



HAL
open science

Les effets de l'institutionnalisation du référendum local en France et en Allemagne

Christophe Premat

► **To cite this version:**

Christophe Premat. Les effets de l'institutionnalisation du référendum local en France et en Allemagne. *Revue Française de Science Politique*, 2008, 58 (2), pp.257-283. halshs-00326197

HAL Id: halshs-00326197

<https://shs.hal.science/halshs-00326197>

Submitted on 2 Oct 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.

Les effets de l'institutionnalisation du référendum local en France et en Allemagne

Le thème de la participation des électeurs en dehors des échéances électorales est devenu un lieu commun dans tous les pays européens. La participation est 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 »¹, 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 collectives². Il s'agit pour nous d'étudier la manière dont sont utilisés les instruments de participation afin de rendre compte des effets de combinaison entre le gouvernement représentatif et la démocratie directe³. Il importe dans un premier temps de distinguer trois types de registres démocratiques, la démocratie participative, la démocratie représentative et la démocratie directe⁴. La démocratie représentative est rythmée par la régularité des élections, tandis que la démocratie directe formalise une participation occasionnelle sur une question spécifique. La démocratie participative se situe dans une problématique et à un stade expérimental, puisqu'elle vise une qualité de délibération au sujet d'une politique publique à suivre. Dans la réalité, ces trois registres sont souvent mêlés et mettent en évidence des temps différents de la politique, selon que l'on insiste sur le côté délibératif (construction d'un problème, agenda fixé par les acteurs) ou sur le côté décisionnel (élaboration de la politique publique). Dans cette optique, les instruments de participation sont évalués en fonction de l'articulation réussie entre le moment délibératif et le moment décisionnel. En fait, 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. 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 outil⁵ dès lors qu'il est institutionnalisé et filtré par un dispositif en place.

Il s'agit alors d'étudier la façon dont ces instruments s'assemblent⁶, se contredisent et contribuent à faire apparaître un espace public local. On pourrait reprendre la définition de Pierre Lascombes et de Patrick Le Galès en la transposant au champ de la participation. Selon ces auteurs, « l'instrumentation est bien une question politique car le choix de l'instrument,

¹ Bernard Manin, 1996, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, éditions Flammarion, p. 279.

² 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.

³ Lars Holtkamp, Jörg Bogumil, Leo Kißler, 2006, *Kooperative Demokratie, Das politische Potenzial von Bürgerengagement*, Frankfurt, New-York, Campus Verlag, p. 75.

⁴ Dominique Bourg, Daniel Boy, 2005, *Conférences de citoyens, mode d'emploi*, Paris, éditions Charles Léopold Mayer, Paris, p. 5.

⁵ 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, éditions La Découverte, p. 115.

⁶ 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, éditions La Découverte, p. 7.

qui peut d'ailleurs fait l'objet de conflits politiques, va structurer en partie le processus et ses résultats »⁷. 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 intérêts communs⁸. Le référendum, en tant que vote sur une question ou sur un texte, est l'outil moderne utilisé pour dégager une majorité de voix sur l'approbation ou le refus d'une politique publique. L'échelon local est saisi comme niveau concret d'appropriation des enjeux publics, le référendum local contraignant les élus à être au plus près de la demande de leurs administrés. Est-il pour autant un instrument permettant d'articuler le temps de la délibération et de la décision en matière de politiques publiques ? La comparaison de son insertion dans les systèmes de démocratie locale est déterminante, en particulier lorsqu'elle porte sur des systèmes représentatifs aux configurations territoriales diverses, tels que ceux de l'Allemagne et de la France.

Alors qu'en Allemagne la Réunification a très clairement permis de redéfinir les codes communaux de chaque *Land*, l'initiative populaire et le référendum local y ont été progressivement inclus avec des conditions juridiques diverses suivant les *Länder*, l'Allemagne étant un régime fédéral à tendance unitariste⁹. De ce point de vue, les pratiques de démocratie directe permettent très clairement aux *Länder* d'affirmer leur spécificité. Pour un régime unitaire à tendance décentralisatrice tel que la France, l'histoire du référendum local est plutôt celle d'une pratique marginalisée et résiduelle, le caractère décisionnel de ce référendum menaçant le pouvoir des élus locaux qui ne souhaitent pas le partager sur la scène locale, d'autant plus que les lois de décentralisation l'ont accru. Ce blocage institutionnel, malgré une reconnaissance juridique récente montre que le référendum local est un outil de démocratie directe redéfinissant le champ de la démocratie locale en Allemagne alors qu'il est un instrument en cours d'évolution en France qui n'a pas trouvé sa place réelle au sein des espaces publics locaux. La comparaison franco-allemande permet de poser le problème de la perturbation du temps représentatif due à l'institutionnalisation de ce type de procédure. En effet, la perturbation signifie que l'agenda des autorités locales se trouve surchargé par l'organisation de ces procédures qui ralentissent le rythme des politiques locales. De plus, les référendums locaux sont organisés dans les mêmes conditions que les élections locales et nécessitent la mise en œuvre de campagnes impliquant les gouvernements locaux. Du point de vue méthodologique, nous avons d'une part enquêté dans les deux pays sur la mise en application de la procédure auprès de plusieurs communes, puis recueilli des données pour l'ensemble des *Länder*. Enfin, nous avons effectué une recherche quantitative sur les consultations locales françaises entre 1995 et 2004 et sur les référendums et initiatives du *Land* du Bade-Wurtemberg dont la législation est comparable à la France pour analyser les effets de cette perturbation dans le temps.

⁷ 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.

⁸ Jean Baechler, 1994, *Précis de la démocratie*, Paris, éditions Calmann-Lévy, p. 78.

⁹ 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.

I) Les effets de la consultation face aux contraintes du référendum

A) Le classement des procédures de démocratie directe

Les outils de démocratie directe se classent en plusieurs catégories allant de celles qui se rapprochent le plus de la démocratie directe à celles qui relèvent de la démocratie semi-directe faisant intervenir les autorités locales dans le processus. L'assemblée communale est la réunion de tous les citoyens à une date précise et régulière pour délibérer et décider des affaires locales. Cet outil usité au Moyen-Âge subsiste dans de nombreuses communes suisses et dans certaines petites communes du Schleswig-Holstein et du Brandebourg¹⁰. Cette assemblée est régulièrement convoquée et remplace le système représentatif. La *Bürgerversammlung* est encore pratiquée dans des communes bavaroises, mais s'apparente plutôt à une forme de conseil régulier d'habitants sans que l'on puisse réellement parler d'assemblée communale. Par exemple, dans la ville de Nuremberg, la *Bürgerversammlung* 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 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 »¹¹. 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.

L'initiative populaire est la seconde procédure la plus directe qui formalise une demande citoyenne étayée par des signatures devant être examinées selon la loi en vigueur pour pouvoir être recevables. Un taux minimal de signatures est généralement requis dans les législations qui la définissent. Le but d'une initiative populaire est d'aboutir à un référendum local sur le problème relevé, à moins que l'objet de cette initiative ne soit directement adopté par les autorités locales. En France, l'initiative populaire communale instituée depuis 1995, est purement consultative alors qu'en Allemagne, elle est contraignante dans toutes les législations avec des taux de signatures variables. D'ailleurs, la définition des séquences des procédures de démocratie directe est plus complexe en Allemagne : on distingue la *Bürgerinitiative* (initiative citoyenne), le *Bürgerbegehren* (demande de référendum) et le *Bürgerentscheid* (décision populaire). Lorsqu'on évoque le *Bürgerentscheid*, cela signifie que le référendum est d'initiative populaire ou que la demande en a été faite par le conseil municipal, alors qu'en France on évoque le référendum d'initiative locale pour signaler que le référendum est demandé par les élus, en l'occurrence les maires. Dans de nombreux *Länder* allemands, l'initiative populaire peut être réactive, c'est-à-dire qu'il existe un laps de temps au cours duquel une décision locale peut être remise en question. La décision se trouve pour ainsi dire en suspens pour une période déterminée, alors qu'en France les consultations concernent plutôt des politiques publiques futures, l'inscription temporelle de la procédure n'étant pas la même. Il existe en fin un mode atténué de démocratie directe que l'on peut trouver dans la pétition où les autorités locales se trouvent interpellées sur une question particulière. La loi

¹⁰ Seules 46 communes allemandes connaissent encore ce principe soit 0,04% du nombre total de communes. Philipp Karr, 2003, *Institutionen direkter Demokratie in den Gemeinden Deutschlands und der Schweiz, eine rechtsvergleichende Untersuchung*, Baden-Baden, p. 119.

¹¹ Entretien semi-directif réalisé le 30/05/2005 et traduit par nous à Nuremberg avec Mr Frommer, responsable de l'administration communale de la ville.

française du 2 août 2003 définit un seuil minimal de signatures (10%) à partir duquel l'assemblée de la collectivité territoriale en question (commune, établissement intercommunal, département, région) doit mettre à l'ordre du jour de la séance la plus proche l'objet de la pétition. Ce seuil de signatures ramène *de facto* la pétition à une forme d'initiative populaire consultative.

Les thèmes de la consultation locale et du référendum ont été de plus en plus visibles dans les deux pays depuis le début des années 1990. Alors que le contexte de la Réunification a permis un renouveau des chartes locales précisant le statut de l'initiative populaire et du référendum communal, la décentralisation française a été plutôt un frein à la définition stricte des procédures de démocratie directe locale, le mode consultatif traduisant le malaise des élus locaux qui, du fait du cumul des mandats, maîtrisent à la fois la définition juridique de ces instruments et leur apparition sur l'espace public local. Le tableau 1 illustre néanmoins l'institutionnalisation progressive de l'initiative populaire et du référendum local dans les *Länder* allemands ainsi que l'évolution législative française qui a abouti à la définition du référendum local dans la loi du 2 août 2003 qui est décisionnel lorsque le taux de participation des électeurs dépasse les 50%. Le référendum local décisionnel n'existait jusqu'alors que pour le cas de la fusion des communes depuis la loi n°71-588 du 16 juillet 1971.

Tableau 1 : Principales lois récentes concernant le référendum local en France et en Allemagne

Année	France	Allemagne
1990		Introduction du référendum communal et de l'initiative populaire dans le Schleswig-Holstein
1992	Loi n° 92-125 du 6 février sur les consultations locales	
1993		Introduction du référendum communal et de l'initiative populaire dans les <i>Länder</i> de Saxe, de Saxe-Anhalt, de Brandebourg, de Hesse et de Thuringe
1994		Mecklembourg-Poméranie Extérieure, 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 1/5 ^e des électeurs	Référendum communal et initiative populaire introduits en Bavière suite à un référendum au niveau du <i>Land</i> (octobre)
1996		Référendum communal et initiative populaire à Bremerhaven
1997		Référendum communal et initiative populaire 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 (1/10° des électeurs)	

Source : synthèse personnelle

Dans la loi n°71-588 du 16 juillet 1971 complétée par la circulaire du ministre de l'Intérieur n°71-364 du 28 juillet 1971, le référendum local décisionnel¹² avait été institué pour tenter de débloquer ce mouvement de fusion communale nécessaire dans le cadre d'une réforme administrative de la France. Henri Roussillon rappelle que l'initiative populaire en matière de fusion communale avait été évoquée dans le projet Marcellin de 1969, les citoyens, à condition d'être 20%, pouvant être à l'origine d'un tel référendum¹³. C'est le seul moment où l'initiative populaire décisionnelle a été évoquée dans le débat politique français, avec la définition d'un taux minimal de signatures. En effet, alors qu'en ex-RFA, les réformes ont permis une diminution de 41% du nombre de communes, cette dernière n'a été que de 3% en France après la loi de 1971¹⁴. Actuellement, L'Allemagne dispose de 14 865 communes dont 563 dans les cinq nouveaux *Länder* alors qu'en France, nous recensons 36 779 communes¹⁵. Le référendum local décisionnel n'a pas joué son rôle en matière de réorganisation de la carte communale française, parce qu'il ravivait des tensions entre le pouvoir central (préfets) et les élus locaux. La fragmentation du tissu local français multipliant de fait les possibilités de

¹² Selon l'article 8 de cette loi, « les personnes inscrites sur les listes électorales municipales sont consultées sur l'opportunité de la fusion des communes lorsque la demande en est faite par la moitié des conseils municipaux des communes comptant les deux tiers de la population totale ou par les deux tiers des conseils municipaux des communes comptant la moitié de la population totale ».

¹³ Henri Roussillon, 1972, *Les structures territoriales des communes, réformes et perspectives d'avenir*, Paris, éditions LGDJ, p. 195.

¹⁴ Pierre Mauroy, 2000, « Refonder l'action publique locale », Rapport au Premier ministre, *La documentation française*, p. 33.

¹⁵ 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.

référendum communal n'a fait que renforcer le poids des élus locaux qui contrôlent le procédé et l'utilisent à des fins de légitimation. En France, la démocratie locale signifie pour les élus un accroissement de leurs prérogatives et tout au plus une meilleure communication avec leurs administrés. Des expérimentations sont possibles, elles restent circonstanciées, mais la constitutionnalisation du référendum local est vécue comme une loi qui s'impose d'en haut. En fait, la pression sur les élus s'exerce du haut et du bas, puisque le référendum local et l'initiative populaire étant reconnus, les systèmes politiques locaux appréhendent de voir une opposition aux projets locaux se constituer. Lors d'un entretien avec un conseiller général socialiste de Gironde, la question de la démocratie participative a été évoquée. Il ressortait de ces propos que le référendum local n'était pas une démarche relevant véritablement de la participation. « La démocratie participative suppose la consultation des habitants *via* des ateliers d'habitants ou des commissions spéciales avant la décision des élus. On associe les gens à l'élaboration des décisions [...] Je suis pour la démocratie participative, je suis contre le référendum. Un élu est élu pour prendre des décisions, sinon il ne sert à rien. Les référendums signifient le désengagement des élus. Pourquoi ne pas faire des référendums par l'intermédiaire des préfets ? On n'aurait plus besoin d'élus. Le référendum local me semble une mauvaise chose, peu adaptée à la complexité des problèmes »¹⁶.

Si l'on compare l'état de la pratique dans les deux pays depuis 1975, date à laquelle le référendum décisionnel local et l'initiative populaire n'existent que dans le *Land* du Bade-Wurtemberg et pour le cas des fusions communales en France, on obtient les résultats présentés dans le tableau 2. Certes, la plupart des référendums locaux en France sont consultatifs et une part non négligeable de ces référendums a été organisée en dehors de tout cadre juridique.

Tableau 2 : 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

De 1975 à 1992, nous recensons 292 consultations et référendums locaux en France pour 120 référendums locaux décisionnels en Allemagne (Bade-Wurtemberg et Schleswig-Holstein) avant que la tendance ne s'inverse nettement dès 1993, la rupture se situant en 1995 lorsque suite à un référendum lancé en Bavière grâce à l'association *Mehr Demokratie*¹⁷, l'initiative populaire et le référendum local ont été introduits avec des quorums favorables à la pratique. Depuis cette période, on observe que la moitié des référendums locaux survenant en Allemagne proviennent de ce *Land*. L'institutionnalisation de procédures de démocratie

¹⁶ Entretien semi-directif en face à face avec un conseiller général de Gironde réalisé le 02/02/2005.

¹⁷ Cette association s'est constituée en 1988, elle regroupe environ 5 000 adhérents et son objectif est de lutter pour améliorer la pratique du référendum et de l'initiative populaire à tous les échelons territoriaux.

directe est une conséquence directe du monopole des exécutifs locaux par le parti chrétien-démocrate bavarois (*CSU*), d'autant plus que parmi les maires ayant appuyé le lancement d'un référendum au niveau du Land sur l'inclusion de l'initiative populaire et du référendum communal, la plupart provenaient du parti social-démocrate (*SPD*). En revanche, dans la pratique du référendum communal, ce sont souvent les petits partis qui ont le plus recours à ces instruments pour pouvoir compenser leur faible influence sur le jeu politique local. 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*, *Bündnis 90/Die Grünen* en ont soutenu 17, les « *Freie Wähler* » (électeurs libres, partis d'intérêt local) 5, la *FDP* (parti libéral) 4, l'*ÖDP* (parti écologiste indépendant) 3 et les autres partis à implantation communale 6¹⁸. En France, l'opposition municipale n'a pas les moyens de proposer directement des initiatives, il lui arrive qu'elle soutienne une initiative populaire comme ce fut le cas lors du référendum d'initiative populaire ayant eu lieu le 25 avril 2004 dans la commune de Saint-Rémy-de-Provence à propos de l'emplacement d'une nouvelle école. La population a rejeté l'option choisie par la majorité municipale, mais en réalité l'opposition socialiste s'est investie dans la campagne référendaire et a explicitement soutenu le dépôt de l'initiative. En France, le taux d'entrée est de 10% pour les initiatives populaires (20% pour les petites communes) qui sont en fait de simples pétitions puisqu'elles ne contraignent pas forcément la collectivité territoriale en question à organiser un référendum. En fait, les référendums locaux fonctionnent en France comme de simples demandes d'avis ayant malgré tout des effets politiques. Sur une période de trente années, il y a 2,5 fois plus de référendums en Allemagne qu'en France. Néanmoins, il faut prendre en considération le fait que sur 212 consultations et référendums spécifiquement communaux organisés entre 1995 et juillet 2004¹⁹, 45 ont été décisionnels parce qu'ils portaient sur la fusion communale soit 21,2% de l'ensemble des procédures référendaires locales pour cette période.

Le hiatus se situe surtout du côté de l'initiative populaire puisqu'elle est quasi inexistante en France (9 référendums d'initiative populaire dont deux ont réellement abouti), alors qu'en Allemagne, on est au-delà des 4 000 initiatives populaires communales. Ce constat nous autorise à parler d'une procédure de démocratie semi-directe en France, dans la mesure où elle est contrôlée en partie par le système représentatif alors qu'en Allemagne, l'initiative vient relativement bousculer le système représentatif, sachant que le processus est long pour aboutir à un référendum local couronné de succès et satisfaisant le point de vue des initiateurs. Par-delà la différence brute entre le nombre de référendums locaux dans les deux pays, c'est la variable institutionnelle, à savoir la façon dont ils sont encadrés qui explique principalement le recours différent à la pratique. Ainsi, le référendum local reste un instrument en cours d'expérimentation en France alors que dans certains *Länder* il est un réel outil de mise sur agenda de problèmes politiques locaux.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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*, 11/12/2001. Le 19 octobre 2003 a eu lieu un référendum contre la 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. 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.

Il importe alors d'analyser la façon dont un seuil minimal au-delà duquel le référendum local exprime un intérêt collectif particulier digne d'être pris en compte. Alors qu'en France, le taux de participation est considéré comme l'étalon normal de la pratique, les législations des *Länder* ont défini un seuil d'approbation (*Zustimmungsquorum*) permettant de dégager une représentativité minimale de la position majoritaire lors du résultat du vote ramenée non pas au nombre de votants mais au nombre d'électeurs.

B) La définition d'un seuil de représentativité du référendum local

Tandis qu'en France, le référendum local n'est valide que si 50% des électeurs y ont pris part, les *Länder* ont défini un prix d'entrée (quorum de signatures pour une initiative populaire) et un prix de sortie (quorum d'approbation ramené à l'ensemble des électeurs, y compris ceux qui n'ont pas participé au vote) comme le montre le tableau 3.

Tableau 3 : Législations des Länder allemands concernant l'initiative populaire et le référendum

<i>Land</i> (Date d'introduction du référendum local et de l'initiative populaire)	Pourcentage* minimal de signatures pour l'initiative populaire (quorum d'entrée)	Délai de réaction pour les initiatives correctives	Position majoritaire rapportée à l'ensemble des inscrits
Bade-Wurtemberg (1956)	5-10	6 semaines	25
Bavière (1995)	3-10	Aucun délai	10-20
Brandebourg (1993)	10	6 semaines	25
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*, pp. 280-281)

Alors que le taux de signatures moyen est d'environ 10% pour les initiatives populaires communales dans l'ensemble des *Länder* allemands, le taux d'approbation moyen avoisine les

25%. C'est la définition de ce cadre juridique qui nous autorise à parler d'un outil alors qu'en France, le cadre juridique défini n'est pas praticable en raison du taux très élevé de participation exigée. Dans la pratique, les maires continuent à recourir à des formes de consultation locale en s'affranchissant des contraintes juridiques. L'analyse des débats parlementaires français au moment de la définition du référendum local décisionnel est révélatrice de la crainte des élus locaux. L'assemblée nationale avait préconisé un seuil de 40%, le Sénat s'y est opposé en rehaussant ce seuil jusqu'à 50%. Certes, le rapport tient compte des consultations organisées depuis 1992, puisque selon la liste de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), dans 60,6% des cas, le taux de participation a été supérieur à 50%²⁰. 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 : « M. Jean-Pierre Blazy²¹ [...] 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% »²². Les parlementaires se basent 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 participation, 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. Le seul cas où le taux d'approbation a été évoqué en France remonte à la loi du 16 juillet 1971. « 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 »²³. Autrement dit, 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. L'institutionnalisation d'un taux de participation de 50% pour les référendums locaux décisionnels reflète l'hostilité des élus locaux qui veulent verrouiller cette pratique, sachant que ces conditions sont beaucoup plus fortes que pour une simple élection locale. Les sénateurs furent naturellement le plus hostiles à l'abaissement de ce quorum, étant donné qu'ils sont les porte-parole des élus locaux.

À partir d'une recherche personnelle effectuée sur les consultations locales françaises entre 1995 et 2004 et sur les référendums locaux décisionnels dans une législation restrictive telle que celle du Bade-Wurtemberg, le taux de participation moyen entre 1995 et 2004 a été

²⁰ 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 53,35%.

²¹ Jean-Pierre Blazy est député-maire socialiste du Val d'Oise.

²² Alain Gest, Rapport n°956.

²³ Henri Roussillon, 1972, *Les structures territoriales des communes, réformes et perspectives d'avenir*, Paris, éditions LGDJ, p. 441.

pour ce *Land* de 52,5% et le taux d’approbation moyen de 34,3% alors qu’en France le taux de participation moyen est de 53,3% et le taux d’approbation de 40,7%²⁴. Cependant, si on prend l’exemple des 118 consultations locales pour lesquelles nous avons des données complètes entre 1995 et 2004²⁵, 44 d’entre elles soit 37,3% n’auraient pas été valables si l’on avait appliqué la clause du taux de participation de 50%; or, parmi ces 44 consultations, la moitié aurait en revanche été acceptée dans une législation définissant un quorum d’approbation minimum de 30% (cas le plus strict en Allemagne). En l’occurrence, 24,6% des consultations ont un taux d’approbation inférieur à 30%. Ce chiffre montre que les consultations sont organisées sur des sujets saillants qui mobilisent la population, lorsque les élus sont sûrs du résultat par avance. Malgré cette réalité, dans 16 cas où le taux d’approbation dépasse les 30%, le souhait du conseil municipal a été contredit. Dans le Bade-Wurtemberg, de 1995 à 2004, sur 84 référendums locaux organisés, 32 ont échoué à cause du quorum d’approbation non atteint soit 38,1% des cas. Si l’on avait appliqué la loi française de 2003, 46,4% des référendums auraient échoué, ce qui prouve *a contrario* la restriction de ce quorum même s’il existe des cas où le taux d’approbation requis s’avère plus strict que le taux de participation, puisque 4 référendums ont eu un taux d’approbation inférieur à 30% malgré un taux de participation supérieur à 50%. Dans le cas français, 6 consultations sur 118 ont un taux d’approbation inférieur à 30% et un taux de participation supérieur de 50%. On remarque que le croisement des législations n’a pas les mêmes effets, quand bien même un fort taux d’approbation serait le plus souvent corrélé à un fort taux de participation. Il devient important d’analyser le résultat de la consultation ou du référendum local afin d’observer la façon dont ces procédures permettent de mettre sur l’agenda des autorités locales un certain nombre de problèmes rencontrés par les populations locales.

II) Étude des gagnants et des perdants

A) Les sujets référendaires possibles

Si la définition d’un référendum local décisionnel constitue un défi pour les autorités locales, il n’empêche que l’encadrement juridique constitue une contrainte certaine pour les acteurs qui doivent s’y adapter. Cela signifie concrètement qu’une initiative populaire a de nombreux obstacles à surmonter si elle veut provoquer un référendum à succès. Il y a un système de filtrage double en Allemagne qui permet de sélectionner les initiatives les plus solides et ne touchant pas des domaines exclus par la loi. Les *Länder* allemands ont défini un catalogue négatif des thèmes des procédés de démocratie directe excluant certaines questions à l’instar de l’organisation de l’administration communale et du statut du personnel communal qui ne sont admises dans aucune des législations (tableau 4).

Tableau 4: Catalogues négatifs dans les *Länder* allemands

<i>Land</i> et date de légalisation du	Article de la charte	Domaine défini de restriction												
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	

²⁴ Ces données complètent la liste officielle de la DGCL dans laquelle il manque de nombreux référendums et consultations.

²⁵ Il est très difficile de retrouver des résultats de consultation pour les petites communes, notamment lorsque ces consultations ont été déclarées illégales.

référendum local	municipale du <i>Land</i> concernant le référendum local												
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 (3 ans pour la Hesse, 2 ans pour le Mecklembourg, la Basse-Saxe, la Rhénanie du Nord Westphalie et en Sarre, 2 ans et demie pour le Schleswig-Holstein)
- 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

Ce catalogue constitue une contrainte pour les acteurs qui doivent préciser la question de l'initiative et le domaine de compétence correspondant pour être sûrs que cette question puisse faire l'objet d'un référendum. En Allemagne, les référendums non conformes ne sont pas organisés, car ils doivent être validés impérativement par la Cour constitutionnelle du *Land*. On n'a donc pas ce phénomène de consultations illégales comme en France, certainement parce que le détail des catalogues est explicite et aussi parce que les conditions d'organisation du référendum local sont étroitement encadrées. En France, outre le statut du personnel communal et les finances communales, il est interdit d'organiser une consultation locale ou un référendum sur un problème relevant de la compétence de l'État. En l'occurrence, toutes les consultations portant sur le tracé d'une autoroute, une ligne de chemin de fer ou une déchetterie sont systématiquement annulées par le Tribunal administratif. Prenons l'exemple de la consultation illégale sur le passage des poids lourds par le tunnel du Mont-Blanc qu'ont organisé les communes de Chamonix, des Houches et de Servoz le 19 août 2001. La question posée fut : « Considérez-vous que le transit international des poids lourds par la vallée de Chamonix, via le tunnel sous le Mont-Blanc, soit compatible avec les équilibres naturels et écologiques du massif du Mont-Blanc, la santé et la sécurité de ses habitants et de ses visiteurs ? ». La consultation avait été annulée par le Tribunal administratif de Grenoble le 16 août 2001²⁶ au motif que la question ne relevait pas de la compétence de la commune²⁷. 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. Dans la Sarthe, deux communes rurales, Tresson et Saint-Mars-de-Locquenay, un référendum sauvage a été organisé en mars 2005 à la suite d'une mobilisation contre un projet de centre de stockage des déchets ultimes. Lors d'un entretien avec la secrétaire de la mairie de Tresson qui est également la secrétaire du comité de défense, celle-ci a retracé l'histoire de l'opposition des habitants et des élus locaux de plusieurs communes voisines à ce projet. « Nous savions qu'il y allait avoir une enquête publique sur le site le 26 avril 2005. Par une forme d'initiative populaire, les élus des deux communes ont trouvé légitime de demander l'avis à la population avant l'enquête publique. [...] Pour l'installation de décharges sur le secteur, notre association qui a comptabilisé 861 adhérents l'an dernier soit presque plus que les habitants des deux communes, a exigé que ces questions fassent l'objet d'une décision publique des élus locaux et non des boîtes privées »²⁸. 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.

Sur 213 consultations locales que nous avons recensées en France entre 1995 et 2004, 45 ont été déclarées illégales soit 21,2%. Ces consultations sont des signaux politiques envoyés par les maires de ces communes qui choisissent de transgresser la loi pour faire état d'un problème rencontré sur le territoire de la commune et remettant en cause la compétence de l'État. Ainsi, l'objectif de ces consultations est d'obtenir un taux de participation important car les taux d'approbation sont généralement atteints (la plupart étant au-delà des 30%).

B) Le poids des contraintes institutionnelles

²⁶ Entretien réalisé par nous avec l'ex-président de l'Association pour le respect du site du Mont-Blanc le 14/06/2004.

²⁷ Tribunal Administratif de Grenoble, n°012552, 16 août 2001.

²⁸ Entretien avec la secrétaire de l'association de défense du canton de Bouloire le 06/04/2005.

Les initiatives populaires ont plus de chances d'aboutir au niveau local qu'au niveau des *Länder*, dans la mesure où elles ne requièrent pas forcément une organisation drastique. En effet, il ne suffit pas de dénombrer les référendums et les initiatives populaires, il convient plutôt d'examiner les initiatives qui ont abouti à un référendum décisionnel. 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 montrent une grande déperdition et des succès difficiles. Le tableau 5 met en évidence les échecs des procédures de démocratie directe à cause du double filtrage.

Tableau 5: 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	1998-2006	5	9	15 / 2	6	1	0	4	42 (-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 base de données du département de science politique de l'université de Marburg complétée par nos recherches personnelles (28/02/2007)

(*) La différence correspond avec le chiffre annoncé par la base 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 Marburg et pas les nôtres

En se basant sur l'exemple de la Bavière qui est le *Land* recourant le plus à la démocratie directe, de 1995 au début 2007, le premier obstacle permet d'éliminer 312 initiatives, une bonne partie ayant été acceptée directement ou moyennant un compromis avec les autorités locales alors que le reste a permis l'organisation de référendums locaux. Les initiatives populaires qui ont abouti à un succès constituent le circuit temporel le plus rapide des procédures de démocratie directe. Nous avons pu mesurer, lors d'un entretien avec une personne ayant été à l'origine d'une initiative populaire dans un village du Bade-Wurtemberg (Dobel) contre la fermeture de la piscine municipale, la façon dont les autorités locales n'hésitent pas à négocier avec les initiateurs pour éviter le lancement d'un référendum local. « Nous avons gagné un délai de trois ans pour éviter que la piscine communale ne soit fermée. Les autorités ont évité le lancement d'une initiative populaire. [...] L'initiative ne visait pas une politisation, c'était simplement la prise en compte des intérêts du village »²⁹. Parmi les référendums locaux d'initiative populaire, quasiment la moitié a vu le succès du point de vue du quorum alors que l'autre moitié a subi l'échec. 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 forcément une corrélation directe entre la hauteur du taux requis d'initiatives populaires 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%. 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 6).

Tableau 6 : Destin des demandes de référendum en Bavière

Année	Initiatives déposées	non	Demandes recevables	non	Nouvelle décision locale/ compromis	Nombre total d'initiatives / année
1995	8		12		12 / 8	59
1996	29		63		40 / 14	285

²⁹ Entretien réalisé avec Mme Lech le 10/06/2004 (notre traduction).

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 Marburg (21 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 2,5% et 0% en 2000. 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 bavarois en 1999³⁰ après une initiative populaire réussie. Les demandes sont encore beaucoup plus filtrées par les autorités qui ont contenu le développement des pratiques référendaires en très peu de temps, ce qui explique la baisse des compromis passés par les systèmes politiques locaux à l'époque.

En résumé, la contrainte institutionnelle peut paradoxalement contribuer à l'amélioration de la présentation de l'initiative. C'est la raison pour laquelle certaines communes connaissent également une tradition référendaire forte qui tient à la maturité politique des acteurs capables de définir une demande localisée et de la convertir en initiative populaire. La ville de Cobourg, en Bavière, a fait face à de nombreux référendums et initiatives depuis 1995. Selon le directeur de l'administration communale, « 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 »³¹. Les communes françaises ayant eu plusieurs fois recours au référendum local sont celles dont le maire a une idéologie participative. Autrement dit, les pratiques ne survivent rarement au départ du maire à profil participatif. Nos entretiens semi-directifs avec l'administration et une partie de l'équipe municipale d'Arcueil ont montré que dans ces communes, le référendum local n'était qu'un instrument parmi d'autres pour associer les habitants aux projets de politique publique. « 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

³⁰ L'abolition du Sénat en 1999 à partir d'une initiative populaire au niveau du Land a créé une réaction des élus face au développement de ces outils puisque le taux d'initiatives négociées passe à 6,52% en 1999 à 4,87% en 2000, 1,11% en 2001, 1,81% en 2002.

³¹ Entretien réalisé le 27/05/2005 et traduit par nous à Cobourg avec Dieter Oelschner, responsable de l'administration communale de cette mairie bavaroise.

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 »³². Même si ce référendum n'avait aucune base légale, il participe du contrat passé entre les autorités locales et les habitants autour d'une démarche de participation centrée sur plusieurs instruments (budgets de quartier, consultations locales, pétitions). La consultation locale permet à l'équipe municipale d'adapter un projet de politique local aux besoins du public concerné. En ce sens, la contrainte institutionnelle est contournée par des règles que les acteurs se sont fixées pour le bon fonctionnement de la vie locale et de la participation des habitants.

C) Le point de vue des initiateurs

Il ne suffit pas de décréter le succès d'un référendum local lorsque les obstacles ont été surmontés ; encore faut-il prendre en compte une variable subjective, à savoir la satisfaction du point de vue des initiateurs. Ces derniers peuvent très bien avoir lancé une initiative dans l'idée qu'elle serait approuvée alors même qu'elle est refusée et qu'elle a validé les conditions juridiques requises. Nous avons mesuré cette dernière possibilité grâce aux données que nous avons récoltées dans le *Land* du Bade-Wurtemberg entre 1975 et 2006. Sans prendre en compte la barrière juridique, sur 214 référendums locaux organisés durant cette période, 100 ont satisfait le point de vue des initiateurs, 33 ont contredit leur point de vue, le reste des données étant manquante. 29 référendums locaux ayant satisfait le point de vue des initiateurs n'ont pas été valides, ce qui fait que nous avons eu en tout 71 référendums locaux à la fois valides sur le plan juridique et ayant satisfait le point de vue des initiateurs.

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%, 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 64,21%. 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. Pour les consultations et les référendums locaux français entre 1995 et 2004, le point de vue des initiateurs a été satisfait dans 78% des cas. Cela s'explique par le fait que les élus contrôlent la procédure et qu'ils lancent une consultation lorsqu'ils ont la certitude que le résultat sera conforme à leurs attentes afin de minimiser les risques politiques. Dans le tableau 7, on remarque néanmoins que cette attente n'est pas corrélée à la taille de la commune. Ce n'est pas parce que le maire d'une petite commune est en relation d'interpersonnalité avec ses administrés qu'il n'y a pas de conflits pouvant surgir au moment d'un référendum local. Dans les communes entre 1 000 et 2 500 habitants, le chiffre est moins élevé en raison des divergences possibles sur des projets d'aménagement. Il faut également rappeler que les consultations illégales augmentent considérablement le taux de cette conformité, car l' élu souhaite envoyer un signal fort aux autorités centrales en mobilisant sa population : 19 consultations illégales ont ainsi eu lieu dans des communes entre 5 000 et 30 000 habitants.

³² Entretien en face-à-face réalisé par nous avec le responsable de la mission citoyenneté de la mairie d'Arcueil, à Arcueil le 12/12/2003.

Tableau 7 : 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
0= non-conforme	11	13	3	6	10	1	1	45
1= conforme	54 (83,1%)	33 (68,7%)	16 (84,2%)	17 (73,9%)	32 (76,2%)	10 (90,9%)	4 (80%)	166 (78%)
99= données inconnues	0	2	0	0	0	0	0	2
Total	65	48	19	23	42	11	5	213

Source : Données personnelles

Pour lancer une procédure de démocratie directe et gagner, il faut que les acteurs possèdent des ressources suffisantes pour passer les obstacles lorsque ceux-ci sont clairement identifiés comme en Allemagne. En France, le référendum local est considéré comme un court-circuit interne au système représentatif, les élus le contournent ou l'utilisent pour légitimer leur pouvoir local et souder les populations autour de leurs décisions locales. Il importe de mettre en évidence les thèmes des questions référendaires pour comprendre quelles politiques publiques locales sont susceptibles d'être générées et s'il existe une mobilisation référendaire selon certaines thématiques et valeurs privilégiées par les citoyens.

III) Les thèmes des mobilisations référendaires dans les deux pays

A) La mise sur agenda d'une demande sociale localisée

Les procédures référendaires ont pour avantage de signaler des préoccupations d'habitants sur un territoire particulier, étant donné que c'est eu égard à une demande spécifique de politique publique qu'elles interviennent. En d'autres termes, l'initiative et le référendum se concentrent surtout sur l'*input* c'est-à-dire qu'elles filtrent et objectivent une demande collective. Le classement des thèmes dépend évidemment 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 des deux pays. 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 8 : Thèmes des initiatives populaires en Allemagne (1975-2007)

Classement des thèmes des initiatives populaires (demandes de référendum)	Nombre d'initiatives	Proportion
Elimination des déchets	219	5,2%
Réformes territoriales	540	12,8%
Taxes et impôts	125	3%
Statuts du personnel et de	58	1,4%

l'administration		
Projets culturels	180	4,3%
Projets d'aménagement urbain	8	0,1%
Transports	647	15,3%
Implantation d'activités économiques	597	14,1%
Antennes de téléphonie portable	25	0,6%
Logement	133	3,1%
Infrastructures publiques, approvisionnement local (réseau d'assainissement des eaux...)	842	19,9%
Infrastructures publiques et sociales	502	11,9%
Cas particuliers	214	5,1%
Cas non connus	136	3,2%
Total	4226	100%

Source : <http://www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de/> site consulté le 14/03/2007

Les initiatives portant sur les taxes et impôts, le statut du personnel et de l'administration communaux ont été rejetées pour la plupart car exclues par le catalogue négatif 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 initiatives visent concrètement à demander la prise en compte d'un besoin ressenti sur le territoire de la commune, certaines d'entre elles sont réactives eu égard à la fermeture d'une piscine par exemple ou un projet d'implantation d'un supermarché. Les habitants sont sensibles aux questions d'aménité locale. On note des différences notables entre les *Länder* concernant la répartition de ces thèmes. En effet, dans le *Land* du Bade-Wurtemberg, 30,3% des initiatives populaires portent sur l'approvisionnement, 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 (1,1% des questions)³³. 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%). 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 de *Kreis* (*kreisfreie Städte*) de différentes régions de l'Allemagne

³³ Site <http://cgi-host.uni-marburg.de/~mittendv/fsbbdd/begehrenausswahl.php?BLkurzBAW> consulté le 14/03/2007.

(Bamberg, Bonn, Ludwigshafen et Wiesbaden) auprès des conseillers municipaux³⁴. 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 »³⁵. 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. Les thèmes référendaires reflètent en partie l'évolution des mentalités et traduisent d'une certaine manière l'apparition d'une nouvelle culture politique³⁶, basée sur un élargissement de la participation. Les collectivités locales offrent des services publics dans des domaines qui ne recouvrent pas les enjeux traditionnels, tels que la politique de la santé, le style de vie et ce que l'on pourrait nommer l'aménité locale. En effet, 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. « 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 »³⁷. Les thèmes référendaires illustrent cette tendance avec l'adoption de nouvelles valeurs conditionnant le développement des politiques publiques locales.

Si l'on compare les modalités de classement dans les deux pays, on trouve des différences certaines, même si la liste des thèmes allemands est plus détaillée puisqu'elle comprend deux fois plus de catégories que la liste française. 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. 30,2% des initiatives populaires allemandes portent sur l'aménagement urbain pour 23,1% des consultations locales françaises alors que 37% des initiatives allemandes portent sur des équipements publics pour seulement 18,4% des consultations locales françaises. Il y a une inversion des priorités qui tient à la différence du tissu communal, puisque beaucoup de petites communes françaises sont en proie à des questions d'aménagement. Le tableau 9 précise la relation entre la taille des communes et le thème des référendums en France entre 1995 et 2004.

Tableau 9 : Taille des communes et thème des consultations locales en France (1995 et 2004)

Thème des consultations Taille	Vie communale	Aménagement urbain	Equipements publics	Référendums de fusion (modifications territoriales)	Consultations illégales	Total

³⁴ Oscar W. Gabriel, Katja Ahlstick, 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.

³⁵ *Ibid.*, p. 284.

³⁶ Vincent Hoffmann-Martinot, 2003, « Rôle et transformation des partis politiques urbains », dans Terry Nichols Clark, Vincent Hoffmann-Martinot, *La nouvelle culture politique*, Paris, éditions L'Harmattan, p. 264.

³⁷ Oscar W. Gabriel, Katja Ahlstick, 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. 283.

Commune						
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

Les thèmes de vie communale, d'aménagement urbain et d'équipements publics se trouvent fréquemment dans les communes de moins de 2 500 habitants. Pour les villes entre 30 000 et 50 000 habitants, aucune consultation n'a porté sur la vie communale ou sur les équipements publics. En fait, la consultation locale et le référendum 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 habitants³⁸ (1881 communes dans notre échantillon) pour laquelle il s'agissait de mesurer la communication numérique 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. 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.

³⁸ Enquête menée à l'IEP de Bordeaux avec Julien Dewoghélaère de mars à décembre 2006.

Tableau 10 : La communication numérique sur les enjeux de démocratie participative dans les communes françaises de plus de 5 000 habitants

Nombre d'observations = 1654

F (6, 1647) = 35.22

Prob>F = 0.0000

R-squared = 0.1137

Adj R-squared = 0.1105

Démocratie numérique	Erreur Standard	T	Beta
Nombre de référendums	.0736081	2.68	.0628874**
Taille de la commune	.0230334	12.68	.307474***
Âge du maire	.002766	1.18	.0303173
Genre du maire	.0882106	-0.16	-.003692
Date d'entrée en mairie	.0030481	2.26	.0588515*
Cumul dans l'espace	.0306067	0.17	.004159
Constante	6.181453	-3.15	0.002

***p<0.001, **p<0.01, *p<0.03

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 d'une part parce que les villes plus grandes ont des ressources pour affiner cette communication et que les élus tiennent à cet affichage pour soigner leur image 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 un effet générationnel dans la promotion et la valorisation du thème de la démocratie participative. De ce point de vue, 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.

B) La mesure des mobilisations référendaires

Pour compléter le repérage des thèmes dans les deux pays qui illustre un changement de valeurs, il importe de pouvoir mesurer la mobilisation des habitants en faveur de telle ou telle question posée par référendum. Selon la théorie de Giovanni Sartori, les référendums en général ont tendance à neutraliser les enjeux et à consolider les partisans du pour et du contre, ce qui donne des résultats serrés la plupart du temps³⁹. Cette théorie se trouve infirmée empiriquement au niveau local où on remarque que le jeu n'est pas à somme nulle. Certes, en définissant un quorum d'approbation minimal, les législations des *Länder* ont encouragé les initiateurs à déposer des demandes de référendum sur des sujets pour lesquels il risquerait d'y

³⁹ Giovanni Sartori, 1993, *Democrazia cosa é*, Milano, Rizzoli, p. 84.

avoir une mobilisation forte des populations locales. Nous sommes ainsi dans un cas où la contrainte institutionnelle a des effets certains sur la mobilisation des acteurs. En l'occurrence, nous avons défini un coefficient de mobilisation calculé suivant le rapport entre le taux d'approbation moyen et le taux de participation pour chaque thème. Ce coefficient n'indique pas la participation à un référendum local, mais donne une idée de la polarisation des votes, c'est-à-dire de la différence entre ceux qui ont voté pour et ceux qui ont voté contre. En effet, plus ce coefficient se rapproche de 1, plus la situation référendaire est polarisée, c'est-à-dire que la totalité des gens qui ont participé au vote ont choisi une option. Plus ce coefficient diminue, plus les votes se sont équilibrés. 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 fort coefficient indique un consensus relatif. En effet, la population a fait dans ce dernier cas un choix clair sur une question, la mobilisation pouvant par ailleurs être faible. La différence entre ceux qui ont approuvé l'objet du référendum et ceux qui l'ont refusé permet d'affiner ce coefficient de mobilisation référendaire. Le tableau 11 évalue les divers types de mobilisation référendaire suivant les thèmes des consultations et des référendums locaux en France.

Tableau 11 : Mobilisations suivant les thèmes référendaires en France (1995-2004)

Thème des consultations locales	Taux de participation moyen	Taux d'approbation moyen	Différence oui / non	Coefficient moyen de mobilisation (taux d'approbation / taux de participation)
Aménagement urbain	50,2%	35,6%	46,3	0,71
Equipements publics	52,8%	40,5%	49,1	0,77
Vie communale	58,2%	38,9%	40,1	0,67
Consultations illégales	54,1%	44,6%	70,4	0,82(*)
Référendums de fusion	60,4%	47,5%	52,5	0,79
Total	53,1%	40,7%	48,5	0,77

Source : données personnelles

(*) Concernant les consultations illégales, beaucoup de données sont incomplètes et ne permettent pas véritablement de calculer un coefficient de mobilisation

Ce n'est pas le taux de participation qui indique la polarisation des votes, mais le rapport entre le taux d'approbation et le taux de participation ainsi que la différence entre les oui et les non. Ainsi, il existe une forte participation des habitants pour le thème de la vie communale, mais les résultats sont plus nuancés alors que les consultations illégales et les référendums de fusion dégagent un choix clair. Nous avons voulu mesurer cette mobilisation dans le *Land* du Bade-Wurtemberg qui a une législation restrictive en matière de démocratie directe et qui avait institué jusqu'en 1975 un quorum de participation de 50% comme en France depuis la loi de 2003, avant de définir un quorum d'approbation de 30% qui a été abaissé à 25% en juin 2005. Nous avons calculé pour chaque thème le coefficient de mobilisation référendaire ainsi que la moyenne de la différence des oui et des non. Nous avons considéré qu'il n'y avait pas consensus lorsque la différence moyenne des oui et des non passait en dessous de la barre des 20%, ce qui signifie qu'il y a eu dans le meilleur des cas un rapport de 60% de oui et de 40% de non ou l'inverse. Lorsque cette moyenne dépasse les 35%, alors nous sommes dans une situation de fort consensus. Par rapport au nombre de cas, ce sont surtout les questions ayant attiré aux équipements publics qui ont mobilisé les électeurs et permis de dégager des choix

clairs en faveur de l'une des options, les sujets relevant de la politique des transports étant moins polarisés. La modification d'un règlement communal est au contraire plus délicate, le choix n'étant pas tranché de façon nette.

Tableau 12 : 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	Coefficient de mobilisation	Moyenne de la différence oui /non (*)	Consensus (+/-)
Projets d'implantation économique	19	59,1%	37%	0,63	26%	+
Règlement local	8	47,9%	27,5%	0,57	18,5%	-
Politiques publiques orientées vers le social	20	50,7%	31,7%	0,63	28,2%	+
Cas particuliers	4	37,7%	28,7%	0,76	53,2%	++
Politique de transport	48	51,3%	33,5%	0,65	31%	+
Politiques publiques (infrastructure publique, réseau d'assainissement)	37	55,4%	39,3%	0,71	42,7%	++
Logement	4	46%	31,5%	0,68	38,7%	++
Projets culturels	66	53,6%	33,7%	0,63	26,7%	+
Réforme territoriale	4	75,3%	50,9%	0,68	35,4%	++
Total	210	53,3%	34,7%	0,65	31,2%	+

Source : exploitation de la base 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 consensus

+ consensus

+/- faible consensus

- dissensus

Le résultat du référendum prend ainsi une autre valeur, puisqu'il s'agit d'observer si une partie des électeurs approuve avec force une question ou au contraire la refuse. Bien qu'il n'existe pas de seuil juridique d'approbation en France, les mobilisations sont claires car les consultations sont faites à l'avantage des élus qui en tirent une légitimité accrue⁴⁰. En effet, les instruments de démocratie directe configurent en partie le système de démocratie locale : en France, les élus locaux incarnent la démocratie locale, ils ne souhaitent absolument pas

⁴⁰ Marion Paoletti, 1997, *La démocratie locale et le référendum*, Paris, éditions L'Harmattan, p. 137.

régler une crise préexistante par un référendum, mais au contraire affirmer un lien social local, d'où le « consensus ambigu »⁴¹. Les élus et l'administration locale n'hésitent pas dans certains cas à opposer le référendum local aux autres démarches de démocratie participative à l'instar de la commune de Lanester (23 000 habitants) dans le Morbihan qui se targue de développer une philosophie de la participation des habitants à la vie locale. « 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 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 »⁴². En Allemagne, les pratiques de démocratie directe ont permis de remodeler les systèmes représentatif locaux, puisque depuis le début des années 1990, le modèle des *Länder* du sud s'est diffusé avec comme caractéristique l'élection du maire au suffrage universel direct et des possibilités de révocation. C'est ainsi l'équilibre entre le conseil municipal et le maire qui a été modifié avec l'introduction de ces procédés. Le tableau 13 résume la modification des systèmes politiques locaux avec le rôle différent du maire au sein du conseil municipal selon les *Länder*.

Tableau 13 : La transformation de la démocratie locale allemande

Land (date de légalisation des pratiques référendaires locales)	Le maire préside le conseil municipal (oui = +, non = -)	Election directe du maire depuis	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%	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)	-	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%

⁴¹ Marc Kesselman, 1972, *Le consensus ambigu, étude sur le gouvernement local*, Paris, éditions Cujas.

⁴² Entretien avec Gilles Naudin, directeur du service citoyenneté de la mairie de Lanester, réalisé le 13/09/2006.

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)

Mis à part le *Land* du Bade-Wurtemberg, la révocation du maire à l'initiative du conseil municipal est une réalité juridique dans tous les *Länder*. La révocation d'initiative populaire n'existe que dans trois *Länder*, elle a été peu pratiquée jusqu'à maintenant. Entre 1993 et 1998, dans le *Land* de Brandebourg, 21 procédures de *recall* ont été initiées et 12 ont abouti à un référendum. Parmi ces référendums, 7 ont conduit à la révocation effective du maire ; devant la crainte de la multiplication de ces procédures, le Parlement local a d'ailleurs rehaussé le quorum de 20 à 25%⁴³. Le fait qu'il existe une possibilité de révocation indique la façon dont le dissensus est pris en compte du point de vue institutionnel. Le référendum local décisionnel est bel et bien une contrainte et non un catalyseur de légitimité.

La comparaison franco-allemande du référendum local fait apparaître deux définitions et deux logiques d'appropriation de cette procédure, puisque dans un cas, elle est ramenée à un instrument de communication au service des élus français qui l'utilisent pour consolider leur légitimité alors que dans l'autre cas, elle est un outil rigoureusement encadré avec la détermination d'un seuil minimal de représentativité de la position majoritaire (le taux d'approbation). L'outil permet de réguler les systèmes politiques locaux en Allemagne avec la possibilité de contredire les décisions locales, alors qu'en France, l'instrument permet d'annoncer une politique publique future. Les thèmes référendaires illustrent dans le cas français la difficulté que les élus locaux rencontrent pour la mise en application de certaines politiques publiques dépassant les compétences strictement communales alors que dans le cas allemand, ces thèmes reflètent un changement important de mentalité des habitants qui réclament une meilleure efficacité des politiques publiques. L'apparition d'une nouvelle culture politique basée sur le contrôle de l'action des élus locaux est donc plus nette en Allemagne qui a l'avantage d'avoir connu une réorganisation forte de son système administratif local depuis la Réunification. Les citoyens arrivent sans mal à identifier la capacité des communes à répondre à leurs attentes d'autant plus qu'elles en ont l'autonomie et les moyens adéquats. En France, le développement des politiques locales s'effectue largement à un niveau intercommunal qui n'est pas encore visible aux citoyens. Le faible enracinement du référendum local, la duplicité de la législation qui maintient la coexistence du référendum décisionnel et du référendum consultatif viennent révéler les transformations en cours des pouvoirs locaux. Ainsi, il n'est pas étonnant de voir les élus français multiplier les instruments de démocratie participative dans un sens consultatif (ateliers d'habitants, conseils de quartier) pour pouvoir mieux contrôler les espaces publics locaux. *In fine*, la pratique du référendum

⁴³ Hellmut Wollmann, 1999, « Le système local en Allemagne », dans *La démocratie locale, représentation, participation et espace public*, Paris, éditions PUF, pp. 113-114.

local restera faible en France tant qu'elle sera l'apanage des maires et qu'il n'y aura pas une opposition municipale conséquente susceptible de proposer des contre-projets. Le fait que le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ne soient pas séparés à l'échelon local comme c'est le cas en Allemagne empêche l'apparition d'espaces de négociation des politiques locales.