%	7956	1
Vörstetten	11	2003			2758	0
Walldorf	8	2003	48,2%	29,4%	14592	1
Blaubeuren	1	2004			11872	0
Blaustein	2	2004	40%	25%	15082	1
Dobel	6	2004			2264	3
Eichstetten	6	2004	54,6%	33,8%	3243	2
Heilbronn	1	2004			121320	0
Karlsruhe	4	2004			284163	0
Lahr	8	2004	25,6%	22,9%	43566	1
Schutterwald	8	2004	54,5%	41%	7070	1
Singen (Hohentwiel)	8	2004			45442	0
St. Märgen	1	2004	62,2%	45,1%	1900	1
Böblingen	8	2005			46381	0
Rheinmünster	6	2005			6561	9
Östringen	8	2005	44,3%	28,5%	13003	1

Rheinfelden	6	2005	37,4%	29,9%	32226	1
Villingen-Schwenningen	6	2005	40,8%	23%	81778	1
Tübingen	1	2005			83496	0
Hausen o.V.	7	2005			745	0
Waiblingen	1	2005	29,8%	18,1%	52856	1
Betzweiler-Wäldle	10	2006	80,9%	53%	1408	2
Bühl	2	2006	49,3%	29,1%	29499	2
Dettingen u. T.	5	2006	64,1%	47,3%	5624	2
Donaueschingen	8	2006	31,8%	17%	21343	1
Feldberg	5	2006	52,6%	35,8%	1907	1
Gondelsheim	8	2006	50,7%	33,1%	3190	1
Hausen o.V.	7	2006	80%	54,3%	747	2
Kupferzell	3	2006			5734	3
Pforzheim	6	2006			119325	0
Pforzheim	6	2006	21,9%	16,8%	119325	1
Reutlingen	8	2006	53%	33,3%	112512	2
Schopfheim	10	2006			19404	3
Simmersfeld	1	2006			2201	0
Tennenbronn	10	2006	86,3%	53,2%	3753	2
Weissach	7	2006			7669	0
Wertheim	1	2006			24365	0
Wertheim	1	2006	49,4%	37,2%	24365	1
Schluchsee	8	2006			2607	0
Schluchsee	8	2006	56,5%	32%	2607	2
Freiburg	3	2006	39,9%	28%	216365	1
Hüttisheim	2	2006			1385	0

Légende :

Liste des thèmes

1= Implantation d'activités économiques

2= Statuts du personnel et de l'administration

3= Infrastructures publiques et sociales

4=Cas particuliers

5= Transports

6= Infrastructures publiques, approvisionnement local

7= Logement

8= Politiques culturelles

9= Élimination des déchets

10= Réformes territoriales

11= Taxes et impôts

Origine de l'initiative

0= Échec de l'initiative populaire

1= Initiative populaire valable

2= Initiative du conseil municipal

3= Initiative convertie directement en décision locale

9= Provenance non connue

Ces données sont issues d'un travail de recherche mené avec Fabian Reidinger. Elles ont donné lieu à la rédaction d'un rapport pour l'association *Mehr Demokratie* dans le Bade-Wurtemberg (http://www.mitentscheiden.de/fileadmin/pdfarchiv/LV_Baden-Wue/2006-bawue-be-bilanz.pdf)

C. Liste des référendums et des consultations dans les communes françaises de plus de 5000 habitants entre 1995 et 2006

Département	Ville	Taille de commune	Affiliation	Intercommunalité	Date d'entrée mairie	Cumul dans l'espace du maire en place
Alpes de Haute-Provence	Manosque	2	UMP	CDC	2001	0
Alpes-Maritimes	Mandelieu-la-napoule	2	UMP	Sans intercommunalité	1995	1
Alpes-Maritimes	Nice	6	DVD	CA	1995	2
Aveyron	Saint-Affrique	1	PS	CDC	2001	2
Aveyron	Villefranche-de-Rouergue	2	UMP	CDC	2001	1
Bas-Rhin	Geispolsheim	1	UMP	CU	1995	2
Bas-Rhin	Reichshoffen	1	sans étiquette	CDC	2001	0
Bouches-du-Rhône	Aubagne	3	PCF	CA	2001	2
Bouches-du-Rhône	Berre-l'étang	2	DVG	CA	1989	2
Bouches-du-Rhône	Bouc-bel-air	2	UMP	CA	2002	1
Bouches-du-Rhône	Châteauneuf-les-Martigues	2	PS	CU	2003	2
Bouches-du-	Fos-sur-mer	2	sans	SAN	2004	1

Rhône			étiquette			
Bouches-du-Rhône	Istres	3	PS	SAN	2002	1
Bouches-du-Rhône	Les pennes-mirabeau	2	PS	CA	2001	2
Bouches-du-Rhône	Marignane	3	FN	CU	1995	2
Bouches-du-Rhône	Peypin	1	sans étiquette	CDC	2001	0
Bouches-du-Rhône	Rognac	2	sans étiquette	CA	2001	1
Bouches-du-Rhône	Saint-Rémy-de-Provence	2	PS	CDC	2004	1
Bouches-du-Rhône	Septèmes-les-Vallons	2	PCF	CU	1999	1
Bouches-du-Rhône	Vitrolles	3	PS	CA	2002	2
Calvados	Caen	5	UMP	CA	2001	1
Cher	Saint-amand-montrond	2	UMP	CDC	1983	2
Deux-Sèvres	Bressuire	2	sans étiquette	CDC	2000	1
Doubs	Besançon	5	PS	CA	2001	1
Drôme	Romans-sur-Isère	3	PS	CDC	1990	0
Essonne	Crosne	1	PS	CA	2003	0
Essonne	Saint-Germain-lès-Corbeil	1	sans étiquette	CA	2001	1
Essonne	Saint-michel-sur-orge	2	DVG	Sans intercommunalité	1971	1
Eure	Pont-Audemer	1	PS	CDC	2001	0
Gironde	La teste-de-buch	2	PS	CA	2001	1
Gironde	Le Taillan-Médoc	1	PS	CU	2001	1
Hautes-Alpes	Briançon	2	UMP	CDC	1983	2
Haute-Savoie	Chamonix-Mont-Blanc	2	DVD	CDC	1983	1
Hauts-de-Seine	Gennevilliers	3	PCF	Sans intercommunalité	2001	1

Hérault	Sète	3	sans étiquette	CA	2001	1
Isère	Charvieu- Chavagneux	1	UMP	CU	1983	2
Isère	Le Péage- de- Roussillon	1	sans étiquette	CDC	2001	0
Loire	Andrezieux- Boutheon	1	sans étiquette	CDC	1998	0
Loire- Atlantique	Thouaré-sur- Loire	1	UDF	CU	1986	1
Loiret	Briare-le- Canal	1	sans étiquette	CDC	1977	1
Loiret	Saran	2	PCF	CA	1977	1
Lot-et- Garonne	Marmande	2	PS	CDC	1983	2
Maine-et- Loire	Avrillé	2	UMP	CA	1983	3
Maine-et- Loire	Cholet	4	UMP	CA	1995	2
Manche	Cherbourg- octeville	3	PS	CU	1995	2
Manche	Équeurdrevill e-hainneville	2	PS	CU	2001	1
Manche	La Glacerie	1	sans étiquette	CU	2001	1
Manche	Querqueville	1	DVD	CU	1995	1
Manche	Tourlaville	2	PS	CU	1995	1
Marne	Reims	5	DVD	CA	1999	1
Nord	Croix	2	UDF	CU	1995	1
Nord	Dunkerque	4	PS	CU	1989	2
Nord	Hautmont	2	DVD	CDC	1989	1
Nord	Hem	2	UDF	CU	1998	2
Nord	Jeumont	2	UMP	CA	1995	2
Nord	La madeleine	2	UMP	CU	1977	1
Nord	Lambersart	2	UMP	CU	2005	2
Nord	Marcq-en- baroeul	3	UMP	CU	2001	1
Nord	Mons-en- baroeul	2	DVG	CU	2001	1
Nord	Mouvaux	2	UMP	CU	1996	1
Nord	Roncq	2	sans	CU	2001	0

			étiquette			
Nord	Saint-Pol-sur-Mer	2	DVG	CU	1995	2
Nord	Wasquehal	2	UDF	CU	1977	1
Paris	Paris	6	PS		2001	1
Pas-de-Calais	Houdain	1	PCF	CA	1983	2
Puy-de-Dôme	Cournon-d'auvergne	2	PS	CA	2001	2
Puy-de-Dôme	Lempdes	1	sans étiquette	CA	1983	1
Pyrénées-Atlantiques	Mourenx	1	PS	CDC	1995	2
Pyrénées-Orientales	Argelès-sur-Mer	1	PS	CDC	2001	2
Pyrénées-Orientales	Cabestany	1	PCF	Sans intercommunalité	1977	1
Saône-et-Loire	Louhans	1	DVD	CDC	1989	0
Saône-et-Loire	Tournus	1	DVD	CDC	1995	1
Savoie	Saint-Jean-de-Maurienne	1	PS	CDC	1977	0
Seine-et-Marne	Chelles	3	PS	CDC	1995	1
Seine-et-Marne	Vert-Saint-Denis	1	PS	SAN	2001	2
Seine-Saint-Denis	Aubervilliers	4	PCF	CA	2003	0
Seine-Saint-Denis	Bobigny	3	PCF	Sans intercommunalité	2006	0
Seine-Saint-Denis	La courneuve	3	PCF	CA	1996	1
Seine-Saint-Denis	Le blanc-mesnil	4	PCF	Sans intercommunalité	1989	0
Seine-Saint-Denis	Les Pavillons-sous-Bois	2	UMP	Sans intercommunalité	1995	1
Seine-Saint-Denis	L'île-Saint-Denis	1	Les Verts	CA	2001	0
Seine-Saint-Denis	Saint-Denis	4	PCF	CA	2004	2

Seine-Saint-Denis	Sevran	3	PCF	Sans intercommunalité	2001	1
Seine-Saint-Denis	Stains	3	PCF	CA	1996	1
Seine-Saint-Denis	Vaujours	1	UMP	Sans intercommunalité	1995	0
Tarn	Gaillac	2	PS	CDC	1995	1
Tarn-et-Garonne	Castelsarrasin	2	sans étiquette	CDC	1989	2
Tarn-et-Garonne	Moissac	2	PS	CDC	1983	1
Val-de-Marne	Alfortville	3	PS	CA	1988	2
Val-de-Marne	Arcueil	2	DVG	CA	1997	2
Val-de-Marne	Charenton-le-pont	2	PS	CDC	2001	2
Val-de-Marne	Gentilly	2	PCF	CA	1997	1
Val-de-Marne	Ivry-sur-Seine	4	PCF	Sans intercommunalité	1998	0
Val-de-Marne	La queue-en-brie	2	PCF	CA	2001	1
Val-de-Marne	Vitry-sur-Seine	4	PCF	Sans intercommunalité	1996	0
Val-d'Oise	Deuil-la-Barre	2	UMP	CA	1997	1
Var	Saint-Mandrier-sur-Mer	1	UMP	CA	1995	1
Var	Sanary-sur-Mer	2	DVD	Sans intercommunalité	1989	1
Vaucluse	Valréas	1	UMP	CDC	2005	0
Vienne	Saint-Benoît	1	sans étiquette	CA	2001	2
Yvelines	Achères	2	PCF	Sans intercommunalité	1998	0
Yvelines	Mantes-la-Jolie	3	UMP	CA	2005	1

Légende

-Taille de commune (1=5 000 à 9 999 habitants, 2=10 000 à 29 999 habitants, 3= 30 000 à 49 999 habitants, 4= 50 000 à 99 999 habitants, 5= 100 000 à 199 999 habitants)

-Etiquette partisane (UMP= Union pour la Majorité Populaire, UDF= Union pour la Démocratie Française, DVD= Divers Droite, FN= Front National, PS= Parti Socialiste, PCF= Parti Communiste Français, DVG= Divers Gauche)

-Intercommunalité (CDC= Communauté de communes, CA= Communauté d'agglomération, CU= Communauté urbaine, SAN= Syndicat d'agglomération nouvelle)

-Date d'entrée en mairie= date à laquelle le maire a été élu pour la première fois

-Cumul dans l'espace= nombre de mandats électifs ainsi que la vice-présidence et la présidence d'intercommunalité (0= aucun cumul, 1= deux mandats (un cumul), 2= trois mandats, 3= plus de trois mandats)

D. Bilan des pratiques référendaires dressé par l'association Mehr Demokratie en 2007

-De 1956 à 2007, 4 587 demandes de référendum ont été recensées dans les *Länder* allemands dont 2 226 ont conduit à un référendum local. Parmi ces 4 587 demandes, 3 721 étaient des initiatives populaires, 711 des initiatives municipales, le sort de 155 procédures n'étant pas connu.

-28% des initiatives populaires ont été déclarées irrecevables, le Mecklembourg-Poméranie Extérieure est le Land qui a connu le plus fort taux d'échec des initiatives (57%) alors que Hambourg et la Bavière ont le taux le plus bas autour de 15%.

-14% des initiatives populaires ont directement été acceptées par les autorités locales et au total 40% des initiatives populaires ont obtenu un succès soit après la décision des autorités soit après le résultat du référendum local.

-Environ 17% de tous les référendums locaux n'ont pas atteint le taux d'approbation.

-Environ 40% des initiatives populaires ont eu lieu en Bavière.

-Le taux de participation moyen des référendums locaux en Allemagne a atteint les 50,4%.

-Le tableau ci-dessous reprend les thèmes des initiatives populaires en Allemagne entre 1956 et 2007.

Thèmes des initiatives populaires en Allemagne (1956-2007)

Classement des thèmes des initiatives populaires (demandes de référendum)	Exemples	Nombre d'initiatives	Proportion
Elimination des déchets	Traitement des eaux usées, centres de tri	237	5,2%

	sélectif		
Réformes territoriales	Fusion des communes	631	13,8%
Taxes et impôts	Tarif de l'eau	73	1,6%
Projets culturels	Musées, théâtres	201	4,4%
Projets d'aménagement urbain	Fermeture d'une zone industrielle	229	5%
Transports	Création d'une voie supplémentaire, contournement routier, zone piétonne	788	17,2%
Implantation d'activités économiques dont antennes de téléphonie portable	Création ou extension d'une zone commerciale	642	14%
		(128)	(2,8%)
Logement		86	1,9%
Infrastructures publiques, approvisionnement local (réseau d'assainissement des eaux...)	Construction d'une mairie	642	14%
Infrastructures publiques et sociales	Écoles, jardins d'enfants, santé publique,	816	17,8%
Cas particuliers	-	162	3,5%
Règlement de la commune	Fonction du maire	80	1,7%
Total		4587	100%

Source : <http://www.mehr-demokratie.de/buergerbegehrens-bericht.html>, rapport 2007.

V. Documents relatifs à l'organisation de référendums locaux

Documents relatifs aux référendums locaux organisés dans les communes de Cobourg (Bavière) et de Mons-en-Baroeul (France).

Verlorene Abstimmungsscheine werden nicht ersetzt!

Stadt Coburg
Verwaltungsgemeinschaft
Zutreffendes bitte ankreuzen <input checked="" type="checkbox"/> oder in Druckschrift ausfüllen

ABSTIMMUNGSSCHEIN für den Bürgerentscheid

„Busumsteigeplatz am Theaterplatz“

am 22. September 2002

Nur gültig für die Stadt Coburg

Abstimmungs-
schein Nr.

Bürgerverz. Nr.

oder Abstimmungsschein gem. § 22 Abs. 2 GLKrWO

Der/Die obengenannte Stimmberechtigte

geboren am	Wohnung (Straße, Haus-Nr., PLZ, Ort) – Nur ausfüllen, wenn Versandanschrift nicht mit der Wohnung übereinstimmt –
------------	---

kann mit diesem Abstimmungsschein an der Abstimmung teilnehmen

- gegen Abgabe des Abstimmungsscheins und unter Vorlage eines Personalausweises, bei Unionsbürgern unter Vorlage eines gültigen Identitätsausweises, oder des Reisepasses durch **Stimmabgabe** in einem **beliebigen Abstimmungsraum der Stadt Coburg** oder
- durch **Briefabstimmung**.

Ort, Datum

Coburg,

I. A.

(Eigentliche Unterschrift der/des mit der Erteilung des Abstimmungsscheins beauftragten Bediensteten)



Achtung Briefabstimmende!

Nachstehende „Versicherung zur Briefabstimmung“ bitte nicht abschneiden. Sie gehört zum Abstimmungsschein und ist mit Unterschrift, Ort und Datum zu versehen. Dann erst den Abstimmungsschein in den hellroten Abstimmungsbriefumschlag stecken.

Versicherung zur Briefabstimmung

Ich versichere der mit der Durchführung der Briefabstimmung betrauten **Stadt Coburg**, dass ich den/die beigefügten Stimmzettel

persönlich gekennzeichnet habe.

oder

als Hilfsperson*) gemäß dem erklärten Willen der abstimmenden Person gekennzeichnet habe.

Ort, Datum

Unterschrift der abstimmenden Person (Vor- und Familienname)

Ort, Datum

Unterschrift der Hilfsperson (Vor- und Familienname)

Weitere Angaben in Blockschrift
Vor- und Familienname der Hilfsperson

Anschrift der Hilfsperson (Straße, Haus-Nr., PLZ, Wohnort)

BRUNNEN
Bundliche BREVET
Abstimmungsschein-KIT-02, Stadt Coburg
Junferling gibb

*) Abstimmende Personen, die das Lesen und/oder Schreiben nicht selbst durchführen können, können eine Person ihres Vertrauens beauftragen, deren Hilfe sie sich bei der Stimmabgabe bedienen wollen. Diese unterschreibt auch die „Versicherung zur Briefabstimmung“. Die Hilfsperson muss gewährleisten, dass sie bei der Rückbildung von der Stimmabgabe eines anderen erlösen hat.



Stimmzettel

für den

Bürgerentscheid

in Coburg

am 22. September 2002

Wollen Sie, dass der „Josiasgarten“ und der „Josiasplatz“ am Theaterplatz im jetzigen Zustand, also ohne Busbahnhof, erhalten bleiben?

Ja

Nein

Madame, Monsieur,

En réponse aux lettres que nous avons adressées à tous les habitants de notre commune concernant la création éventuelle d'un service de patrouilles de police municipale, vous nous avez fait part de votre souhait d'être associé à la préparation de la consultation qu'organise notre Municipalité sur ce sujet.

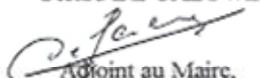
Il s'agit maintenant de mettre en place les trois comités qui, avec l'aide d'un professionnel de la communication, se chargeront de rassembler et mettre en forme les arguments en faveur de chacune des options qui seront proposées au vote des Monsois.

Nous avons donc le plaisir de vous inviter à une réunion d'organisation qui se tiendra à cet effet le :

**Lundi 26 octobre, de 20 H 30 à 21 H 30,
salle du Conseil municipal à l'Hôtel de Ville**

Dans l'attente, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de nos sentiments dévoués.

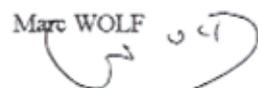
Gérard DE CALUWE



Adjoint au Maire,
délégué à la Sécurité



Marc WOLF



Maire de
MONS-en-Barœul

BULLETIN DE VOTE

Cocher la réponse OUI ou NON pour chacune des deux questions

1^{re} question : Un réseau de télédistribution pour tous

OUI

- . financement municipal sans augmentation des impôts
- . raccordement gratuit pour tous les logements
- . suppression des dépenses d'antennes particulières

NON

- . concession à une entreprise privée qui financera par abonnement (1 700 F par an par logement)
- . baisse des impôts locaux de 4,5 %
- . maintien des dépenses d'antenne pour les non abonnés et les immeubles

2^e question : Des équipements et services nouveaux

OUI

- . organisation de classes temporaires à la neige, à la mer ou à la campagne pour les enfants des écoles
- . 2 courts de tennis couverts et agrandissement de la salle de Hand ball
- . subvention pour de nouvelles activités des associations et le sport de compétition

Financement sans augmentation d'impôts

NON

- . pas de réalisations nouvelles
- . abandon des activités des clubs sportifs pour la compétition de haut niveau
- . baisse des impôts locaux de 2,5 %

Rappel : LES CONSÉQUENCES DU VOTE POUR LE BUDGET ET LES IMPOTS LOCAUX

1 ^{ère} question : télédistribution		2 ^{ème} question : autres équipements et services		conséquences pour les impôts locaux	exemple d'une taxe d'habitation de 2 000 F
OUI	+	OUI	—	0 %	pas d'augmentation
OUI	+	NON	—	-2,5 %	- 50 F
NON	+	OUI	—	- 4,5 %	- 90 F
NON	+	NON	—	- 7 %	- 140 F

Important : VOUS POUVEZ FAIRE D'AUTRES PROPOSITIONS ET REMARQUES
AU DOS DE VOTRE BULLETIN SANS QUE CELUI-CI SOIT CONSIDÉRÉ COMME NUL

Table des matières

<i>Sommaire</i>	2
<i>Remerciements</i>	5
<i>Liste des abréviations</i>	7
<i>Tableaux et figures</i>	9
<i>Introduction</i>	15
I. Les instruments démocratiques	17
A) Gouvernement direct et gouvernement représentatif	17
1) Le régime athénien	18
2) La perception de la démocratie directe dans les régimes représentatifs.....	19
3) La réalité de la démocratie semi-directe	22
B) Instruments et outils	24
II. Les systèmes de démocratie locale.....	25
A) La participation des citoyens à la vie locale.....	26
B) La spécificité du référendum local	27
1) Problèmes définitionnels.....	27
2) Histoire du référendum	28
3) Types de votes locaux non électifs	32
4) Le facteur temps	37
III. Les enjeux de la comparaison	39
A) L'institution du référendum local.....	40
1) Le statut de la comparaison	40
2) Les contours du référendum local en France et en Allemagne	43
B) La comparaison des pratiques de démocratie directe.....	46
1) La nécessité d'une approche institutionnaliste.....	46
2) Les travaux sur la participation locale en France et en Allemagne.....	48
IV. Le protocole de recherche et les axes de réflexion.....	53
A) La recherche comparative configurationnelle.....	54
1) Les étapes de la recherche qualitative.....	55
2) L'usage des banques de données	59
3) Synthèse du protocole de recherche.....	61
B) Un nouvel âge de la représentation politique	62
1) Les paradoxes de l'injonction référendaire	63
2) La généalogie du référendum local en France et en Allemagne	63

3) La mesure réelle de la perturbation induite par le référendum local.....	64
4) Le référendum local et les autres procédures de participation.....	65
Première partie : Les paradoxes de l'injonction référendaire	70
Chapitre 1 : L'insertion du référendum dans les systèmes politiques locaux	72
I. Deux traditions référendaires : la Suisse et les Etats-Unis.....	74
A) La banalisation de la pratique référendaire	74
1) Les assemblées communales	75
2) Les référendums communaux en Suisse	78
3) La fonction du référendum local.....	82
B) Le référendum local et le mouvement populiste aux États-Unis.....	83
1) L'origine des revendications populistes.....	83
2) L'institutionnalisation de l'initiative populaire et du référendum	85
II. Situation internationale des pratiques du référendum local.....	89
A) L'inclusion du référendum local	90
1) Augmentation de la pratique au sein des régimes représentatifs	90
2) Le référendum local au service de la transition politique	96
B) Le coefficient décisionnel	99
1) Les différentes formes du référendum local	99
2) Le référendum consultatif et le référendum décisionnel.....	100
C) L'autonomie locale au sein du Conseil de l'Europe.....	101
1) L'encouragement à la participation locale.....	101
2) Participation et autonomie locale.....	102
Chapitre 2 : La diffusion d'une norme participative en France et en Allemagne	105
I. La diffusion du référendum comme mécanisme de consultation.....	106
A) L'extension de la norme référendaire.....	107
1) Le référendum d'entreprise.....	107
2) Le référendum administratif en France.....	112
B) Étude des référendums partisans	113
1) Le référendum au service de la cohérence des attitudes des partis politiques.....	113
2) L'apparition de référendums militants locaux	114
C) Les consultations infra-communales	116
1) Les consultations de quartier en France.....	116
2) Les référendums de quartier en Allemagne	122
II. L'injonction participative et le référendum local au sein des espaces publics locaux	123
A) La mise en scène du pouvoir mayoral.....	124
1) La valorisation du registre de la proximité en France.....	125
2) Un pouvoir mayoral accru en France et en Allemagne.....	131
B) Vers une homogénéisation des systèmes de démocratie locale en Allemagne	138

1) L'élection directe des maires et l'institutionnalisation du référendum local	139
2) Le panachage des listes et le cumul de voix	143
III. La mise en abyme du système représentatif.....	146
A) L'attitude des partis politiques face à l'idéologie participative	147
1) L'idéologie participative au sein des partis politiques allemands.....	148
2) L'idéologie participative des partis politiques français	149
3) L'idéologie participative des partis hors système.....	150
B) L'invocation référendaire comme motif récurrent du discours politique.....	155
1) Éloge du référendum comme remède à l'indifférence politique en France	156
2) Le renouvellement du pacte démocratique au moment des campagnes électorales.....	159
3) La demande de référendum fédéral en Allemagne	172
4) La place du référendum dans les campagnes des élections locales.....	176
C) Conclusions de la première partie	186
1) Le baromètre des déceptions à l'égard du régime représentatif.....	186
2) La référence à la participation locale dans le discours politique.....	187
3) La transformation du cadre représentatif	188
4) L'affirmation d'une idéologie participative.....	190

Deuxième partie : Généalogie comparée de l'institution du référendum local en France et en Allemagne..... 192

Chapitre 3 : État des lieux des pratiques et des législations en France et en Allemagne

I. La récente augmentation du nombre de référendums locaux.....	196
A) L'évaluation approximative de la pratique : l'incertitude des sources.....	197
1) La saisie de données statistiques en France	198
2) La saisie de données statistiques en Allemagne.....	199
B) Une pratique restreinte en France.....	201
1) Les variations dans l'estimation de la pratique.....	202
2) Recenser les consultations sauvages.....	204
3) Bilan des référendums locaux en France	207
C) Une pratique plus lisible en Allemagne	210
1) Estimation de la pratique du référendum local en Allemagne	210
2) L'essor du référendum local à partir de 1990	213
II. Accélération du tempo législatif en matière référendaire	214
A) La bataille du quorum : la comparaison comme mise en perspective des pratiques en Allemagne	214
1) L'institutionnalisation du taux d'approbation en Allemagne.....	215
2) Définition d'un catalogue de conditions dans les <i>Länder</i> allemands.....	219
3) Existence d'un seuil référendaire	223
B) L'inscription du référendum local au sein du contexte de la participation	231
1) Comparaison du contexte législatif.....	232
2) Les ambiguïtés du référendum d'initiative locale en France	235

3) Le référendum local comme complément des systèmes politiques locaux en Allemagne.....	238
III. Le référendum local entre exclusion et inclusion.....	240
A) Les premières expériences référendaires locales dans les deux pays	241
1) Le système communal français et l'autonomie communale allemande.....	241
2) La sanction par le pouvoir central des premières consultations locales en France	243
3) Les relais parlementaires de la demande référendaire en France.....	246
4) Les traces de démocratie directe en Allemagne.....	250
B) La redécouverte du référendum local.....	252
Chapitre 4 : Généalogie de la demande référendaire	255
I. La gamme des référendums locaux.....	255
A) La variété des échelons locaux.....	255
1) Comparaison des structures territoriales.....	256
2) Les possibilités de référendum local.....	259
B) Deux contextes distincts : la Réunification et la Décentralisation	261
1) Le cumul des mandats ou le verrouillage du système représentatif français	265
2) Le fédéralisme allemand et les formes d'autonomie locale	270
II. Amphibologie des pratiques référendaires dans les deux pays : le local et le national	272
A) Influences croisées : Constitution de Weimar et V ^e République Française	272
1) Une tradition plébiscitaire excluant le recours au référendum local	273
2) Analyse du refoulement allemand : la « <i>plebischobie</i> »	278
3) L'accroissement paradoxal de la demande référendaire en France.....	284
B) Autogestion et participation	289
1) Les expériences autogestionnaires en France	290
2) Les initiatives citoyennes en Allemagne (<i>Bürgerinitiativen</i>)	298
III. Les promoteurs du référendum local.....	301
A) La genèse de l'association ADELS et la participation.....	301
1) Acteurs associatifs et élus locaux	302
2) Le combat en faveur de la démocratie participative	304
B) La présence d'une demande sociale forte en Allemagne : genèse de l'association	
<i>Mehr Demokratie</i>	307
1) Art et démocratie directe : la recherche d'une autonomie sociale et politique	309
2) Les espoirs de la Réunification en termes de participation politique.....	312
3) Trajectoires militantes et fonctionnement de l'association.....	316
4) Le succès de l'introduction du référendum local en Bavière et à Hambourg	317
C) Conclusions de la deuxième partie.....	321
1) L'inversion des échelles référendaires en France et en Allemagne	321
2) L'invention allemande du taux d'approbation	322

Troisième partie : La contrainte référendaire comme contretemps démocratique. 324

Chapitre 5: La mise sur agenda des problèmes politiques locaux..... 328

I.	Analyse des séquences temporelles.....	329
A)	Le dépôt de l'initiative	329
1)	Les contraintes temporelles de l'initiative populaire en Allemagne	329
2)	Les raisons de l'échec des initiatives en Allemagne	332
B)	L'organisation du référendum	334
II.	Le référendum comme occasion participative.....	336
A)	La visibilité de la procédure	336
1)	La connaissance de l'instrument référendaire en Allemagne.....	336
2)	La méconnaissance de l'instrument référendaire en France	339
3)	Le profil sociologique des participants aux référendums en Allemagne	340
B)	Le scepticisme envers le système représentatif.....	343
1)	Le référendum local comme expression d'une insatisfaction relative	343
2)	La légitimité exclusive du mandat électif en France.....	346
C)	Le jeu des échelles : comparaison des pratiques référendaires communales et régionales en Allemagne	347
III.	Les thèmes référendaires comme indicateurs de nouvelles valeurs	353
A)	La transformation des valeurs	353
1)	Un désir de participation dans les nouveaux Länder	354
2)	Les caractéristiques de la nouvelle culture politique	358
3)	Les valeurs post-matérialistes en France et en Allemagne	359
B)	Le classement des questions référendaires.....	360
1)	La définition des thèmes.....	361
2)	Le libellé des questions référendaires.....	377
	Chapitre 6 : Les conséquences réelles des situations référendaires.....	382
I.	Typologie des combinaisons référendaires	383
A)	L'institutionnalisation de l'initiative populaire.....	383
1)	Contrôle du référendum par les maires en France	384
2)	Le recours à la pétition	387
B)	Mesure de la réussite des initiatives dans les deux pays	397
1)	La prise en compte du point de vue des initiateurs	397
2)	Les ressources des initiatives populaires	406
3)	L'interprétation du résultat du vote par les autorités locales	413
C)	L'inversion du tempo représentatif : le cas de la révocation.....	421
1)	Les dispositifs de surveillance des élus	422
2)	La pratique de la révocation.....	425
II.	Les enjeux des référendums locaux	431
A)	L'habitat comme univers de référence des référendums locaux.....	432
1)	Le souci de l'environnement.....	432
2)	Le phénomène <i>NIMBY</i>	433
B)	Le coût des procédures référendaires	439

C) Conclusions de la troisième partie.....	443
1) Une fonction de mise sur agenda de nouveaux problèmes publics.....	443
2) Une influence davantage symbolique.....	444
Quatrième partie : La dynamique participative du référendum local	446
Chapitre 7 : Étude de l'espace-temps référendaire.....	448
I. Le référendum contribue à la formation d'une identité locale.....	448
A) Les référendums de fusion	449
1) L'échec des référendums de fusion en France.....	449
2) La simplification de la carte communale en Allemagne.....	453
3) Les référendums de démembrement communal en France.....	456
B) Le référendum et l'identité communale	459
1) La narration locale en France.....	460
2) Le contrôle juridique des référendums	461
II. Le profil des communes à vocation référendaire.....	466
A) L'influence de la configuration territoriale.....	466
1) Taille des communes et usage du référendum en Allemagne.....	467
2) Dynamique métropolitaine en Allemagne et intercommunalité en France.....	470
B) Taille des communes et taux de participation	472
1) Les taux de participation moyens des référendums locaux bavarois.....	473
2) Les taux de participation moyens des référendums locaux français.....	474
3) À la recherche d'un optimum démocratique.....	475
C) La fréquence référendaire.....	476
1) Calcul de la probabilité référendaire.....	476
2) L'enracinement des pratiques référendaires	484
III. Le référendum local comme outil de communication politique	493
A) Communiquer et participer.....	493
1) Les annonces de référendum local.....	493
2) La multiplication des instances consultatives en France.....	495
3) Les questionnaires et les sondages locaux.....	497
4) L'émergence de maires participatifs en France	499
B) La démocratie participative au service du déclin partisan : le cas du PCF	503
1) L'usage de la consultation locale dans la mutation idéologique du PCF.....	503
2) Les expérimentations participatives des municipalités communistes françaises.....	505
Chapitre 8 : La mise en écho avec d'autres instruments de démocratie participative	509
I. Le référendum comme vecteur de mobilisation.....	511
A) La recherche incertaine de la délibération collective : étude des campagnes référendaires en France et en Allemagne	511
1) La qualité de l'information	511
2) Le déroulement des campagnes référendaires	513

B)	Impact décisionnel du référendum local : terminaison des procédures de démocratie participative	522
1)	Les vertus conclusives du référendum local	522
2)	Délibérer sans décider : le cas du débat public en France.....	524
3)	Le ralentissement des politiques locales.....	527
II.	L'isolement du référendum au sein du dispositif participatif.....	530
A)	La relation entre le référendum local et les autres instruments de démocratie participative	531
1)	Les assemblées communales extraordinaires.....	532
2)	Le privilège des conseils de quartier.....	536
3)	Les modalités de combinaison entre gouvernement représentatif et dispositifs de participation	542
B)	La singularité du référendum local.....	547
1)	Le référendum local comme recours de l'opposition locale	547
2)	L'usage plébiscitaire du référendum local en France	552
III.	L'apprentissage des règles de la représentation : mise en évidence d'une pédagogie référendaire.....	554
A)	La lisibilité du cadre représentatif.....	555
1)	Le référendum local comme mise en perspective du jeu politique local	555
2)	Le fonctionnement du gouvernement local.....	561
B)	La confiance des élites locales	565
1)	Les attitudes des citoyens vis-à-vis des élites locales	565
2)	L'adaptation des élites à la démocratie directe	567
C)	Les innovations technologiques et la démocratie locale	575
1)	L'évolution de l'information locale	575
2)	Les essais de démocratie électronique	577
D)	Conclusions de la quatrième partie	584
1)	La singularité du référendum : l'influence sur le processus de décision.....	584
2)	Une dynamique interne au système représentatif	584
3)	La conversion du référendum en stratégie de communication.....	584
	Conclusion.....	586
I.	Un effet de complexification des systèmes politiques locaux.....	587
II.	Un enrichissement de la communication politique	589
A)	La codification d'une norme participative	589
1)	La question des échelles d'application du référendum	589
2)	Le référendum comme instrument de régulation politique	590
B)	Les vertus communicationnelles du référendum local	591
III.	Une dynamique plébiscitaire dissymétrique des systèmes politiques locaux	592
IV.	L'émergence d'une nouvelle culture politique.....	594
A)	De nouveaux rôles pour de nouveaux thèmes.....	595

B) La démocratisation du cadre représentatif.....	598
1) L'apprentissage du fonctionnement du système représentatif	598
2) La mise en forme du travail de représentation.....	599
3) La redéfinition des catégories de classement des formes démocratiques	600
4) Une conception élargie de la représentation politique	602
Bibliographie.....	605
I. Ouvrages et articles généraux	605
A) Ouvrages et articles portant sur la participation politique	605
1) Ouvrages.....	605
2) Chapitres d'ouvrages et articles.....	608
B) Ouvrages et articles portant sur le contexte politique	610
1) Ouvrages et articles portant sur l'Allemagne.....	610
2) Ouvrages et articles portant sur la France.....	612
C) Ouvrages et articles portant sur la méthodologie	614
D) Ouvrages et articles portant sur le référendum	616
E) Autres ouvrages généraux	618
II. Ouvrages et articles portant sur le système politique local	620
A) Le système politique local en France	620
1) Ouvrages portant sur le système politique local	620
2) Chapitres d'ouvrages et articles.....	621
3) Témoignages portant sur la vie politique locale	624
4) Travaux universitaires	625
5) Rapports et documents officiels.....	626
B) Du système politique local en Allemagne.....	627
1) Ouvrages portant sur le système politique local	627
2) Chapitres d'ouvrages et articles.....	628
3) Témoignages portant sur les pratiques démocratiques locales.....	630
4) Travaux universitaires	630
5) Sources Internet	631
C) Ouvrages et articles portant sur la comparaison franco-allemande.....	632
D) La démocratie locale dans les autres pays.....	632
Glossaire des termes allemands.....	637
Annexes	640
I. Tableau récapitulatif d'entretiens et d'observations	640
A) Entretiens réalisés en France et en Allemagne.....	640
B) Autres entretiens.....	645
C) Organisation des observations participantes et simples	646
II. Liste d'enquêtes	646

A. Enquête sur la place de la démocratie locale dans les thèmes de campagne des élections régionales et cantonales de 2004.....	646
B. Récapitulatif des enquêtes statistiques consultées.....	648
C. Archives de presse consultées	650
III. Exemple de charte de la participation rédigée en vue des élections municipales de mars 2008 à Talence par la liste de gauche unie.....	650
IV. Liste des référendums locaux.....	657
A. Liste officielle des consultations locales en France de 1995 à 2004.....	657
B. Liste des initiatives populaires et des référendums locaux dans le Bade-Wurtemberg entre 1975 et 2006	681
C. Liste des référendums et des consultations dans les communes françaises de plus de 5000 habitants entre 1995 et 2006.....	690
D. Bilan des pratiques référendaires dressé par l'association Mehr Demokratie en 2007	695
V. Documents relatifs à l'organisation de référendums locaux	696
<i>Table des matières.....</i>	701
