



HAL
open science

Les enjeux du référendum local

Christophe Premat

► **To cite this version:**

Christophe Premat. Les enjeux du référendum local. Thierry Berthet, Olivier Costa, Rodolphe Gouin, Xabier Itçaina et Andy Smith (dir.). Les nouveaux espaces de la régulation politique, L'Harmattan, pp.77-107, 2008, Logiques politiques, 978-2-296-05668-8. halshs-00326204

HAL Id: halshs-00326204

<https://shs.hal.science/halshs-00326204v1>

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 enjeux du référendum local

Christophe Premat

Depuis quelques années, nous observons un usage fréquent de la forme référendaire, que ce soit au sein des partis politiques¹ pour rendre compte d'un effort de démocratisation interne des structures partisans², dans l'entreprise³ ou au niveau local, pour déterminer les souhaits des habitants concernant les politiques publiques à suivre. Il est coutume d'expliquer cette poussée référendaire par l'érosion des structures représentatives traditionnelles (partis et syndicats)⁴, une demande accrue de démocratie directe et des mobilisations collectives ponctuelles centrées autour d'un problème spécifique⁵. Ainsi, l'extension de la forme référendaire irait de pair avec une individualisation de plus en plus forte des souhaits et des aspirations d'une partie de la population⁶. Le recours au référendum s'inscrit en fait dans un contexte postmatérialiste⁷ où les exigences sont ciblées autour de questions environnementales et de cadre de vie : le droit des individus à participer à ces espaces publics nouveaux⁸ signale fondamentalement un changement radical de mentalités et de valeurs.

Plus spécifiquement, le référendum est un indicateur fiable de la mutation en cours des pratiques démocratiques au niveau local en Europe. Son inclusion récente au sein des diverses législations européennes témoigne de l'ouverture des systèmes politiques aux procédures de participation des citoyens en dehors des moments électifs. Cette inclusion n'est pas sans poser problème à leurs élites qui souhaitent piloter ce type de procédures afin d'éviter qu'elles structurent un espace public local en dehors de l'organisation du système représentatif.

Comment le référendum se conjugue-t-il aux autres instruments de démocratie locale ? Une évaluation de ce type de pratique reste essentielle de façon à identifier les acteurs à l'origine de ces procédures et comprendre l'impact de ces dernières sur la participation citoyenne et l'organisation des pouvoirs locaux.

La convocation de l'outil référendaire pour valider une transformation de la représentation locale et une recomposition des territoires en cours ne s'observe pas uniquement en France, mais également dans d'autres pays européens, à l'instar de l'Allemagne. Les récentes modifications institutionnelles et le développement des pratiques référendaires ont renforcé

¹ Ian Budge est l'un des premiers, à notre connaissance, à envisager un nouveau rôle des partis lors des opérations référendaires. En effet, le parti politique se saisit des occasions référendaires pour débattre et livrer une position cohérente sur le sujet après les délibérations. Ian Budge, *The New Challenge of Direct Democracy*, Cambridge/New York, Polity Press, 1996 ; Susan E. Scarrow, "Democracy within –and without– Parties", *Party Politics*, vol. 5, n° 3, July 1999, p. 275-282 ; Klaus Seidel, *Direkte Demokratie in der innerparteilichen Willensbildung*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1998.

² Les premiers partis politiques à pratiquer des référendums partisans en France et en Allemagne ont été les partis écologistes. Un référendum militant a été organisé au niveau régional en Rhénanie-du-Nord Westphalie en 1984 et en 1992 dans la région Ile-de-France (Jérôme Vialatte, *Les Partis Verts en Europe Occidentale*, Paris, Economica, 1996, coll. « Politique comparée », p. 81). Récemment, les référendums internes organisés au sein du Parti socialiste et des Verts à propos du projet de Constitution européenne ont manifesté cette volonté de légitimer des décisions importantes à partir de l'opinion des militants. Curieusement, on a même vu des responsables politiques organiser ce que l'on pourrait appeler des référendums militants locaux.

³ Dominique Martin, *La démocratie industrielle : la participation directe dans les entreprises*, Paris, Presses universitaires de France, 1994, coll. « Sociologie ».

⁴ Pierre Albertini, *La crise du politique : les chemins d'un renouveau*, Paris/Montréal, l'Harmattan, 1997, coll. « Logiques politiques », p. 139.

⁵ Cécile Blatrix, *La "démocratie participative", de Mai 68 aux mobilisations anti-TGV, processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, Thèse en science politique, Paris, Université Paris 1, 2000.

⁶ Marcel Gauchet, *La démocratie contre elle-même*, Paris, Gallimard, 2002, coll. « Tel, 317 ».

⁷ Ronald Inglehart, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western publics*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1977.

⁸ Sandrine Rui, *La démocratie en débat : les citoyens face à l'action publique*, Paris, A. Colin, 2004, coll. « Sociétales », p. 12-13.

une visibilité politique du tissu local dans ces deux pays. Une approche comparative⁹ a alors le mérite de faire ressortir comment, dans deux systèmes de démocratie locale, le référendum s'impose pour légitimer ou contrarier le fonctionnement des gouvernements locaux. Comparer sa pratique en France et en Allemagne consiste à comparer d'une part son insertion au sein des espaces publics et d'autre part la configuration des systèmes démocratiques. Cette double approche permet d'éviter de traiter le référendum comme un isolat ou un élément incongru dans des systèmes locaux qui l'ont intégré tardivement. La comparaison¹⁰ fait plutôt ressortir la manière dont il a été appréhendé dans les discours politiques et la façon dont il a été encadré juridiquement. Qu'il soit consultatif ou décisionnel, il introduit 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.

Existe-t-il une neutralité de l'outil référendaire comme le pensent certains politologues¹¹ ou le référendum est-il plutôt une contrainte modifiant le fonctionnement des gouvernements locaux ?

En établissant sa genèse comparée, puis en examinant les débats et les attitudes des acteurs politiques vis-à-vis de son introduction avant d'analyser les pratiques, nous pourrions établir dans quelle mesure il est révélateur d'une nouvelle régulation des systèmes de démocratie locale. L'institutionnalisation des procédures référendaires marque un tournant dans l'institution imaginaire¹² de la représentation politique qu'il nous faut caractériser de manière à appréhender en quoi cet outil accompagne de fortes mutations au sein d'espaces publics localisés.

L'introduction du référendum dans le labyrinthe local

Perspectives théoriques

D'un point de vue normatif, la participation politique a toujours été prise au sein d'un conflit entre deux écoles de pensée¹³ solidement ancrées dans leurs traditions respectives : d'une part, nous repérons les tenants de celle accentuant l'invention moderne du principe de représentation¹⁴ qui concilie pratiques démocratiques et cadre institutionnel lisible¹⁵ malgré une délégation éloignant les citoyens des décisions politiques et d'autre part les tenants de celle participationniste¹⁶, misant sur une forme d'humanisme civique dans la participation des citoyens aux décisions qui les concernent¹⁷. Au sein des deux courants se trouvent des positions plus ou moins tranchées selon les dispositifs envisagés. Le référendum est une technique moderne de vote qui apparaît très vite comme un complément – voire un substitut dans certains cas – à l'entropie du système représentatif. Ce n'est pas un hasard si dans les

⁹ Stéphane Guérard, *Crise et mutation de la démocratie locale : en Angleterre, en France et en Allemagne*, Paris, l'Harmattan, 2004.

¹⁰ David Butler et Austin Ranney ont inauguré des travaux comparatifs sur les référendums nationaux (1994). En revanche, on trouve très peu de travaux comparatifs sur les référendums locaux, certainement parce que les données sont difficiles à rassembler. David Butler et Austin Ranney (eds), *Referendums Around the World: The Growing use of Direct Democracy*, London, Macmillan Press, 1994.

¹¹ Giovanni Sartori, *Democrazia : cosa è*, Milano, Rizzoli, 1993.

¹² Cornelius Castoriadis, *L'institution imaginaire de la société*, 2^e éd., Paris, Éd. du Seuil, 1975, coll. « Les Collections Esprit, La Cité prochaine ».

¹³ Bernard Manin, *Les principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995, coll. « Liberté de l'esprit ».

¹⁴ Hanna F. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley/Los Angeles, University of California Press, 1967.

¹⁵ Claude Lefort, *L'invention démocratique : les limites de la domination totalitaire*, Paris, Fayard, 1981, coll. « Biblio essais, 4002 ».

¹⁶ Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge (UK), Cambridge University Press, 1970 ; Benjamin R. Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 1984.

¹⁷ Historiquement, la participation civique s'enracine dans le moment machiavélien. John G.A Pocock, *The Machiavellian Moment : Florentine Political Thought and the Atlantic Republican tradition*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1975.

années 1890, aux États-Unis, est apparu un mouvement « populiste »¹⁸ réagissant au jeu électoral institué.

Le vote référendaire permet de trancher une question et de simplifier les enjeux d'une politique publique complexe. À la différence d'un système de démocratie directe qui implique une interaction entre des citoyens réunis physiquement sur le même lieu¹⁹, la « démocratie référendaire » est selon Giovanni Sartori « un système politique dans lequel le *demos* décide directement de questions particulières non plus ensemble mais séparément »²⁰. Historiquement, la Suisse fut l'un des premiers pays à adopter le référendum pour légitimer un nouvel ordre étatique et territorial. L'articulation entre les différents territoires cantonaux *via* l'instrument référendaire a inévitablement intégré cet outil dans une tradition politique. Ainsi, il n'est pas étonnant que sur l'ensemble des référendums organisés dans le monde, 2/3 proviennent de la Confédération helvétique²¹. Ces pratiques sont multipliées à l'échelon local dans ses 3 000 communes²², ce qui fait qu'un électeur est amené à voter plusieurs fois par an sur des questions référendaires correspondant aux niveaux communal, cantonal et fédéral. Si cet outil contribue à enraciner un sentiment anti-élitiste dans ce pays²³, les représentants sont obligés de composer avec cette contrainte²⁴, voire de faire preuve d'astuce dans la négociation des politiques publiques, pour éviter le lancement de référendums et les complications de l'agenda politique dues aux recours en suspens.

Une démocratie référendaire, qui peut se caractériser quantitativement comme ayant un nombre supérieur de votes directs aux élections, s'appuie sur une banalisation de l'outil référendaire. Le référendum y est conçu de manière négative²⁵, comme un moyen de contester une décision locale et non pas comme une façon de réagir à un projet que concoctent les autorités en vue d'obtenir le consentement des administrés sur une politique publique précise. Cette vision du référendum, à partir de la connaissance du cas helvétique, ne doit pas introduire un biais : si son recours est fréquent en Suisse, celui-ci peut difficilement être considéré comme un instrument normal par le gouvernement local ; c'est en effet un outil circonstancié qui dépend de la façon dont les acteurs font émerger une question d'intérêt local, il n'est jamais identifiable à une élection régulière. En ce sens, l'aléa qu'il introduit est intéressant à analyser, lorsque l'on s'attache à l'émergence d'espaces publics locaux : le référendum peut servir d'indicateur précieux à l'examen des nouvelles régulations politiques, dans la mesure où il est la « chambre noire »²⁶ capable de révéler la manière dont le système politique local fonctionne.

¹⁸ Un des journalistes à l'origine du mouvement populiste, James W. Sullivan, avait fait son voyage en Suisse pour y examiner les institutions de démocratie directe et semi-directe. Cf. J.W. Sullivan, *Direct legislation by the Citizenship through the Initiative and Referendum*, New York, True Nationalist Publishing Company, 1893. Yves Mény et Yves Surel, *Par le peuple, pour le peuple : le populisme et les démocraties* Paris, Fayard, 2000, coll. « L'Espace du politique » ; Thomas E. Cronin, *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge (Mass), Harvard University Press, 1989.

¹⁹ James S. Fishkin, *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, New Haven/Londres, Yale University Press, 1995, p. 4.

²⁰ Giovanni Sartori, 1993, *op. cit.*, p. 83.

²¹ Les chercheurs se basent sur les travaux de Lijphart qui avait étudié 21 systèmes démocratiques parmi lesquels la Suisse. Cf. Arend Lijphart, *Democracies : Patterns of Majoritarian and Consensus Government in twenty-one Countries*, New Haven, London, Yale University Press, 1984. Michael Gallagher et Pier V. Uleri, *The Referendum Experience in Europe*, Basingstoke, Macmillan, 1996.

²² Michael Bützer et Sébastien Micotti, *La démocratie communale en Suisse*, Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe, <http://c2d.unige.ch>

²³ Silvia Kobi, *Des citoyens suisses contre l'élite politique : le cas des votations fédérales, 1979-1995*, Paris/Montréal, l'Harmattan, 2000, coll. « Logiques politiques », 2000.

²⁴ Yannis Papadopoulos analyse les effets positifs de la « menace référendaire » en ce qu'elle permet d'activer une consultation. Tous les acteurs sociaux et politiques sont consultés dans l'espoir d'obtenir un consensus sans avoir à passer par un référendum. Y. Papadopoulos, *Démocratie directe*, Paris, Economica, 1998, coll. « Politique comparée », p. 157.

²⁵ Yannis Papadopoulos, 1998, *op. cit.*

²⁶ Roland Barthes, *La chambre claire : note sur la photographie*, Paris, Gallimard/Éd. du Seuil, 1980, coll. « Les cahiers du cinéma Gallimard, 2 ».

Le croisement des définitions : le référendum à la recherche du local

La définition du référendum local est difficile à établir, selon les niveaux territoriaux considérés. On pourrait simplifier le problème en définissant *a contrario* le local par ce qui ne relève pas du niveau central²⁷. Ceci est condamnable pour deux raisons : d'une part les enjeux locaux ne sont pas aussi séparés des enjeux nationaux et d'autre part il existe des différences importantes entre les divers territoires. Selon Luigi Bobbio, « les gouvernements locaux sont par excellence les gouvernements municipaux »²⁸, mais cette définition est très vite complétée par les autres institutions intermédiaires existantes, comme les départements français ou les *Kreise* allemands. Par ailleurs, ces institutions ne sont pas les mêmes lorsque l'on se trouve dans un contexte fédéral ou dans un contexte unitaire à vocation décentralisatrice. En effet, les *Länder* allemands ne sont pas des gouvernements locaux, mais des gouvernements subnationaux, ce qui signifie que l'on ne considérera pas un référendum à l'échelle du *Land* comme étant un référendum local. La langue allemande fait elle-même la distinction entre un *Volksbegehren*, qui est une demande de référendum se produisant sur le plan du *Land* ou sur celui de plusieurs *Länder* dans le cadre de la réorganisation territoriale autorisée par l'article 29 de la Loi fondamentale et un *Bürgerbegehren* désignant une demande de référendum communal (éventuellement au niveau du *Kreis*). En France, il désigne formellement un vote organisé à l'initiative de l'une des collectivités territoriales existantes, que ce soit la région, le département, les établissements intercommunaux ou la commune. Mis à part la question de la redéfinition des territoires d'outre-mer²⁹, nous considérerons comme locaux les référendums communaux, intercommunaux, départementaux et régionaux, c'est-à-dire tout ce qui ne relève pas de l'échelle nationale ou du redécoupage territorial.

Le référendum local fait l'objet d'une lutte pour la définition³⁰, car il a souvent été sous-déterminé en raison de son coefficient décisionnel : la méthodologie comparatiste devient essentielle, non pas de manière à décliner le faisceau des pratiques à partir d'une terminologie universelle tacitement reconnue de tous, mais afin de comprendre la relation entre la « chose » référendaire et le « mot » référendum³¹. En effet, les définitions linguistiques et juridiques dévoilent des logiques politiques d'appropriation différentes, qui permettent de comprendre comment se construit l'imaginaire des systèmes de démocratie locale. Au-delà de son institutionnalisation progressive dans les pays européens, il s'agit de savoir en quoi il modifie considérablement l'institution³² de la démocratie locale.

La comparaison implique d'identifier deux éléments susceptibles d'être comparables, c'est-à-dire ceux qui se ressemblent, de façon à mieux en cerner les différences. En reprenant la définition du dictionnaire d'Antoine 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 »³³. Deux possibilités de comparaison s'offrent à nous : ou bien nous comparons à, ou bien nous comparons avec : comparer à signifie que l'on compare l'ensemble de deux systèmes alors que comparer avec montre que l'on compare deux éléments pris dans des ensembles différents. En nous concentrant sur la similitude du procédé (vote des citoyens sur une question en dehors des élections) en France et en Allemagne, nous pouvons constater que la définition du terme³⁴ n'implique pas la même formalisation de l'instrument. En Allemagne, la demande référendaire (*Bürgerbegehren* ou *Ratsbegehren*, suivant l'origine de l'initiative)

²⁷ Yves Mény, « Les politiques des autorités locales », Grawitz M. et Leca J. (dir), *Traité de science politique*, Paris, Presses universitaires de France, 1985, tome IV, p. 426.

²⁸ Luigi Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma, Laterza, 2002, coll. « Le Istituzioni delle democrazie », p. 6-7

²⁹ Les articles 72-4, 73 et 74 de la Constitution précisent les cas de consultation des électeurs des collectivités territoriales d'outre-mer.

³⁰ Daniel Gaxie (dir.), *Luttes d'institutions : enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris/Montréal, l'Harmattan, 1997, coll. « Logiques juridiques ».

³¹ Michel Foucault, *Les mots et les choses : une archéologie des sciences humaines*, Paris, Gallimard, 1993, coll. « Tel, 166 ».

³² René Lourau, *L'analyse institutionnelle*, Paris, les Éd. de Minuit, 1991, coll. « Arguments ».

³³ *Dictionnaire universel d'Antoine Furetière*, tome I, Paris, Le Robert, 1984.

³⁴ Le mot *Referendum* existe en allemand, mais n'est pas employé pour désigner explicitement l'échelon local.

est distinguée du moment de la décision populaire au moment du vote (*Bürgerentscheid*). 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*), l'initiative populaire proprement dite (collecte de signatures et demande référendaire), puis 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 nous situons alors soit dans un rythme quaternaire pour le référendum d'initiative populaire, soit dans un rythme ternaire (demande par les autorités, décision populaire, évaluation du résultat). En France, lorsque l'on évoque le terme de référendum, on parle indistinctement de la demande référendaire et du vote populaire.

Nous verrons en quoi sa pratique explique cette divergence terminologique, puisque les acteurs ne se situent pas de la même façon vis-à-vis de la séquence temporelle définie.

La récente institutionnalisation du référendum local en France et en Allemagne

Depuis la Réunification allemande, presque tous les *Länder* ont modifié leurs législations avec des situations différentes, la discussion portant sur le prix d'entrée (quorum de signatures) et celui de sortie de ces instruments de démocratie directe. Cette série de modifications se produisait alors qu'en France les premières lois concernant la démocratie locale apparaissaient plus de dix années après le premier acte de la décentralisation. On peut ainsi récapituler dans un tableau les lois et les principaux projets de loi en France avec les modifications des chartes communales en Allemagne afin de saisir l'ampleur du phénomène.

Tableau 1 : Principales lois concernant l'introduction du référendum local de 1990 à nos jours en France et en Allemagne

| Années | France | Allemagne |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1990 | | Introduction du référendum communal dans le Schleswig-Holstein |
| 1991 | | |
| 1992 | Loi n° 92-125 du 6 février 1992 sur les consultations locales | |
| 1993 | | Introduction du référendum communal en Saxe, en Saxe-Anhalt, dans le Brandebourg, en Hesse et en Thuringe |
| 1994 | | Mecklembourg-Poméranie Occidentale, Rhénanie du Nord, Rhénanie Palatinat, ville de Brême |
| 1995 | Loi n° 95-115 du 4 février 1995 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 introduit en Bavière suite à un référendum au niveau du <i>Land</i> |
| 1996 | | Référendum communal à Bremerhaven |
| 1997 | | Référendum communal en Sarre |
| 1998 | | Référendum communal dans la ville-Land de Hambourg |
| 1999 | Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 créant des conseils de développement | |
| 2000 | | Réforme en Rhénanie du Nord en mars 2000 modifiant les conditions du référendum local et de la décision populaire locale |
| 2001 | | |
| 2002 | Loi n° 2002-276 du 27 février | 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 relative aux | |

| | | |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| | libertés et responsabilités locales. Initiative populaire possible au niveau du département (1/10° des électeurs) | |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|

Source : synthèse personnelle.

Si on examine de plus près le statut du référendum local dans les deux pays, on s'aperçoit qu'en France le législateur a tendance à vouloir codifier la démocratie participative, *via* l'introduction de conseils de quartier et qu'il n'est que l'un des éléments de la démocratie locale alors qu'en Allemagne cet instrument est perçu comme le vecteur principal, dans la mesure où toutes les législations locales lui ont aménagé une place avec des conditions différentes. Il possède une valeur décisionnelle dans tous les *Länder* allemands tandis qu'en France il a connu une longue phase consultative jusqu'à sa reconnaissance constitutionnelle en 2003. Il s'agit alors de comprendre, *via* l'examen de la situation franco-allemande, comment les pratiques référendaires modifient les règles du jeu politique localement en Europe.

Genèse comparée du référendum local en France et en Allemagne

La généalogie de ce dispositif n'implique pas d'effectuer une histoire de la procédure, mais plutôt de partir de la situation présente afin de comprendre les facteurs qui ont motivé son émergence.

La place du référendum local dans le discours politique

En France, depuis la fin des années soixante-dix, 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 partis s'accordent à lui conférer un statut au sein de la démocratie participative. Par conséquent, la mythologie d'une participation locale³⁵ est valorisée dans les discours, comme si la forme référendaire permettait d'accroître la participation des citoyens en luttant contre l'abstentionnisme et la désaffection à l'égard de l'action des gouvernants. 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 »³⁶.

Dans ce cadre, le référendum d'initiative locale 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. Signalons que la paternité de cette idée est à attribuer à Condorcet³⁷ qui a été le premier à imaginer un système de filtres permettant à une demande référendaire de remonter du niveau local à celui national. 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. 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 minorités³⁸. En 2002, le candidat à la présidentielle Lionel

³⁵ Albert Mabileau, *Le système local en France*, 2^e éd., Paris, Montchrestien, 1994, coll. « Clefs, Politique ».

³⁶ Valéry Giscard d'Estaing, *Deux Français sur trois*, Paris, Flammarion, 1984, p. 144-145.

³⁷ Anne-Cécile Mercier, « Le référendum d'initiative populaire, un trait méconnu du génie de Condorcet », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 55, juillet 2003, p. 483-512.

³⁸ 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

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 »³⁹.

Signe des temps, le journaliste lui demande s'il est en faveur de référendums annuels automatiques. « Je ne suis pas hostile à des référendums plus fréquents au plan national. À condition qu'on ait réfléchi à leur sens et leurs conséquences. Je ne vois pas l'intérêt de référendums annuels automatiques. Le référendum n'a de portée que si une vraie question se pose au pays, sur laquelle il est essentiel – du point de vue de la démocratie – de connaître son sentiment. Quant aux conséquences, elles impliquent, surtout si on banalise le référendum, d'en relativiser la portée générale »⁴⁰.

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 distributions électorales et les territoires considérés, il n'a évidemment pas la même tonalité selon l'élu local. Ainsi Jean Glavany met en garde l'utilisation de référendums d'initiative populaire tels qu'ils avaient été souhaités par François Mitterand, dans sa *Lettre aux Français* de 1988⁴¹. C'est bien évidemment en tant qu'élu local qu'il réagit. À droite, d'aucuns, à l'instar de Pierre Mazeaud⁴², 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 fois⁴³.

En Allemagne, nombre de partis valorisent l'engagement des citoyens à la vie locale, puisque celui-ci est vu comme la reformulation du pacte fédéral allemand depuis la Réunification. L'exigence d'un peuple réuni (*Wir sind ein Volk*)⁴⁴ passe par la transformation des procédures de participation et depuis les années quatre-vingt-dix la République fédérale allemande connaît une véritable révolution participative. Dans les prises de position personnelles et les affichages politiques, peu de partis politiques, à l'exception des conservateurs⁴⁵, sont opposés à l'inclusion des référendums locaux. Le Parti libéral FDP avait inclus l'idée de référendum local dans son programme de 1969, avant de renouveler cette exigence dans son programme électoral de 1980 et son Manifeste de 1985. En 1958, les sociaux-démocrates avaient émis l'idée d'un référendum sur l'arme nucléaire⁴⁶, mais c'est lors de leur congrès de 1986 qu'ils proposèrent son institutionnalisation à tous les niveaux

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, Vetter A., *Lokale Politik als Ressource der Demokratie in Europa ?* Opladen, Leske+Budrich, 2002, p. 148.

³⁹ Lionel Jospin, *Le temps de répondre : entretiens avec Alain Duhamel*, Paris, Stock, 2002, p. 206.

⁴⁰ Lionel Jospin, 2002, *op. cit.*, p. 211.

⁴¹ Jean Glavany, *Vers la nouvelle République ou comment moderniser la Constitution*, Paris, B. Grasset, 1991, 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 ».

⁴² Pierre Mazeaud, « Le Parlement et ses « adversaires » », *Pouvoirs*, n°64, janvier-mars 1993, p. 109-122.

⁴³ 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).

⁴⁴ Le slogan « Nous sommes Un peuple » a été lancé à l'automne 1989 à Rostock. Le « processus de Rostock » renvoie à une forte exigence démocratique et à un rapprochement des valeurs entre les deux parties de l'Allemagne.

⁴⁵ Il est difficile d'être aussi unilatéral, dans la mesure où un certain nombre d'élus ont approuvé l'usage du référendum local.

⁴⁶ Les socialistes français avaient également émis l'idée à la fin des années soixante-dix d'un référendum sur la force de frappe. Cette idée fut très vite abandonnée lorsqu'ils accédèrent aux responsabilités.

territoriaux. Les écologistes et les communistes sont dans les deux pays les partis les plus favorables à sa banalisation. Lors des dernières élections législatives en Allemagne, les partis politiques représentés au *Bundestag* ont réagi différemment à l'idée de sa généralisation à tous les échelons. Si les écologistes, les communistes et les socialistes l'ont acceptée, le FDP a été divisé et la majorité des conservateurs contre.

Nous observons l'inversion des échelles quant à l'appréhension du référendum local dans les deux pays. Alors qu'en Allemagne, il a été inclus dans le système politique local, son usage n'est pas admis au niveau fédéral ; la France connaît la situation inverse, puisque l'instrument bénéficie d'une place privilégiée au sein de la tradition nationale tout en étant suspecté à l'échelon local. Il nous faut remonter aux premières pratiques de manière à comprendre le jeu d'inversion entre les deux cultures politiques.

Les premières pratiques du référendum local

Il a été pratiqué en France à la fin du XIX^e siècle alors que les textes législatifs ignoraient cette procédure⁴⁷. Il s'agissait pour les autorités locales de se prononcer sur des questions d'aménagement susceptibles de faire naître des dissensions. Très rapidement, le Conseil d'État a condamné ces expérimentations en bannissant tout usage du vote référendaire. Ces raisons expliquent largement selon Marion Paoletti⁴⁸ pourquoi il n'a été utilisé qu'une fois entre 1907 et 1971, alors que dans le même temps la IV^e République avait reconnu son intérêt au niveau national et que la V^e République en faisait l'une des expressions de la souveraineté nationale. Le référendum local a été marginalisé au sein d'un contexte unitaire qui craignait la segmentation de la souveraineté nationale en souverainetés locales. Cependant, si les statistiques officielles n'en repèrent pas, il est difficile d'affirmer qu'aucun vote d'intérêt local n'ait été organisé dans l'une des 37 000 communes françaises de l'époque, d'autant plus que dans un certain nombre de villages, des pratiques médiévales⁴⁹ de démocratie directe ont subsisté, pouvant autoriser le recours à une forme de vote interne entre le maire et ses administrés, sans que les préfetures ne fussent les conditions de cette organisation. Entre la pétition⁵⁰, moyen de pression que l'on trouve régulièrement au niveau communal et l'organisation d'un vote interne, la différence est minime. Par conséquent, le référendum a pu jouer le rôle d'une madeleine proustienne évoquant le parfum d'antan des communautés d'habitants⁵¹.

En Allemagne, le contexte est très différent puisque l'autonomie communale a été accordée à certaines villes dès 1808⁵² sous l'influence des idées libérales de Von Stein⁵³. Il est intéressant de voir en quoi les idées de référendum ont été par la suite mises à jour à partir de la question du gouvernement direct posée par les socialistes français et allemands. Les idées de gouvernement direct s'appuyant sur des structures locales sous contrôle populaire sont exprimées aussi bien par Victor Considérant que par Moritz Rittinghausen, avant qu'un certain nombre de penseurs ne s'intéressent à la démocratie locale à la fin du XIX^e siècle⁵⁴. Les

⁴⁷ Jacques Viguier, « Premières expériences de référendum communal », *Revue française de droit administratif*, n° 3, mai-juin 1996, p. 441-451.

⁴⁸ Marion Paoletti, *La démocratie locale et le référendum : analyse de la démocratie à travers la genèse institutionnelle du référendum*, Paris/Montréal, l'Harmattan, 1997, coll. « Logiques politiques ».

⁴⁹ Jean Paillas, Françoise Paillas et Jean Lartigaut, *Une bastide en Quercy, Castelfrac : cinq siècles de démocratie directe*, Bayac, Éd. du Roc de Bourzac, 1992.

⁵⁰ Reinhard Bockhofer (Hsrg.), *Mit Petitionen Politik verändern*, Baden-Baden, Nomos, 1999, p. 134-145.

⁵¹ Henry Babeau, *Les assemblées générales des communautés d'habitants en France du XIII^e siècle à la Révolution*, Paris, Arthur Rousseau, 1893.

⁵² Le 19 novembre 1808, un nouveau statut communal est proclamé, confiant la gestion des communes à leurs habitants, en toute indépendance et responsabilité.

⁵³ Bernard Poloni, *Histoire constitutionnelle de l'Allemagne*, Paris, Ellipses, 2000, coll. « Les Essentiels de la civilisation allemande », p. 21.

⁵⁴ Moritz Rittinghausen, *La législation directe par le peuple*, Paris, Librairie phalanstérienne, 1851 ; Victor Considérant, *La solution, ou le gouvernement direct du peuple*, Paris, Librairie phalanstérienne, 1850. En Allemagne, le livre d'I. Hoffmann, *Das Plebiszit als Korrektiv der Wahlen* paraît à Berlin en 1884. En France, une série d'écrits sur la démocratie directe et le référendum paraissent au début des années 1890. On citera entre autres Robert De La Sizeranne, *Le référendum communal*, Paris, 1893.

idées de démocratie locale sont également développées dans les milieux anarchistes, la commune faisant l'objet d'une passion politique remontant à la Révolution française⁵⁵.

En Allemagne, les premiers pas vers l'institution référendaire ont été réellement effectués lors de la Constitution de Weimar⁵⁶ qui consacre de nombreux articles à la possibilité d'un référendum au niveau de l'État. C'est également sous le régime de Weimar que des procédures de révocation du maire ont été instituées, à l'instar du *Land* de Braunschweig entre 1919 et 1924. Dans les faits, sur une dizaine de procédures organisées, une seule avait abouti⁵⁷. À cette époque, certains référendums locaux ont été organisés, comme celui du 12 décembre 1920 à Munich qui avait pour objectif de provoquer de nouvelles élections municipales⁵⁸. Le fait que la révocation mayorale n'ait jamais été au centre des discussions politiques françaises est un signe qui ne trompe pas : les outils de démocratie semi-directe sont perçus beaucoup plus comme pouvant perturber le fonctionnement des gouvernements locaux. Ce privilège de la stabilité explique aisément le verrou mayoral dégagé par Marion Paoletti et confirmé par plusieurs travaux sur la même question⁵⁹.

La condamnation du référendum fédéral provient des plébiscites organisés sous le régime nazi⁶⁰ où des consultations ont été organisées afin de manifester une appartenance ethnique (une *Volksgemeinschaft*). Le juriste Carl Schmitt⁶¹ a d'ailleurs défini dans ses écrits la fonction nouvelle des plébiscites, comme étant les instruments manifestant une volonté populaire ethniquement homogène. Les plébiscites permettent donc au chef de rallier une volonté populaire immédiate et de légitimer son pouvoir. 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 »⁶².

Dans ce cadre, les référendums locaux n'ont évidemment aucun sens, pas plus que les questions de décentralisation⁶³. À la limite, parler de son détournement plébiscitaire⁶⁴ ne

⁵⁵ Il est curieux de remarquer que de nombreux projets libertaires municipalistes trouvent certains échos dans le contexte actuel de la décentralisation et de l'encouragement de la participation politique locale. Selon John Clark, le mouvement libertaire « comportera aussi une activité politique, incluant non seulement l'activité anti-électorale, mais dans certains cas le vote stratégique, en particulier dans les référendums et les élections locales » (*Introduction à la philosophie écologique et politique de l'anarchisme*, Lyon, Atelier de création libertaire, 1993, p. 44). Signalons qu'il opère une distinction intéressante entre « gouvernement » et État. Toutes les formes de gouvernement local sont valorisées dans l'optique d'un affaiblissement de la forme étatique.

⁵⁶ Julius Curtius, *Über die Einführung von Volksinitiative und Volksreferenden in die neuen Verfassungen der deutschen Staaten*, Heidelberg, 1919.

⁵⁷ Jan H. Witte, *Unmittelbare Gemeindedemokratie der Weimarer Republik. Verfahren und Anwendungsausmass in den norddeutschen Ländern (Sondereinband)*, Baden-Baden, Nomos, 1997, p. 48.

⁵⁸ Louis Fauré, *Les institutions de gouvernement direct en Allemagne depuis la guerre*, Paris, Thèse de doctorat de droit public, 1926, p. 188.

⁵⁹ Carole Chevillet-Hiver *La participation directe des citoyens aux décisions locales*, Thèse de doctorat en droit public, Besançon, Université de Besançon, 1999 ; Patrick Mozol, *La participation du public à la vie municipale*, Thèse de droit public, Aix-en-Provence-Marseille, Université Paul Cézanne, 2002.

⁶⁰ Louis Fauré effectue en 1926 une distinction intéressante entre plébiscite, référendum et veto populaire « Le plébiscite porte sur un *nom* et le référendum sur une question déterminée, sur un *non*. Si le référendum est une part faite au gouvernement direct, le plébiscite tend au contraire à établir le régime représentatif » (*op.cit.*, p. 123). Wolfgang Luthardt, *Direkte Demokratie : ein Vergleich in Westeuropa*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1994.

⁶¹ Carl Schmitt, *Volksentscheid und Volksbegehren*, Berlin, Walter de Gruyter, 1927. *Les trois types de pensée juridique*, trad. Daniel Séglaud, Paris, éditions PUF, 1995.

⁶² Georges Burdeau, *La démocratie*, nouvelle éd., Paris, Éd. du Seuil, coll. « Points, Politique, 1 », 1966, p. 56

⁶³ La tentative de plébiscite local du 10 octobre 1941 au Luxembourg, qui était alors occupé par les nazis, peut illustrer notre propos : le *Gauleiter* décida d'organiser le recensement de la population luxembourgeoise, afin de le transformer en un plébiscite ayant pour but l'abolition de la langue « luxembourgeoise ». Ce plébiscite n'aboutit pas, en raison de la forte résistance qu'il rencontra. Voir les archives du Musée de la résistance, Esch-sur-Alzette, Luxembourg.

convient pas, car il s'agissait d'une dénaturation du plébiscite en lui-même, dans la mesure où les réponses avaient été dictées à cette époque. Après la guerre, la loi fondamentale de 1949 a établi un cadre strictement représentatif tout en reconnaissant l'existence de cellules de démocratie directe dans l'administration municipale. À cet égard, l'alinéa 3 du paragraphe I de l'article 28 tolérant l'existence des assemblées communales n'évoque pas la tenue de référendums. En outre, ces assemblées fonctionnant suivant le modèle des conseils d'habitants existent toujours dans le *Land* du Schleswig-Holstein. Du point de vue des référendums locaux, seul le *Land* du Bade-Wurtemberg⁶⁵ en avait introduit la possibilité dans les chartes municipales pour la première fois en 1956. Malgré ce caractère pionnier, le taux de participation requis fut assez élevé, puisqu'il fallait que 50 % de la population y participât. Puis, à partir de 1975, on ne parle plus de taux de participation mais de taux d'approbation. En effet, un référendum n'est décisionnel que si la majorité dégagée correspond à 30 % des électeurs de la commune.⁶⁶ On estime à 320 le nombre de référendums locaux dans le Bade-Wurtemberg entre 1975 et 2005 et 150 entre 1956 et 1971⁶⁷. Le ticket de sortie reste élevé et explique leur nombre relativement modeste à cette époque. Il est important de déterminer leur taux de succès afin d'évaluer l'influence réelle de ces instruments. Sur les 320 référendums organisés entre 1975 et 2005, seulement 76 ont abouti à une décision populaire (soit moins de 25 %) alors que 109 ont été déclarés irrecevables⁶⁸. Le filtrage des initiatives populaires (certaines initiatives n'aboutissant pas), la difficulté à en organiser un et à entraîner une décision populaire montrent que c'est un outil complexe nécessitant une véritable organisation politique.

Lors d'un entretien avec une personne ayant lancé une initiative populaire réactive en 2004 dans un village du Bade-Wurtemberg⁶⁹, la contrainte temporelle s'est avérée déterminante. Le délai de la récolte de signatures était de quatre semaines et la personne a dû batailler jusqu'au dernier jour afin d'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, 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 ait établi les pratiques référendaires depuis cinquante ans tout en restreignant considérablement les possibilités de lancer avec succès un référendum. Dernièrement, en juin 2005, le quorum a été abaissé de 30 à 25 %, non sans difficultés⁷⁰.

L'initiative populaire, le référendum local et la décision populaire scandent les étapes du processus référendaire, puisqu'une initiative peut donner lieu à une décision des autorités locales si celles-ci jugent la demande recevable et ne souhaitent pas passer par cet outil. On peut donc avoir un taux d'initiatives populaires et de décisions populaires supérieur à celui des référendums locaux. La demande référendaire joue un rôle aussi important que le référendum à proprement parler dans le processus de décision politique, c'est pourquoi il est important de l'analyser afin de comprendre ses effets politiques.

⁶⁴ Jean-Marie Denquin, *Référendum et plébiscite : essai de théorie générale*, Paris, LGDJ, 1976, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 52 ».

⁶⁵ Günter Beilharz, *Politische Partizipation im Rahmen des §21 der Gemeindeordnung von Baden-Württemberg*, Thèse en droit public, Université de Tübingen, 1981.

⁶⁶ L'article 21 de la législation communale du Bade-Wurtemberg a fixé le quorum d'approbation qui a été abaissé à 25 % le 1^{er} juin 2005 lors d'une séance houleuse du Parlement du *Land*.

⁶⁷ Günter Beilharz, 1981, *op. cit.*, p. 82.

⁶⁸ Il s'agit de données recueillies par le Centre d'études de démocratie directe de l'université de Marburg. Site <http://www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de> consulté le 02 décembre 2005.

⁶⁹ Entretien réalisé avec M^{me} Lech par Christophe Premat le 10 juin 2004. L'initiative populaire est lancée contre la décision municipale de fermer la piscine de Dobel.

⁷⁰ Nous avons assisté aux débats concernant l'abaissement du quorum de signatures au *Landtag* du Bade-Wurtemberg, qui ont été l'occasion d'échanges vifs sur le thème entre les conservateurs et la SPD.

Le référendum local au sein de la démocratie participative

La méfiance des élus locaux

Affirmer qu'il existe une résistance des élus locaux à sa banalisation n'est pas étonnant, puisque ceux-ci craignent une dépossession de leur rôle de représentant. En France, la démocratie locale signifie pour les élus un accroissement de leurs prérogatives et tout au plus une meilleure communication avec leurs administrés⁷¹. Des expérimentations sont possibles, elles restent circonstanciées, mais la constitutionnalisation du référendum local est vécue comme une loi qui s'impose d'en haut. Les systèmes politiques locaux craignent des effets de dérégulation politique, dans le sens où les référendums viendraient perturber la continuité des décisions locales voire encourager des revendications particulières⁷². Lors d'un entretien avec un conseiller général socialiste de Gironde, la question de la démocratie participative a été évoquée. Il en ressortait 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 »⁷³.

Ces propos manifestent la difficulté pour l'élu local de comprendre son rôle dans ce cas. La figure du préfet, rival du pouvoir étatique, sert ici à étayer ce refus. Cependant, dans nos enquêtes récentes, il est apparu que lors d'une opération de fusion de communes, le préfet avait imposé la tenue d'une opération référendaire. Il s'agit là du référendum local du 5 décembre 2004 à Dunkerque concernant trois communes⁷⁴. 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 2003⁷⁵. Sur l'ensemble des trois communes, l'approbation a atteint les 54 %, mais sur la commune de Dunkerque, on a recensé plus de non que de oui lors des suffrages exprimés⁷⁶. Par ailleurs pour ces 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. L'argument de l'augmentation éventuelle de la fiscalité 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 fusion. À l'inverse, il est plus fréquent de voir ce dernier sanctionner les communes ayant organisé des consultations ne relevant pas de leurs compétences. Dans ce cas-là, la sanction est souvent vécue comme une ingérence dans les affaires locales, sauf si la commune entend lancer un signal fort concernant un projet étatique qu'elle n'approuve pas.

⁷¹ Selon une enquête que nous avons menée auprès de 74 militants de partis politiques à Bordeaux, au cours de la campagne des élections régionales et cantonales, nous avons testé la perception de la démocratie locale. Parmi les arguments donnés, la « consultation locale » n'arrive qu'en quatrième position et seuls 10 % des sondés ont identifié la démocratie locale au développement des procédures référendaires.

⁷² C'est ce qu'on appelle l'effet *nimby*, "*not in my backyard*" ("pas dans mon jardin").

⁷³ Entretien avec un conseiller général de Gironde réalisé par C. Premat le 02 février 2005.

⁷⁴ Nous avons effectué des entretiens en février 2005 avec des personnes qui ont suivi le référendum local.

⁷⁵ 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 ».

⁷⁶ Le taux de participation a été de 42,76 % sur cette commune et 45,8 % des suffrages exprimés ont été pour le oui.

Les élus locaux ont peur de voir émerger des acteurs sociaux concurrents sur la scène politique et réclament le contrôle total des processus référendaires perçus comme l'expression d'intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général. Lors d'un précédent entretien dans une commune ayant organisé une consultation illégale⁷⁷, le responsable de la mission citoyenneté a fait part de sa méfiance vis-à-vis des outils de démocratie semi-directe en insistant sur le décalage entre l'utopie d'une volonté générale et le lobbying de minorités. Les communes souhaitent piloter les dispositifs participatifs et de ce point de vue il est clair que la logique de la participation relève plutôt du registre de la concertation, du dialogue, plutôt que de celui de la décision avec. Il n'est donc pas étonnant que le référendum ne soit pas un outil privilégié dans ces dispositifs participatifs. Dans la majorité des communes interrogées, le référendum a été considéré comme un outil exceptionnel, servant d'appoint à l'élection lorsqu'une question n'a pas été tranchée. Comme l'écrit Vincent Richet : « la philosophie du référendum est claire : sur un sujet dont la nature, les dimensions, sont apparues après les élections et qui divise l'opposition profondément, l'élu décide de renvoyer la balle ou non à l'électeur. Il peut également avoir pour avantage de dépolitiser les questions locales. Accessoirement, on offre aux représentants une soupape : quand, ballottés par des courants contraires, ils ne savent comment décider, ils en appellent au peuple »⁷⁸.

Le référendum peut contribuer exceptionnellement à la décision. En l'occurrence, les élus locaux invoquent leur rôle central dans la pédagogie référendaire, puisqu'ils sont les plus habilités à en expliciter les enjeux. La banalisation de la pratique référendaire provoquerait la remise en cause de la prééminence des fonctions électives ; or, pour eux, la décentralisation promeut un meilleur rapport entre les élus et les administrés et une généralisation de l'élection à tous les niveaux de la décision.

En Allemagne, les élus locaux sont encore plus réservés dans la mesure où les référendums locaux n'ont pas été imposés par le haut mais par le bas. En effet, ces derniers sont le résultat d'une demande sociale incarnée par l'association *Mehr Demokratie* qui a obtenu ses lettres de noblesse grâce à des victoires référendaires, comme en 1995 en Bavière⁷⁹ dans le *Land* visant l'introduction du référendum communal avec des seuils d'entrée et de sortie presque aussi bas qu'en Suisse. Du côté des structures partisans, ce dernier a souvent été défendu par les sociaux-démocrates⁸⁰, les libéraux, mais ce sont les écologistes⁸¹ qui se sont saisis de cette thématique pour en faire l'une des priorités de la démocratie participative, sans pour autant la détacher des autres exigences participatives que sont les conseils d'habitants. Le débat ne porte plus tellement sur le statut du référendum local en Allemagne, même si des discussions dans tous les Parlements des *Länder* sont en cours pour abaisser ou remonter les quorums, il est concentré autour du référendum sur le plan fédéral⁸². Cette question est d'autant plus

⁷⁷ Entretien avec le responsable de la mission citoyenneté de la mairie d'Arcueil enregistré par nous le 12 décembre 2003.

⁷⁸ Vincent Richet, « Vive le référendum communal ! », *Futuribles*, n° 63, février 1983, p. 69.

⁷⁹ Thomas Mayer et Michael Seipel (Hrsg), *Triumph der Bürger : mehr demokratie in Bayern und wie es weitergeht*, München, Mehr Demokratie, 1997.

⁸⁰ Voici ce que déclarait le SPD, dans son programme de décembre 1989 : « la démocratie parlementaire ne remplace pas la responsabilité des citoyennes et des citoyens. Forts de ce constat, nous voulons élargir la participation et renforcer le droit de pétition. Dans les limites fixées par la loi, les référendums locaux et décisions populaires aux niveaux des communes, des *Länder* et de la Fédération, doivent compléter les décisions parlementaires » Wolfgang Luthardt, *Direkte Demokratie : ein Vergleich in Westeuropa*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1994 ; Andreas Klages et Petra Paulus, *Direkte Demokratie in Deutschland : Impulse aus der deutschen Einheit*, Marburg, Schüren, 1996, p. 29.

⁸¹ Entretien avec l'un des responsables des Verts dans le Bade-Wurtemberg enregistré par C. Premat le 18 mai 2004. Ce responsable a insisté sur la proximité des liens entre les Verts et *Mehr Demokratie*, les initiatives populaires que le parti avait élaborées et les interventions des écologistes au Parlement du Bade-Wurtemberg pour abaisser le quorum des 30 % exigés pour les référendums locaux dans le Bade-Wurtemberg. Néanmoins, lors des débats parlementaires du 1^{er} juin 2005, les Verts n'ont pas été les plus revendicatifs.

⁸² Bärbel M. Weixner, *Direkte Demokratie in den Bundesländern : verfassungsrechtlicher und empirischer Befund aus politikwissenschaftlicher Sicht*, Opladen, v.s. Verlag, 2002, coll. « Forschung Politikwissenschaft 162 ».

brûlante que certains pays ont modifié leurs Constitutions afin de faire voter les citoyens sur le projet de traité constitutionnel⁸³.

Les promoteurs du référendum local

À l'origine, la question du référendum local avait été posée en France par un certain nombre d'élus locaux et d'associations. Il n'y a pas eu d'association importante constituée spécifiquement autour de l'enjeu référendaire, il s'agit d'un outil parmi d'autres pour promouvoir la décentralisation démocratique⁸⁴. Il avait acquis un prestige national, puisque le général De Gaulle appliquait les idées de René Capitant⁸⁵ et de Raymond Carré de Malberg⁸⁶ sur la participation démocratique et sur la nécessité de recourir au référendum de manière à éviter de s'enfermer dans les querelles partisans. La gauche, pour se démarquer de la thématique participative prônée par les gaullistes, avait développé l'idée plus radicale d'autogestion⁸⁷, s'appuyant notamment sur des revendications d'organisation démocratique du monde du travail. L'autogestion concernait l'entreprise puis la commune. Certains maires de gauche ont alors eu recours au référendum communal dans le sens autogestionnaire, tel Marc Wolf à Mons-en-Barœul⁸⁸. Loin d'être un outil occasionnel, il 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, s'empressent 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 »⁸⁹.

Deux figures du maire sont conjurées, celle du « gestionnaire » renouant avec des pratiques antiques d'évergétisme⁹⁰ et celle du « symbole », au profit de celui « participatif » qui suit la volonté communale appelée à se former au cours de chaque référendum. Mons-en-Barœul a connu quatre référendums, dont deux lors du premier mandat de Marc Wolf (1977 et 1980). L'élection ne pouvait suffire à déterminer des personnes et un programme, il fallait lier les habitants à l'origine des décisions.

⁸³ La dernière campagne de l'association *Mehr Demokratie* porte sur l'exigence d'un référendum et d'un débat public sur le projet de traité constitutionnel européen.

⁸⁴ L'Association pour la démocratie locale et sociale (ADELS) a pour objectif d'encourager tous les instruments de participation locale, parmi lesquels le référendum.

⁸⁵ René Capitant, *Écrits constitutionnels*, Paris, Éd. du CNRS, 1982.

⁸⁶ Raymond Carré de Malberg commente abondamment les innovations du régime de Weimar en matière de participation politique. L'intégration du référendum dans la Constitution de 1958 est une adaptation de principes de Weimar (*La loi, expression de la volonté générale*, Paris, Economica, 1984, coll. « Classiques, Série politique et constitutionnelle, 1 »).

⁸⁷ André Farine, *Nord-Éclair*, 30 novembre et 01 décembre 1977 : « 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" ». Raymond Carré de Malberg, 1984, *op. cit.*, p. 204-206.

⁸⁸ Marc Wolf et Jacqueline Osselin, *Les ascenseurs de la ZUP : contrôle populaire et autogestion communale, l'expérience municipale de Mons-en-Barœul*, Paris, F. Maspéro, 1979, coll. « Cahiers libres, 952 ».

⁸⁹ Entretien avec M. Wolf réalisé par Jean David pour *La Croix-Dimanche du Nord*, 22-23 octobre 1977.

⁹⁰ Odile Wattel, *La politique dans l'Antiquité romaine : de la royauté à la fin du Haut-Empire*, Paris, A. Colin, 2000, coll. « Cursus », p. 167 : « [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 ».

Le fait d'organiser un référendum local n'est pas un marqueur politique en soi ; en revanche, la valorisation du travail participatif d'un maire peut contribuer à éclairer les objectifs d'un parti politique en perte de vitesse sur le plan national. Le cas du Parti communiste français⁹¹ est à relever : alors qu'il s'appuyait sur une conception strictement représentative de son rôle et sur une déontologie dans les affaires locales⁹², il a investi la thématique participative⁹³ pour soigner son ouverture et son image quelque peu dégradée. Il n'est pas anodin de remarquer que certaines municipalités d'anciens bastions communistes organisent des référendums locaux ou que des maires se fassent les champions de la démocratie participative. L'ouverture à ces procédures est corrélative d'un déclin sur le plan électoral.

En Allemagne, c'est une association non partisane qui a soutenu le plus efficacement la modification des chartes communales et l'organisation des procédures référendaires. Elle s'est créée en 1988 et avait le but de promouvoir les thèmes de la démocratie directe. Un « omnibus pour la démocratie directe » a parcouru près de 400 villes dans les deux Allemagne pour promouvoir les thèmes de l'engagement direct des citoyens. Cet omnibus circule régulièrement en Allemagne et ailleurs afin de plaider la cause de la démocratie directe. À l'origine, ce thème avait été défendu par l'artiste, Joseph von Beuys, qui, en 1971, avait créé à Düsseldorf l'« organisation pour la démocratie directe à travers le vote populaire ». Lors de différentes expositions, des arbres étaient plantés afin d'illustrer l'importance des opinions de chacun, l'art et la politique étant liées selon lui, puisque chaque individu doit cultiver son autonomie⁹⁴.

Dans le même temps, des mobilisations collectives pacifistes contre l'implantation de sites nucléaires avaient commencé à nourrir cette exigence participative. En 1972, à Wyhl, dans le Bade-Wurtemberg⁹⁵, une coordination citoyenne s'est organisée contre un projet d'implantation. Cette initiative citoyenne a lancé une pétition qui a réuni 100 000 signatures. Les mobilisations collectives ont usé de « répertoires d'action »⁹⁶ différents puisque des manifestations et des actions symboliques ont été réalisées. Le deuxième acte des mobilisations anti-nucléaires s'est ouvert à l'automne 1973 lorsque le comité citoyen *BUU (Bürgerinitiative Umweltschutz Unterelbe)* a été fondé à Brokdorf, dans le Schleswig-Holstein en réaction à un projet d'implantation d'une centrale. Comme dans le cas de Wyhl, des promesses d'aménagement avaient été formulées par l'État et l'entreprise concernée, afin de désamorcer les tensions. Une forme de référendum local avait d'ailleurs été organisée à Brokdorf pour soutenir le projet d'installation de la centrale, mais ce fut un échec puisque sur 1 551 suffrages exprimés, 784 avaient refusé cette installation contre 202 « oui », le reste des votes n'ayant pas été renvoyé par la poste. Ces mobilisations collectives ont accompagné un certain nombre d'actions et de manifestations pacifistes qui ont jalonné par la suite les années quatre-vingt.

Une partie des membres de *Mehr Demokratie* provient de ces mouvements de défense de l'environnement et des anciennes coordinations étudiantes⁹⁷. Le climat politique de la reconstruction de l'Allemagne d'après-guerre était établi sur un consensus qui ne tolérait pas

⁹¹ Entretien avec l'ex-maire communiste d'Arcueil, conseiller général du Val-de-Marne, réalisé par nous le 5 mars 2004. Ce maire qui a eu plusieurs mandats, avait organisé une consultation locale en 1980.

⁹² Le maire communiste devait verser une partie de ses indemnités au Parti communiste. L'ex-maire d'Arcueil nous a fait part de sa conception d'une démocratie de proximité consistant à faire des « descentes » dans les quartiers difficiles pour y rencontrer les gens et prendre note des « plaintes sociales ».

⁹³ Un certain nombre de communes communistes de la banlieue parisienne ont initié des consultations locales, telles que Saint-Denis et Stains.

⁹⁴ Joseph Beuys et Michaël Ende, *Kunst und Politik : Ein Gespräch*, Wangen, FVA Verlag, 1989.

⁹⁵ Andrei S. Markovits et Philip S. Gorski, *The German Left: Red, Green and Beyond*, New York/Cambridge, Oxford University Press/Polity Press, 1993 ; Marco Guigni et Florence Passy, *Histoires de mobilisation politique en Suisse : de mobilisation politique en Suisse : de la contestation à l'intégration*, Paris/Montréal, l'Harmattan, 1997, coll. « Logiques sociales », p. 36-37.

⁹⁶ Charles Tilly, *La France contestée : de 1600 à nos jours*, Paris, Fayard, 1986, coll. « L'Espace du politique, 19 ».

⁹⁷ Bernd Guggenberger et Udo Kemf (Hsrg.), *Bürgerinitiativen und repräsentatives System*, Opladen, Westdeutsches Verlag, 1984.

de mobilisations extraparlémentaires. Des expériences de participation et d'auto-organisation avaient été menées à la fin des années soixante mais elles ont été fortement marginalisées⁹⁸. Ces acteurs se présentent pour la plupart comme étant apolitiques⁹⁹, c'est-à-dire qu'ils n'ont pas de revendication partisane à faire valoir.

Il est vrai que les pressions exercées par cette association qui mène un certain nombre d'opérations référendaires¹⁰⁰, les répertoire et les archive, ont contribué à l'émergence d'espaces publics locaux en Allemagne, y compris dans les anciens *Länder* dont la culture participative est récente¹⁰¹. *Mehr Demokratie* a été officiellement adoubée par des personnalités politiques de tous bords et comprend à peu près 4 000 membres et des relais importants dans quasiment tous les *Länder*. Elle s'est principalement concentrée sur la promotion du référendum alors que l'Association pour la démocratie locale et sociale en France, qui avait pour champ de bataille la démocratie communale, traite également des questions d'associations de quartier, de vie locale, de participation et de médiation. La démocratie participative, aux yeux d'un certain nombre d'associatifs et d'élus, est un complément de celle représentative qui s'inscrit contre le fantasme d'une démocratie directe¹⁰². Elle a son origine dans l'expérience brésilienne des budgets participatifs de Porto Alegre¹⁰³ et concerne prioritairement les comités de quartier, les commissions extramunicipales associées aux municipalités dans l'élaboration des politiques publiques. Le référendum local n'est pas un pilier de la démocratie participative reconnu de tous, il relève plus de la démocratie semi-directe : d'ailleurs, dans son origine politique et diplomatique, c'est un instrument moderne qui émerge afin de combler les déficits de la représentation. En d'autres termes, le référendum ne fait pas système à lui tout seul, car il a besoin soit d'une assemblée d'habitants¹⁰⁴, soit d'une instance représentative pour fonctionner.

En France, la succession des lois portant sur le référendum local avait comme objectif de permettre aux élus locaux de contrôler la procédure. En dépit des conditions strictes apposées à son usage, son recours local a largement augmenté ces dernières années. On ne peut plus raisonnablement parler de fait minoritaire, dans la mesure où plus de la moitié d'entre eux ont eu lieu entre 1995 et 2004. Marion Paoletti avait repéré 202 consultations locales entre 1971 et 1992 et de 1971 jusqu'à nos jours, on dépasse les 450 référendums locaux, sans compter la trentaine qui avaient été organisés à la fin du XIX^e siècle. On peut affirmer approximativement

⁹⁸ Christiane Kosher-Spohn, *Mouvement étudiant et critique du fascisme en Allemagne dans les années soixante*, Paris/Montréal, l'Harmattan, 1999, coll. « Allemagne d'hier et d'aujourd'hui ».

⁹⁹ Entretien avec l'un des responsables de *Mehr Demokratie* dans le Bade-Wurtemberg, réalisé le 11 mai 2004. Ce membre n'avait pas manifesté de filiation partisane précise, il a évoqué une autonomie politique, un refus d'entrer dans le jeu partisan et des motivations « anarchistes » qui l'ont incité à s'engager dans le sens des pratiques de démocratie directe.

¹⁰⁰ Le responsable de *Mehr Demokratie* a défini les objectifs, les stratégies et les ressources de l'association qui soutient activement entre 7 et 12 procédures de référendum local par an dans le Bade-Wurtemberg. L'aide logistique consiste concrètement en la préparation de tracts, la récolte de signatures, le lancement de pétitions, l'animation d'un journal, le *Zeitschrift für Direkte Demokratie* dont les archives peuvent être consultées au Centre de littérature politique non-conventionnelle de la bibliothèque du Bade-Wurtemberg, à Stuttgart.

¹⁰¹ C'est sans doute ce facteur qui explique la faiblesse des pratiques référendaires dans les nouveaux *Länder*. Valérie Lozac'h, « La démocratie locale dans les nouveaux *Länder* », Le Gloannec A-M. (dir.), *L'État en Allemagne : la République fédérale après la réunification*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001, coll. « Académique », p. 151-182.

¹⁰² Norberto Bobbio, *The Future of Democracy: A Defence of the Rules of the Game*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1987.

¹⁰³ Jacky Picard (dir.), *Le Brésil de Lula : les défis d'un socialisme démocratique à la périphérie du capitalisme*, Paris, Éd. Karthala, 2003, coll. « Lusotopie ».

¹⁰⁴ Lors d'un colloque sur les politiques locales à Gand (Belgique), les 16-17 décembre 2004, Michaël Bützer, dans son exposé sur la démocratie directe en Suisse, a insisté sur le fait que le référendum complétait le dispositif des assemblées communales et des *Landsgemeinden* existantes, dans la mesure où le taux de participation de ces assemblées était trop faible pour que les décisions aient un caractère représentatif. Cf. Michaël Bützer, "Continuity or Innovation? Citizen Engagement and Institutional Reforms in Swiss Cities", *First International Congress on Local Politics in Europe: Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*, 16-17 décembre 2004.

qu'en France, nous en avons connu à ce jour plus de 500¹⁰⁵. Certes, leur nombre peut paraître dérisoire eu égard les 36 000 communes françaises et les autres collectivités territoriales habilitées à en organiser. Il est vrai que par rapport au cas suisse, où la majorité des 3 000 communes suisses a connu un référendum local dans son histoire, son usage en France reste très modeste, parce qu'il est étroitement encadré par les élus locaux, à toutes les étapes de la procédure. Le nombre dérisoire d'initiatives populaires prouve que cet instrument n'est pas source de mobilisation collective. Selon les statistiques de la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur, entre 1995 et l'été 2004¹⁰⁶, 180 consultations ont été enregistrées, parmi lesquelles 2,45 % ont été organisées à la demande des électeurs sur des questions d'aménagement et parmi ces référendums d'initiative populaire, la moitié des demandes a été rejetée par les conseils municipaux.

Les tableaux 2 et 3 donnent une idée du classement des thèmes dans les deux pays.

Tableau 2 : Thèmes des référendums locaux français (1995-2004)

| Thèmes | Proportion (%) |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| Aménagement (plan de circulation, rénovation, implantation d'activités économiques...) | 37,8 |
| Équipements publics, services publics (centre de tri, école, déchetterie, vidéosurveillance ...) | 20,6 |
| Vie communale (changement du nom de la commune, projets de fusion ou d'adhésion à un EPCI, cession de biens communaux...) | 28,9 |
| Consultations illégales portant sur des opérations relevant de l'État (tracé du TGV ou d'autoroute, réouverture du tunnel du Mont-Blanc...) | 12,7 |

Source : ministère de l'Intérieur.

Tableau 3 : Thèmes des référendums locaux allemands (1975-2004)

| Thèmes | Proportion (%) |
|-------------------------------------|----------------|
| Traitement des déchets | 5,74 |
| Réformes territoriales | 7,60 |
| Impôts, taxes | 3,63 |
| Vie communale | 0,63 |
| Projets culturels | 2,64 |
| Voies de circulation, transport | 15,52 |
| Projets de développement économique | 13,90 |
| Logement et Habitat | 0,99 |
| Équipements publics (eau, gaz...) | 23,55 |
| Politique sociale | 10,03 |
| Autres | 5,49 |

Source : informations obtenues auprès de *Mehr Demokratie* (février 2005).

La localisation des pratiques référendaires

Le rapport à la taille de la commune est intéressant puisqu'il existe très peu de référendums ruraux ou organisés dans de petites communes urbaines. Seuls 99 référendums ont été organisés sur 33 915 communes de moins de 3 500 habitants alors qu'on en observe 16 organisés sur les 300 communes de 20 000 à 50 000 habitants. En Allemagne, les statistiques transmises par le département de sciences politiques de l'université de Marburg ont révélé que 55 référendums locaux avaient été organisés par des villes de plus de 500 000 habitants, 95

¹⁰⁵ On parle principalement des référendums consultatifs, puisque les référendums décisionnels n'existent que depuis 1971 pour les opérations de fusion communale et depuis 2003 pour les autres sujets.

¹⁰⁶ Document qui nous a été envoyé par la DGCL en septembre 2004.

pour des villes comprises entre 200 000 et 500 000 et 111 pour des villes de 100 000 à 200 000 habitants. Cette illustration vient encore relativiser le fait de ramener le nombre de référendums au nombre de communes existantes, puisque la France est un pays où le tissu communal est encore très dispersé. Les petites communes, privilégiant les rapports de proximité, essaient d'éviter les opérations référendaires qui, au lieu de trancher les problèmes, seraient susceptibles d'alimenter les tensions.

La proportion de référendums est loin d'être négligeable dans les communes urbaines, car elle souligne un phénomène important : les opérations de restructuration urbaine et d'aménagement rencontrent des oppositions assez grandes, les maires ayant intérêt à passer par le référendum pour avaliser un projet de politique publique. Il est à signaler que ceux de quartier n'apparaissent pas dans les statistiques officielles de la DGCL. Paris en a organisé dans les III^e, XI^e et XIX^e arrondissements, depuis quelques années, ils sont dus à la volonté de nouvelles équipes municipales de gauche. À noter que celui du III^e arrondissement portant sur le devenir des halles du Carreau du temple, non légal, a été organisé sur une semaine avec de surcroît un élargissement de l'électorat : aux immigrés n'ayant pas le droit de vote, aux jeunes de plus de 16 ans et aux commerçants y travaillant mais n'y vivant pas. L'opération a été préparée sur une année avec des réunions publiques, des expositions, et des tracts diffusés en plusieurs langues. Trois options à cet aménagement ont été retenues et proposées au vote des habitants. Le débat public a été mené afin de préparer au mieux cette consultation pour laquelle des urnes mobiles ont été placées dans un bus allant à la rencontre des habitants¹⁰⁷. Les expérimentations référendaires ne manquent pas, le but recherché n'étant pas la légalité mais l'adhésion des habitants au projet d'aménagement. Ainsi, dans certains cas, le taux de participation a plus d'importance que le résultat, car il marque le succès ou l'échec de la mobilisation insufflée par les autorités locales, celles-ci en ciblant à l'avance un taux à partir duquel elles considèrent qu'il y a eu une mobilisation. Selon les statistiques du ministère de l'Intérieur, dans 60,63 % des cas, le taux de participation a été supérieur à 50 % et le résultat du scrutin a été, dans 48 % des cas, favorable au projet proposé. Selon les informations obtenues, la quasi-totalité des décisions des conseils municipaux ont suivi l'avis des électeurs. Seule une décision a été prise pour le maintien du commerce local, dans une commune rurale, contre l'avis émis par la population. À partir d'une série d'entretiens ciblés sur les communes qui ont organisé plusieurs opérations référendaires, nous avons pu dégager les raisons expliquant son recours. Il ne s'agit pas d'une culture politique locale qui encouragerait une tradition référendaire, mais plutôt d'une volonté de certains maires souhaitant appliquer d'une part une idéologie participative et d'autre part assurer un contact permanent avec la population.

En Allemagne, les chartes communales ont été adoptées progressivement au cours des années quatre-vingt-dix et le nombre de référendums dans certains *Länder* a très vite augmenté. Le tableau 4 permet de donner une indication du nombre de ceux qui se sont déroulés dans ces *Länder*, ce nombre étant à rapporter à la date d'introduction des procédés référendaires dans les chartes communales.

Tableau 4 : Bilan des référendums locaux dans les différents *Länder* en 2004

| <i>Land</i> considéré | Année de légalisation du référendum local | Nombre de référendums locaux | Proportion ramenée à la totalité des référendums dans le pays | Quorum | |
|-----------------------|-------------------------------------------|------------------------------|---------------------------------------------------------------|--------------------------|-------------------|
| | | | | initiative populaire (%) | référendum (%) |
| Bade-Wurtemberg | 1956 | 310 | 10,93 | 5-10 | 30 ¹⁰⁸ |
| Bavière | 1995 | 1225 | 43,19 | 3-10 | 10-20 |
| Brandebourg | 1993 | 57 | 2,01 | 10 | 25 |

¹⁰⁷ Entretien réalisé par nous avec Cyril Egner le 05/03/2004 à la mairie du III^e arrondissement. Cyril Egner y est adjoint au maire et s'est considérablement investi dans le référendum sur le Carreau du Temple.

¹⁰⁸ Quorum abaissé de 30 % à 25 % par le Landtag du Bade-Wurtemberg en juin 2005.

| | | | | | |
|------------------------------------|------|-----|------|--------|-------|
| Hambourg | 1998 | 28 | 0,99 | 2-3 | aucun |
| Hesse | 1993 | 219 | 7,72 | 10 | 25 |
| Mecklembourg-Poméranie occidentale | 1994 | 71 | 2,50 | 2,5-10 | 25 |
| Basse-Saxe | 1997 | 86 | 3,03 | 5-10 | 25 |
| Rhénanie du Nord Westphalie | 1994 | 262 | 3,24 | 3-10 | 20 |
| Rhénanie-Palatinat | 1994 | 99 | 3,49 | 6-15 | 30 |
| Sarre | 1997 | 5 | 0,18 | 5-15 | 30 |
| Saxe | 1993 | 193 | 6,81 | (5)-15 | 25 |
| Schleswig-Holstein | 1990 | 193 | 6,81 | 10 | 20 |
| Saxe-Anhalt | 1993 | 28 | 0,99 | 6-15 | 30 |
| Thuringe | 1993 | 58 | 2,05 | 13-17 | 20-25 |

Source : d'après les données du Centre de recherches sur la démocratie directe de l'université de Marburg actualisées fin 2004.

Le premier constat qui s'impose est celui d'une concentration des pratiques référendaires dans le sud de l'Allemagne, puisque près de la moitié s'est produits en Bavière. Ce succès est dû au fait que les référendums communaux ont été introduits sous la pression de *Mehr Demokratie* et que les taux de participation requis y sont relativement bas. 1 225 référendums locaux en 10 ans donne une fréquence de 122 par an. La législation particulièrement favorable aux procédés référendaires explique ce succès (3 à 10 % de signatures pour une initiative populaire, le quorum d'approbation étant plus élevé). Selon les critères de l'association *Mehr Demokratie*, deux législations sont favorables à leur développement : la législation bavaroise et la législation hambourgeoise¹⁰⁹. Si les chiffres semblent relativement faibles à Hambourg, ceci est dû à deux raisons, d'une part le district de Hambourg a vu ses chartes communales modifiées en 1998 pour l'introduction des pratiques de démocratie directe et d'autre part le district ne compte que 104 entités locales susceptibles d'en organiser alors que la Bavière compte plus de 2 152 communes. Les quorums font l'objet de débats politiques importants, puisqu'il est très dur d'estimer un taux minimal de signatures et un quorum d'approbation. En définissant un seuil minimal, les parlementaires quantifient implicitement un intérêt général minimum¹¹⁰. C'est pourquoi, au vu de leur multiplication en Bavière, le quorum a été relevé récemment. Le catalogue de conditions requises pour l'organisation des référendums locaux est positif en Bavière, c'est-à-dire que la liste de restrictions est très limitée et permet donc des pratiques semblables à celles existantes dans certains cantons suisses. À titre d'exemple, la ville de Munich en a connu un nombre non négligeable, puisqu'on estime à près d'une vingtaine les référendums locaux qui ont eu lieu dans cette ville entre 1996 et 2004 sur des questions d'aménagement. Les résultats restent à nuancer puisque sur 19 initiatives populaires, 3 ont conduit à une décision conforme aux vœux des initiateurs. L'autre hypothèse que nous pouvons soutenir par rapport à la multiplication des référendums en Bavière est l'absence de renouvellement des représentants locaux. La logique du consensus démocrate-

¹⁰⁹ Andreas Dressel, *Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Hamburger Bezirken*, Baden-Baden, Nomos, 2003.

¹¹⁰ C'est l'une des grandes différences avec certains cantons suisses, comme celui de Zürich où le droit d'initiative individuelle est reconnu comme un droit civique. En décembre 1981, une initiative individuelle d'Harold Baumann remettant en cause la réglementation des balles en caoutchouc utilisées par la police, est déposée à la commune de Zürich. L'initiative est discutée en mai 1983 et acceptée de justesse après un débat houleux. Elle est finalement annulée par le droit cantonal reconnaissant aux exécutifs communaux la pleine compétence en matière de réglementation de police. *Journal de Genève*, 16 janvier 1984. D'autres exemples tout aussi rocambolesques fourmillent dans la littérature suisse.

chrétien et le poids de la CSU dans les exécutifs locaux ont favorisé l'émergence de ces pratiques. Ainsi, de ce point de vue, le référendum local peut introduire une respiration du système représentatif, sans pour autant être détourné à des fins partisans.

La bataille du quorum montre qu'une culture référendaire est véritablement en train de naître dans certains *Länder*. En France, les débats ont touché le taux de participation requis pour que le référendum ait force de décision. Il a été envisagé pendant un certain temps de situer ce taux 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, 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 % »¹¹¹.

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. Cela est d'autant plus surprenant que l'initiative populaire reste encore très marginale. Il n'empêche que les pratiques référendaires semblent redoubler depuis la prise en considération du nouveau statut du référendum local. Les maires utilisent ce mode à présent légitimé pour régler des affaires locales qui risquaient d'empoisonner le mandat, que ce soit des questions symboliques ayant attrait à la vie communale ou que ce soit des projets d'aménagement. La « consultation »¹¹² est entrée timidement dans les mœurs ainsi qu'une pratique de la délibération, mais il est encore trop tôt pour dire s'il y a vraiment association des citoyens aux décisions locales, puisque le moment délibératif et le moment décisionnel de la démocratie ne sont pas assez articulés en France, en témoigne la forme du « débat public »¹¹³ souvent utilisée à des fins pédagogiques¹¹⁴ plutôt qu'à des fins délibératives. En assistant au débat public qui a eu lieu, à la fin de l'année 2003, sur le contournement autoroutier de Bordeaux, les participants ont très vite senti que la décision avait été déjà prise par le ministre des Transports. La dissolution inopinée de la Commission particulière du débat public affiche le mépris que le gouvernement de l'époque a eu vis-à-vis de l'exercice de démocratie participative¹¹⁵, en en faisant le simple exercice de légitimation d'une décision prise au préalable. Le débat public organisé à Bordeaux a duré quatre mois, avec un certain nombre de réunions publiques, des colloques, des débats contradictoires, un forum électronique, des cahiers d'acteur. 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

¹¹¹ JO du 25 juillet 2003, Compte-rendu intégral de la 2^e séance du 24 juillet 2003.

¹¹² Jacques Chevallier, *L'État post-moderne*, Paris, LGDJ, 2003, coll. « Droit et société, Série politique, 35 », p. 174-175.

¹¹³ Pierre Zémor, *Pour un meilleur débat public*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, coll. « La Bibliothèque du citoyen ».

¹¹⁴ La Commission nationale du débat public créée par la loi Barnier de 1995 a pour but de faire délibérer citoyens et experts sur un problème qui affecte leur cadre de vie.

¹¹⁵ Pierre Sadran, « Pour un débat public », *Sud-Ouest*, 26 janvier 2004, 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 ».

étions sur le fond et pas sur la forme. Maintenant que la décision est prise, on est en plein dans la forme »¹¹⁶.

Ces propos révèlent l'une des vertus du référendum local qui est de trancher un litige *via* le suffrage des citoyens. Son véritable enjeu, au-delà d'une contestation du système représentatif, est de formaliser par le vote un rapport entre la participation et la décision, sans que ce rapport ne puisse être appréhendé uniquement en termes d'influence.

L'augmentation des référendums locaux en France et en Allemagne marque un tournant dans l'évolution des systèmes représentatifs locaux. L'ouverture mesurée des systèmes politiques révèle un besoin de rétablir un lien plus continu entre les gouvernants et les gouvernés. Le mandat des élus n'est certes pas remis en cause, mais leur pratique et leur rôle sont complétés, puisqu'il s'agit pour eux de structurer ces outils de démocratie directe et de garantir le bon déroulement des procédures. Notre travail se situe au carrefour d'une démarche d'analyse quantitative quant à l'évaluation de sa pratique en France et en Allemagne et d'une démarche qualitative visant à comprendre son enracinement dans divers récits locaux susceptibles d'éclairer les raisons de son recours et son rôle dans l'analyse des politiques publiques locales. La menace que le référendum exerce sur le fonctionnement du gouvernement local fait qu'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.

Le référendum local est en train de sortir d'une longue préhistoire mythologique où il était associé à des pratiques utopiques de démocratie directe pour être perçu comme un outil spécifique de régulation politique. Il change fondamentalement la signification sociologique de la représentation politique en élargissant l'espace public local : 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 afin d'y répondre.

Références

- Albertini P., *La crise du politique : les chemins d'un renouveau*, Paris/Montréal, l'Harmattan, 1997, coll. « Logiques politiques ».
- Babeau H., *Les assemblées générales des communautés d'habitants en France du XIII^e siècle à la Révolution*, Paris, Arthur Rousseau, 1893.
- Barber B.R., *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 1984.
- Barthes R., *La chambre claire : note sur la photographie*, Paris, Gallimard/Éd. du Seuil, 1980, coll. « Les cahiers du cinéma Gallimard, 2 ».
- Beilharz G., *Politische Partizipation im Rahmen des §21 der Gemeindeordnung von Baden-Württemberg*, Thèse en droit public, Université de Tübingen, 1981.
- Beuys J. et Ende M., *Kunst und Politik : Ein Gespräch*, Wangen, FVA Verlag, 1989.
- Blatrix C., *La "démocratie participative", de Mai 68 aux mobilisations anti-TGV, processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, Thèse en science politique, Paris, Université Paris I, 2000.
- Blondiaux L., *La fabrique de l'opinion : une histoire sociale des sondages*, Paris, Éd. du Seuil, 1998, coll. « Science politique ».
- Bobbio L., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma, Laterza, 2002, coll. « Le Istituzioni delle democrazie ».

¹¹⁶ Entretien téléphonique effectué par nous le 24 mars 2004 avec l'un des membres du collectif « Bordeaux incontournable ».

- Bobbio N., *The Future of Democracy: A Defence of the Rules of the Game*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1987.
- Bockhofer R. (Hsrg.), *Mit Petitionen Politik verändern*, Baden-Baden, Nomos, 1999.
- Budge I., *The New Challenge of Direct Democracy*, Cambridge/New York, Polity Press, 1996.
- Burdeau G., *La démocratie*, nouvelle éd., Paris, Éd. du Seuil, coll. « Points, Politique, 1 », 1966.
- Butler D. et Ranney A. (eds), *Referendums Around the World: The Growing use of Direct Democracy*, London, Macmillan Press, 1994.
- Bützer M., "Continuity or Innovation? Citizen Engagement and Institutional Reforms in Swiss Cities", *First International Congress on Local Politics in Europe*, décembre 2004.
- Bützer M. et Micotti S., *La démocratie communale en Suisse*, Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe, <http://c2d.unige.ch>
- Capitant R., *Écrits constitutionnels*, Paris, Éd. du CNRS, 1982.
- Carré de Malberg R., *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, Economica, 1984, coll. « Classiques, Série politique et constitutionnelle, 1 ».
- Castoriadis C., *L'institution imaginaire de la société*, 2^e éd., Paris, Éd. du Seuil, 1975, coll. « Les Collections Esprit, La Cité prochaine ».
- Chevallier J., *L'État post-moderne*, Paris, LGDJ, 2003, coll. « Droit et société, Série politique, 35 ».
- Chevilly-Hiver C., *La participation directe des citoyens aux décisions locales*, Thèse de doctorat en droit public, Besançon, Université de Besançon, 1999.
- Clark J., *Introduction à la philosophie écologique et politique de l'anarchisme*, Lyon, Atelier de création libertaire, 1993.
- Considérant V., *La solution, ou le gouvernement direct du peuple*, Paris, Librairie phalanstérienne, 1850.
- Cronin T.E., *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge (Mass), Harvard University Press, 1989.
- Denquin J.-M., *Référendum et plébiscite : essai de théorie générale*, Paris, LGDJ, 1976, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 52 ».
- Dressel A., *Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Hamburger Bezirken*, Baden-Baden, Nomos, 2003.
- Fauré L., *Les institutions de gouvernement direct en Allemagne depuis la guerre*, Paris, Thèse de doctorat de droit public, 1926.
- Fishkin J.S., *Democracy and deliberation: New Directions for Democratic Reform*, New Haven/Londres, Yale University Press, 1993.
- Fishkin J.S., *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, New Haven/Londres, Yale University Press, 1995.
- Foucault M., *Les mots et les choses : une archéologie des sciences humaines*, Paris, Gallimard, 1993, coll. « Tel, 166 ».
- Dictionnaire universel d'Antoine Furetière*, tome I, Paris, Le Robert, 1984.
- Gallagher M. et Uleri P.V. (eds), *The Referendum Experience in Europe*, Basinstoke, Macmillan, 1996.
- Gauchet M., *La démocratie contre elle-même*, Paris, Gallimard, 2002, coll. « Tel, 317 ».
- Gaxie D. (dir.), *Luttes d'institutions : enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris/Montréal, l'Harmattan, 1997, coll. « Logiques juridiques ».
- Giscard d'Estaing V., *Deux Français sur trois*, Paris, Flammarion, 1984.

- Glavany J., *Vers la nouvelle République ou comment moderniser la Constitution*, Paris, B. Grasset, 1991.
- Guigni M. et Passy F., *Histoires de mobilisation politique en Suisse : de la contestation à l'intégration*, Paris/Montréal, l'Harmattan, 1997, coll. « Logiques sociales ».
- Guggenberger B. et Kempf U. (Hsrg.), *Bürgerinitiativen und repräsentatives System*, Opladen, Westdeutsches Verlag, 1984.
- Guérard S. (dir.), *Crise et mutation de la démocratie locale : en Angleterre, en France et en Allemagne*, Paris, l'Harmattan, 2004.
- Inglehart R., *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1977.
- Jospin L., *Le temps de répondre : entretiens avec Alain Duhamel*, Paris, Stock, 2002,
- Keruel A., *Le sens de la décentralisation, pouvoir et frontière depuis 1981*, Thèse de doctorat en science politique, Paris, Université de Paris-Dauphine, 2001.
- Klages A. et Paulus P., *Direkte Demokratie in Deutschland : Impulse aus der deutschen Einheit*, Marburg, Schüren, 1996.
- Kobi S., *Des citoyens suisses contre l'élite politique : le cas des votations fédérales, 1979-1995*, Paris/Montréal, l'Harmattan, 2000, coll. « Logiques politiques ».
- Kohser-Spohn C., *Mouvement étudiant et critique du fascisme en Allemagne dans les années soixante*, Paris/Montréal, l'Harmattan, 1999, coll. « Allemagne d'hier et d'aujourd'hui ».
- Lefort C., *L'invention démocratique : les limites de la domination totalitaire*, Paris, Fayard, 1981, coll. « Biblio essais, 4002 ».
- Lourau R., *L'analyse institutionnelle*, Paris, les Éd. de Minuit, 1991, coll. « Arguments ».
- Lozac'h V., « La démocratie locale dans les nouveaux Länder », Le Gloannec A.-M. (dir.), *L'État en Allemagne : la République fédérale après la réunification*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001, coll. « Académique », p. 151-182.
- Luthardt W., *Direkte Demokratie : ein Vergleich in Westeuropa*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1994.
- Mabileau A., *Le système local en France*, 2^e éd., Paris, Montchrestien, 1994, coll. « Clefs, Politique ».
- Manin B., *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995, coll. « Liberté de l'esprit ».
- Markovits A.S. et Gorski P.S., *The German Left: Red, Green and Beyond*, New York/Cambridge, Oxford University Press/Polity Press, 1993.
- Martin D., *Démocratie industrielle : la participation directe dans les entreprises*, Paris, Presses universitaires de France, 1994, coll. « Sociologie ».
- Mayer T. et Seipel M. (Hsrg), *Triumph der Bürger : mehr demokratie in Bayern und wie es weitergeht*, München, Mehr Demokratie, 1997.
- Mazeaud P., « Le Parlement et ses "adversaires" », *Pouvoirs*, n°64, janvier-mars 1993, p. 109-122.
- Mény Y., *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français : 1945-1969*, Paris, LGDJ, 1974, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 51 ».
- Mény Y., « Les politiques des autorités locales », Grawitz M. et Leca J. (dir), *Traité de science politique*, Paris, Presses universitaires de France, 1985, tome IV, p. 423-465.
- Mény Y. et Surel Y., *Par le peuple, pour le peuple : le populisme et les démocraties* Paris, Fayard, 2000, coll. « L'Espace du politique ».
- Mercier A.-C. « Le référendum d'initiative populaire, un trait méconnu du génie de Condorcet », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 55, juillet 2003, p. 483-512.

- Mozol P., *La participation du public à la vie municipale*, Thèse de droit public, Aix-en-Provence-Marseille, Université Paul Cézanne, 2002.
- Paillas Jean, Françoise Paillas et Jean Lartigaut, *Une bastide en Quercy, Castelfranc : cinq siècles de démocratie directe*, Bayac, Éd. du Roc de Bourzac, 1992.
- Papadopoulos Y., *Démocratie directe*, Paris, Economica, 1998, coll. « Politique comparée ».
- Paoletti M., *La démocratie locale et le référendum : analyse de la démocratie à travers la genèse institutionnelle du référendum*, Paris/Montréal, l'Harmattan, 1997, coll. « Logiques politiques ».
- Pateman C., *Participation and Democratic Theory*, Cambridge (UK), Cambridge University Press, 1970.
- Picard J. (dir.), *Le Brésil de Lula : les défis d'un socialisme démocratique à la périphérie du capitalisme*, Paris, Éd. Karthala, 2003, coll. « Lusotopie ».
- Pitkin H.F., *The Concept of Representation*, Berkeley/Los Angeles, University of California Press, 1967.
- Pocock J.G.A., *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican tradition*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1975.
- Poloni B., *Histoire constitutionnelle de l'Allemagne*, Paris, Ellipses, 2000, coll. « Les Essentiels de la civilisation allemande ».
- Richet V., « Vive le référendum communal ! », *Futuribles*, n° 63, février 1983, p. 61-69.
- Rittinghausen M., *La législation directe par le peuple*, Paris, Librairie phalanstérienne, 1851.
- Rocheffort D.A. et Cobb R. (eds), *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*, Lawrence (Kan.), University Press of Kansas, 1994.
- Rosanvallon P., *Le modèle politique français : la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Éd. du Seuil, 2004, coll. « L'Univers historique ».
- Roth R. et Wollmann H. (Hrsg), *Kommunalpolitik: politisches Handeln in den Gemeinden*, Opladen, Leske+Budrich, 1994.
- Rui S., *La démocratie en débat : les citoyens face à l'action publique*, Paris, A. Colin, 2004, coll. « Sociétales ».
- Sadran P., *Le système administratif français*, Paris, Montchrestien, 1992, coll. « Clefs, Politique ».
- Sartori G., *Democrazia : cosa è*, Milano, Rizzoli, 1993.
- Scarrow S.E., "Democracy within –and without– Parties", *Party Politics*, vol. 5, n° 3, July 1999, p. 275-282.
- Schiller T., *Direkte Demokratie : eine Einführung*, Frankfurt am Main, Campus Verlag, 2002, coll. « Campus Studium ».
- Schiller T. et Mittendorf V. (Hrsg), *Direkte Demokratie: Forschung und Perspektiven*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 2002.
- Seidel K., *Direkte Demokratie in der innerparteilichen Willensbildung*, Frankfurt am Main/New York, Peter Lang, 1998, coll. "European university studies, Series II, Law, 2391".
- Sullivan J.W., *Direct legislation by the Citizenship through the Initiative and Referendum*, New York, True Nationalist Publishing Company, 1893.
- Tilly Ch., *La France contestée : de 1600 à nos jours*, Paris, Fayard, 1986, coll. « L'Espace du politique, 19 ».
- Vetter A., *Lokale Politik als Ressource der Demokratie in Europa ?* Opladen, Leske+Budrich, 2002.
- Vialatte J., *Les Partis Verts en Europe occidentale*, Paris, Economica, 1996, coll. « Politique comparée ».

- Wattel O., *La politique dans l'Antiquité romaine : de la royauté à la fin du Haut-Empire*, Paris, A. Colin, 2000, coll. « Coursus ».
- Weixner B.M., *Direkte Demokratie in den Bundesländern : verfassungsrechtlicher und empirischer Befund aus politikwissenschaftlicher Sicht*, Opladen, v.s. Verlag, 2002, coll. « Forschung Politikwissenschaft 162 ».
- Viguié J., « Premières expériences de référendum communal », *Revue française de droit administratif*, n° 3, mai-juin 1996, p. 441-451.
- Witte J.H., *Unmittelbare Gemeindedemokratie der Weimarer Republik. Verfahren und Anwendungsausmass in den nordeutschen Ländern (Sondereinband)*, Baden-Baden, Nomos, 1997.
- Wolf M. et Osselin J., *Les ascenseurs de la ZUP : contrôle populaire et autogestion communale, l'expérience municipale de Mons-en-Barœul*, Paris, F. Maspéro, 1979, coll. « Cahiers libres, 952 ».
- Zémor P., *Pour un meilleur débat public*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, coll. « La Bibliothèque du citoyen ».