

NOTE

## Référendums locaux : peut-on faire confiance aux citoyens ?

Ce que nous disent 350 référendums et consultations locales depuis 30 ans

Par Paul Céville



---

**SOMMAIRE**

# Se repérer dans la note.

**01** L'essentiel  
p. 4

**02** Introduction  
p. 8

**03** La note  
p. 11

**04** Conclusion  
p. 55

**05** L'auteur  
p. 57

**06** Le think tank  
p. 59

---

L'ESSENTIEL

# NOTRE IDÉE EN UN COUP D'ŒIL

## Constat & analyse.

Cette note présente l'analyse de 333 référendums locaux et consultations locales depuis 1992, ainsi que 10 entretiens réalisés avec des maires ayant organisé ce type de votes.

La pratique des référendums locaux rencontre un certain succès depuis les mouvements en faveur des Gilets Jaunes et du référendum d'initiative citoyenne. C'est qu'il cumule un ensemble de bénéfices : outil à même de corriger les politiques locales sans nécessité de changer le conseil élu, de permettre un espace de respiration démocratique au cours d'un mandat de six ans, de résoudre encore des conflits internes à un conseil municipal.

L'expérience montre ainsi que l'utilisation du référendum local ne repose sur aucune tendance idéologique claire. Sur les 143 référendums locaux et consultations locales organisées depuis 2020, près d'un tiers ont connu un taux de participation supérieur ou égal à celui des élections municipales précédentes, soit un bilan tout à fait positif si l'on met ces taux de participation en perspective avec ceux observés pour des élections classiques ritualisées.

Cependant, il pèse sur le référendum local un ensemble de lourdeurs normatives. Contrôlé par le maire, l'outil ne permet pas de révéler l'opinion des citoyens sur l'intégralité des sujets et projets existants,

nécessitant de surcroît la participation de 50% des électeurs, sous peine d'être annulé. Tous ces obstacles ont fait que sur les 130 votes recensés en 2022 et 2023, à peine une douzaine rentraient formellement dans le cadre légal du référendum local, les autres étant généralement organisés sous la forme de consultation locale. Non protégé juridiquement, il risque aussi de ne pas être respecté par l'exécutif local, pouvant donc décevoir les citoyens quant à son utilité. Le tout, sur fond d'un grignotage progressif des compétences du maire par le développement des structures intercommunales et la réduction des dotations d'Etat.

## Propositions.

- 1. Supprimer le quorum de participation de 50% nécessaire pour valider un référendum local afin d'harmoniser les conditions de validité du référendum avec celles de l'élection du maire, en ne prenant en compte que le vote des exprimés**
- 2. Former les maires à l'usage du référendum local (conditions légales, formulation des questions, organisation générale, respect de l'égalité de parole entre le camp du oui et du non, etc...)**
- 3. Mieux informer les maires sur la pratique du référendum local, que ce soit celle observée en France ou à l'étranger**
- 4. Permettre aux collectivités locales et à l'Etat d'organiser une consultation locale de type référendaire à la place d'une enquête publique**



CHIFFRES-CLÉS

# Les 3 chiffres à retenir.

# 150

sur 308 votes ont été  
à l'initiative de maires  
sans étiquettes,  
démontrant le caractère  
transparent du  
dispositif

référendums et  
consultations locales  
depuis 1992

# 333

# 82%

des Français se  
déclarent favorables  
à la proposition  
de faciliter les  
référendums locaux

## Introduction

La participation démocratique est devenue essentielle dans le débat public, jusqu'à focaliser l'attention du président de la République qui en a fait l'objectif de sa réforme constitutionnelle et un portefeuille ministériel à part entière de son Gouvernement.

La boîte à idées à sa disposition est pleine : Conférence de citoyens, Convention citoyenne, Grand débat, « référendum » ... **Parmi ces solutions, le référendum est sans doute l'un des outils les plus populaires. Déjà largement présent dans les programmes présidentiels en 2017, sa renommée explose en 2018 avec le mouvement des Gilets jaunes qui l'incarne sous sa forme de RIC ou Référendum d'Initiative Citoyenne. En février 2022, un sondage IFOP montrait que près des trois quarts de la population étaient favorables à ce que des citoyens puissent soumettre à référendum une révision de la Constitution<sup>1</sup>.**

Malgré cela, les élus ont du mal à trouver la bonne formule pour renouer avec les citoyens dans un contexte déjà difficile pour l'exercice de leur fonction, notamment en raison de la verticalité de nos institutions. Il semble donc difficile pour eux de se lancer dans des procédures incertaines de consultation des citoyens qui pourraient venir affaiblir leur pouvoir représentatif.

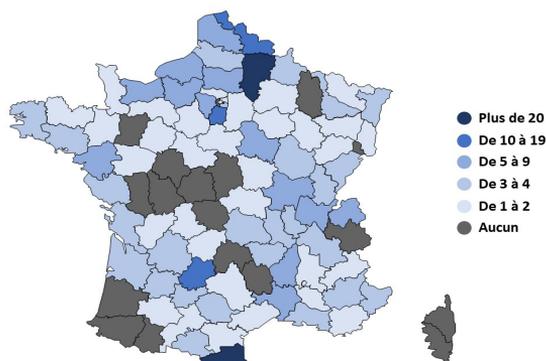
**Cette défiance mutuelle entre citoyens et élus s'illustre par l'absence de vote référendaire depuis maintenant 19 ans, alors même que les sujets à trancher ne manquent pas.** Après le référendum de 2005 où la fracture entre les élites et le peuple s'est exprimée si clairement, il semblerait que la France tire un trait sur la démocratie directe qu'elle consacre pourtant dans sa Constitution qui vient de fêter ses 65 ans.

---

<sup>1</sup> IFOP pour ESPOIR RIC 2022, *Les Français et le référendum constituant d'initiative citoyenne*, 10 février 2022.

**Mais qui sait que depuis 30 ans ce ne sont pas moins de 333 référendums locaux que le pays a connus, dans la discrétion la plus totale bien souvent ?** Autant d'expressions populaires directes qui révèlent ce que pensent les Français et montrent que ce phénomène de "popularité" du référendum s'incarne dans une pratique au niveau local qui se renforce d'année en année. **2022 aura par exemple été une année record pour la démocratie directe locale en France, avec 75 référendums locaux et consultations locales<sup>2</sup>.**

**Graphique n°1 : nombre de référendums locaux et consultations locales organisés par département depuis 1971**



Les référendums locaux et consultations locales organisés auprès de l'ensemble des électeurs, dans les communes, en dehors des élections classiques des représentants, rejoignent les outils de démocratie participative comme les conseils de quartier, les conseils citoyens ou encore les budgets participatifs dans leur objectif d'intégrer les citoyens au processus de décision qui les concerne. Ils s'en distinguent toutefois par leur proximité avec l'élection - on agrège les voix des électeurs - et leur caractère décisionnel, en tranchant une question par "oui" ou par "non".

---

<sup>2</sup> Données recueillies à partir des articles de la presse locale et des publications des mairies sur les réseaux sociaux.

Le développement du référendum local s'inscrit donc dans une période charnière pour la démocratie française, en crise et confrontée à une demande importante des citoyens d'être entendus. En cela, la pratique référendaire au niveau local mérite une analyse, dans un contexte national et dans le but de dessiner quelques grands enseignements sur les comportements électoraux des Français. Sur la base d'un nombre important d'exemples et grâce au recul que l'on peut avoir sur la pratique actuelle, il est possible d'illustrer comment ils réussissent concrètement à résoudre à l'échelle locale des problématiques qui font débat au niveau national.

Point méthodologique :

*Il faut revenir sur la question de l'évaluation du nombre des référendums locaux et consultations locales qui dépend de l'accès aux sources, facilité par le développement d'internet, et ne rend donc pas forcément bien compte de la réalité des votes organisés, confondus entre les référendums tenus sous l'empire de la loi et les consultations ad hoc. Ainsi, il est quasiment impossible d'avoir accès à l'intégralité des résultats des consultations locales organisées avant les années 90, compliqué jusque dans les années 2010 mais quasi exhaustif depuis avec la massification de l'usage de Facebook et de la présence sur internet des médias locaux. A noter que ne sont pris en compte dans l'analyse ici présente que les votes à l'échelle communale, afin d'éviter le prisme trop national de référendums locaux organisés au niveau de départements comme celui de Notre-Dame-des-Landes. Pour conclure cette précision, sont analysés les résultats de 333 référendums locaux et consultations locales depuis 1992, ainsi que 10 entretiens réalisés avec des élus ayant organisé ce type de votes.*

Entretiens réalisés :

Didier Blanchard, Maire de Grézieu-le-Marché (Rhône), le jeudi 25 mai 2023

Jean-Marc Bellot, Maire de Gresse-en-Vercors (Isère), le jeudi 1er juin 2023

Gérard Roy, Maire d'Aubigny-la-Ronce (Côte d'Or), le jeudi 29 juin 2023

Claude Vial, Maire d'Aurec-sur-Loire (Haute-Loire), le mardi 5 juillet 2023

Matthieu Bloch, Maire de Colombier-Fontaine (Doubs), le mercredi 19 juillet 2023

Michel Creyssac, Maire de Rancon (Haute-Vienne), le mardi 5 septembre 2023

Arnaud Svrcek, Maire de Courmelles (Aisne), le jeudi 7 septembre 2023

David Louvrier, Maire de Golancourt (Oise), le lundi 25 septembre 2023

Sylvie Bonnet, Maire d'Ardoix (Ardèche), le lundi 30 octobre 2023

Raphaël Doan, Maire-adjoint du Pecq (Yvelines), le mardi 7 novembre 2023

## D'où vient le référendum local en France ?

Poser la question de l'origine du référendum local en France revient à comprendre par quel miracle s'est développée une pratique certes minoritaire mais diffusée sur l'ensemble du territoire. On peut parler de "miracle" car - comme le montre Marion Paoletti dans un article<sup>3</sup> publié en 1996 - l'usage du référendum local a été fortement découragé par l'idéologie républicaine dès le début du XXe siècle pour faire oublier les dérives du bonapartisme mais aussi pour asseoir la République comme régime uniquement représentatif. Si bien qu'entre 1905 - date à laquelle le Conseil d'Etat interdit l'usage du référendum local<sup>4</sup> - et 1971, l'auteure souligne qu'on ne trouve quasiment aucune trace d'un référendum local ou d'une consultation locale organisée en France.

**La législation va briser l'interdiction judiciaire du référendum local en 1971, puis le consacrer à partir des années 90 jusqu'en 2003 où il entre dans la Constitution<sup>5</sup>. En parallèle une loi de 1992 crée la possibilité d'organiser une consultation locale pour associer les habitants à la définition des politiques d'aménagement<sup>6</sup>.** La loi constitutionnelle de 2003 instaure plusieurs outils de démocratie directe comme le droit de pétition permettant aux électeurs d'obtenir l'inscription à l'ordre du jour d'une assemblée locale d'une question relevant de sa compétence, la création du référendum décisionnel à l'initiative des instances des collectivités territoriales, une procédure de consultation des électeurs lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité à statut particulier et enfin la possibilité de consulter les électeurs sur la modification des limites des collectivités territoriales. Paradoxalement, comme le montre Christophe Premat<sup>7</sup> qui évoque une « *marginalisation du référendum local* » à partir de 2003, le nombre de référendums locaux

<sup>3</sup> Marion PAOLETTI, « Le référendum local en France. Variations pratiques autour du droit », *Revue française de science politique*, 46-6, 1996, p. 883-913.

<sup>4</sup> CONSEIL D'ETAT, 7 avril 1905, Commune d'Aigre.

<sup>5</sup> Article 72-1 de la Constitution.

<sup>6</sup> Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

<sup>7</sup> Christophe PREMAT, « La marginalisation du référendum communal en France depuis 2003. Étude des mobilisations citoyennes à l'échelon local », *Revue française de science politique*, 70-2, 2020, p. 257-270.

à partir de cette date va diminuer et se marginaliser à la fois parce que de nombreux votes vont être déclarés illégaux et parce que des outils de démocratie participative vont venir les concurrencer.

Plus concrètement la pratique du référendum est découragée par les associations d'élus locaux qui s'y opposent et considèrent l'outil comme superflu, redondant avec la relation de proximité qu'ils entretiennent avec leurs administrés et surtout comme menaçant leur pouvoir déjà mis en péril par la création de nouvelles structures intercommunales. En effet, fortement personnalisée, la fonction de maire s'adapte mal à l'idée d'une décision majoritaire venant compromettre les projets municipaux.

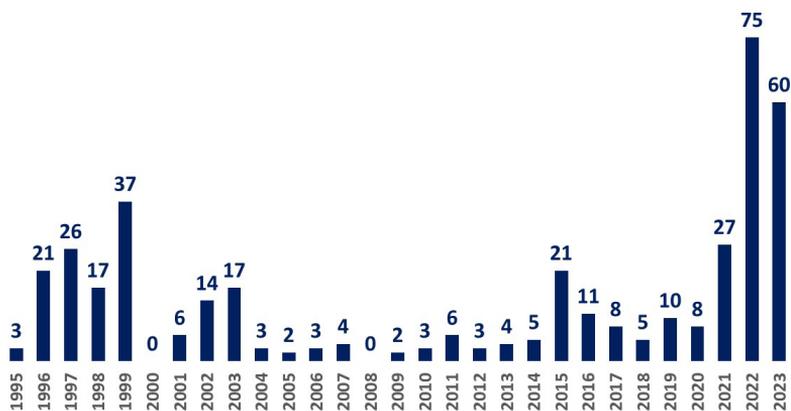
C'est donc dans un cadre pour le moins hostile que la pratique référendaire locale s'inscrit. Il faut prendre cet aspect en compte pour comprendre le fonctionnement actuel du référendum local et ce qu'il peut nous apprendre de la démocratie locale.

## **Le développement récent du référendum local, notamment depuis la crise des Gilets jaunes et de l'élection « COVID »**

Malgré ce terreau défavorable, une pratique de la démocratie directe locale se développe en France, dans une proportion certes bien modeste par rapport aux plus de 35 000 communes, mais non négligeable. En effet, depuis les années 90 et l'installation de ce que l'on qualifie généralement la crise de la représentation voire la crise démocratique, l'idée d'impliquer les citoyens à la décision s'est peu à peu imposée dans le débat public. La législation de 2003 en est l'illustration, concurrencée par la diffusion des outils de démocratie participative (conseils de quartier, budgets participatifs, etc.).

Nous l'avons vu, il est difficile d'être exhaustif dans le décompte des scrutins locaux, et donc d'établir une tendance parfaitement claire dans l'évolution de la démocratie directe locale en France. **Ainsi selon les décomptes, notamment celui très sérieux réalisé par Christophe Premat<sup>8</sup>, le nombre de référendums et consultations peut varier de plusieurs dizaines de cas selon les sources. Pour autant, nous savons que 2022 aura été l'année record pour la démocratie directe locale en France, avec 74 référendums locaux et consultations locales, contre 55 en 2023, 26 en 2021, 8 en 2020 et 10 en 2019. Il faut ainsi remonter à 1999 pour retrouver le précédent record.** Jamais autant de maires et de collectivités locales n'avaient pris l'initiative de consulter leurs administrés. Cela relève d'une tendance évidente portée par les débats autour du référendum d'initiative citoyenne (RIC) et par le contexte COVID ayant mené à une forte abstention lors des dernières élections municipales.

### Graphique n°2 : nombre de référendums locaux et consultations locales organisés par année



Source : Christophe PREMAY, « La marginalisation du référendum communal en France depuis 2003. Étude des mobilisations citoyennes à l'échelon local », *Revue française de science politique*, 70-2, 2020, p. 257-270, complété avec les chiffres de la présente note.

<sup>8</sup> *Ibid.*

Ce développement soutenu de la pratique référendaire au niveau local repose sur une diffusion de plus en plus large de l'idée de consultation des citoyens. La revendication du référendum, que ce soit au niveau national ou local, fut auparavant soutenue par des mouvements à la marge, de gauche comme de droite, cherchant à récupérer une forme d'influence dans un système majoritaire qui ne leur en donnait que très peu, c'est notamment le cas du Rassemblement National mais aussi de La France Insoumise.

Les Gilets jaunes ont repris cette tendance. Malgré l'essoufflement du mouvement les principes et revendications des Gilets jaunes ont survécu et se sont exprimés dans le lancement de listes citoyennes au moment des élections municipales de 2020, reprenant notamment la volonté de consulter les citoyens plus régulièrement<sup>9</sup>.

Au-delà de ces listes dont le succès n'a pas toujours été au rendez-vous, d'autres maires élus ont reconnu les problèmes de légitimité posés par leur élection en 2020 dans un contexte de pandémie de COVID-19 qui pèse encore aujourd'hui sur leur action. Dans ce cadre, une réflexion sur le rôle de l'élu et surtout sa légitimité pour décider à la place de ses administrés s'est imposée comme pour Didier Blanchard, maire de Grézieu-le-Marché (Rhône), qui reconnaît les difficultés imposées par la perte d'autonomie des communes pendant le COVID et sa volonté de redonner un peu de pouvoir aux citoyens. « *Les gens ont besoin de savoir comment tout cela fonctionne* » affirme-t-il.

## Une pratique encore fortement pénalisée par une lourdeur réglementaire

**Plusieurs procédures s'offrent aux maires qui souhaitent consulter leurs administrés, celle du référendum local** prévue dans le code

---

<sup>9</sup> Laure COMETTI, « Municipales 2020 : Candidatures, RIC... Que reste-t-il du mouvement des « gilets jaunes » ? », *20 minutes*, 9 mars 2020.

général des collectivités territoriales<sup>10</sup>, **celle aussi de la consultation des électeurs**<sup>11</sup>, qui permet au public d'une administration d'être consulté lors de la conception d'une réforme ou de l'élaboration d'un projet ou d'un acte.

**La première procédure paraît la plus évidente, car la plus conforme à l'idée qu'on se fait d'un référendum. Mais c'est aussi celle qui comporte le plus de lourdeurs réglementaires, ce qui est de nature à rendre méfiants les maires qui souhaiteraient consulter leur population. En effet, pour être valide, le référendum local nécessite à la fois d'avoir pour objet les seules compétences de la commune et que plus de la moitié des électeurs se déplacent pour voter (50 % de participation), sous peine d'être annulé ou de redonner le dernier mot non au peuple mais au conseil municipal.** Au-delà du déséquilibre entre les conditions de validité du référendum par rapport à une élection locale classique, ce formalisme pousse les maires qui décident de consulter leurs administrés à se détourner de ce que prévoit pourtant déjà la loi et à "innover". Le maire de Grézieu-le-Marché (Rhône) a ainsi reconnu avoir choisi d'organiser une consultation locale de type référendaire plutôt qu'un référendum, alors même qu'il était par principe favorable à l'outil. En cause, une discussion avec la préfecture qui le mettait en garde sur le caractère contraignant des résultats d'un référendum local, dans le cas où la participation dépasse les 50 %. Même chose pour le maire de Golancourt (Oise) qui renonce à l'idée d'un référendum après la lecture de la législation et des délais qu'il juge trop contraignants, estimant notamment que « *pour les citoyens, cela ne change pas grand-chose* ».

La question de la compétence est, elle, a priori plus complexe étant donné que ce point est parfois "contrôlé" en amont par la préfecture. Pour autant, il existe une certaine latitude dans l'application de la loi. Ainsi, en plein débat sur l'accueil des migrants dans certaines communes rurales, l'illégalité des consultations proposées afin de recueillir l'avis des habitants sur l'installation de camp destinés à les accueillir est systématiquement soulignée alors que dans le cas de l'installation

---

<sup>10</sup> Article 1112-1 et suivants.

<sup>11</sup> Article 1112-15 du même code et l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration.

d'éoliennes, qui n'est pas de la compétence des communes, les initiatives se multiplient.

**Tous ces obstacles ont fait que sur les 130 votes recensés en 2022 et 2023, à peine une douzaine rentraient formellement dans le cadre légal du référendum local, les autres étant généralement organisés sous la forme de consultation locale à caractère référendaire.** Un compromis qui ne change pas les habitudes des citoyens - le vote se faisant par "Oui" ou "Non" - mais qui a des conséquences sur la portée du vote, non-protégé juridiquement et dont les résultats peuvent être plus facilement contournés. Le risque étant alors de décevoir les citoyens quant à son utilité ou de semer le doute quant à la sincérité de la démarche.

## **Le « fait du prince », l'usage du référendum local largement contrôlé par le maire**

Au-delà des lourdeurs réglementaires qui pénalisent la pratique même du référendum local, **l'un des principaux freins au développement d'une démocratie locale est l'impossibilité d'organiser ce type de consultation autrement que par une initiative verticale "descendante" venant du maire.** À l'instar de ce qui existe par exemple au niveau local en Suisse ou aux Etats-Unis, **il est impossible pour un groupe de citoyens de soumettre un projet au vote de l'intégralité du corps électoral sans la validation du maire.**

**Cette impossibilité d'organiser de référendum local sans l'accord du maire place ce dernier - et sa propre conception de la démocratie - au centre du jeu,** faisant de lui le pivot du développement de cet outil.

**Si ce contrôle par le maire n'empêche pas le développement de ce type de scrutins, il ne permet pas au référendum local d'être un moyen efficace d'action mobilisable par une portion de l'électorat**

### **souhaitant s'exprimer au sein des institutions démocratiques.**

Ainsi, un mouvement d'opposition à un projet préférera par exemple l'option pétitionnaire ou la manifestation, sans que l'on puisse s'assurer du véritable soutien populaire de telles initiatives ni même de garantir son efficacité face aux buts recherchés. L'abandon par le maire de Callac (Côtes-d'Armor) d'un projet de centre pour migrants<sup>12</sup> illustre bien à quel point ces modes d'action peuvent être efficaces, tout en entraînant un certain chaos et des violences qui pèsent bien souvent sur le maire personnellement.

Cela étant dit, il est nécessaire de distinguer différents types de votes populaires locaux et d'établir une typologie des buts recherchés par les maires. Plusieurs cas de figures se présentent et permettent de détailler la diversité des initiatives lancées.

## **1. LE RÉFÉRENDUM VISANT À RÉSOUDRE UNE CRISE ENTRE LES ÉLUS ET LES CITOYENS**

**Dans les petites communes, la légitimité du maire provient autant des urnes que de ses rapports directs aux administrés, ce qui entraîne d'ailleurs deux tendances autour du référendum. Une tendance au rejet de cet outil sur la base d'un travail de terrain autant voire plus efficace qu'un vote et une tendance considérant le référendum comme un moyen de soutenir l'action du maire face à des minorités "bruyantes".** Ces deux tendances ne sont d'ailleurs pas totalement contradictoires car l'organisation d'un référendum peut venir renforcer la légitimité d'un maire qui aurait par ailleurs mené un travail de terrain lui permettant de faire un choix similaire en accord avec celui de ses administrés face à une opposition minoritaire. **S'il est complexe d'évaluer précisément le nombre de fois où les citoyens ont voté dans le même sens que leur maire, on peut aisément affirmer à partir des cas étudiés que cela représente la majorité d'entre eux.**

---

<sup>12</sup> « Bretagne : Après l'abandon du centre d'accueil pour migrants, LFI craint « la menace fasciste » », 20 minutes, 12 janvier 2023.

**Parfois, l'organisation d'un référendum a même pu "anticiper" des conflits au sein de la commune**, c'est peut-être ce qu'a évité le maire de Gresse-en-Vercors (Isère), Jean-Marc Bellot, en organisant un référendum local sur l'installation de neuf canons à neige sur les pistes de ski de sa commune. Ce projet de la majorité municipale précédente était largement rejeté par la nouvelle équipe en place à une quasi-unanimité. Pour autant, élu de terrain, le maire émet quelques doutes sur ce large consensus anti-canons de son conseil municipal. Le référendum du 9 mai 2021 viendra confirmer ses doutes. Malgré une campagne avant tout portée par les associations écologistes, 62,9 % des votants valident l'installation des enneigeurs (81,4 % de participation) dans l'espoir de sauver l'activité touristique de leur station, une décision que le maire s'est engagé à suivre malgré son avis négatif concernant le projet.

A l'inverse, Michel Creyssac le maire de Rancon (Haute-Vienne) s'est lancé dans l'organisation d'une consultation référendaire pour "prendre le pouls" de sa population face à un projet éolien sur sa commune alors que des tensions couvaient autour de cette question. Le jour du vote, les opposants ont d'ailleurs su se mobiliser et faire gagner le "Non" à près de 55 %. Malgré cela, et face à ce qu'il estime être une division de sa population, le conseil municipal a repris la main sur la décision et soutenu le projet éolien, qui ne relève toutefois pas de sa compétence mais de celle de l'Etat. Si l'annonce par le maire qu'il ne soutiendrait pas l'avis majoritaire n'a évidemment pas satisfait les opposants, les tensions ont depuis diminué et le village a retrouvé son calme, en attendant l'installation effective des éoliennes.

## **2. LE RÉFÉRENDUM VISANT À RÉSOUDRE UNE CRISE INTERNE AU SEIN DU CONSEIL MUNICIPAL**

**Malgré un mode de scrutin visant à dégager des majorités claires, les conseils municipaux sont généralement traversés par des divisions plus ou moins fortes, de nature politique ou personnelle. Dans les petites communes, le mode de scrutin majoritaire peut rendre moins cohérentes les majorités et créer des situations originales : le maire peut être mis en minorité sur un projet en particulier. Dans ce cadre, le référendum vient remettre à plat ces**

**déséquilibres et donne aux habitants un rôle d'arbitre, tout en permettant de légitimer la position du vainqueur.** C'est notamment le cas à Arcueil (Val-de-Marne) où la majorité municipale dirigée par un écologiste se compose également d'élus communistes. Face à des critiques de ces derniers au sujet du nouveau plan de stationnement, face encore à des divisions au sein même de ces instances participatives qui n'arrivent pas à trouver de consensus, est proposée l'organisation d'un référendum décisionnel pour faire trancher le tout par les citoyens.

### **3. LE RÉFÉRENDUM « PAR PRINCIPE », UNE CERTAINE IDÉE DE LA DÉMOCRATIE PORTÉE PAR LES MAIRES**

**Dans un contexte de crise de la représentation, certains maires ne justifient pas leur démarche d'organiser de référendum dans un but autre que celui de répondre à un impératif démocratique. Cet "idéal démocratique" rejoint d'ailleurs la nécessité de légitimer un projet qui n'aurait pas été discuté lors d'une campagne électorale, qu'ils n'imaginent donc pas trancher sans avoir consulté les citoyens.** Ce sera par exemple le choix du maire de Grézieu-le-Marché (Rhône) qui est confronté à une demande d'aménagement du stade municipal intervenue après son élection de 2020. Il juge alors légitime de soumettre le projet au vote des citoyens alors même que son conseil municipal n'est pas unanime sur la question. Même réflexion pour le maire de Colombier-Fontaine (Doubs) Matthieu Bloch, qui revendique l'exercice d'une démocratie saine, inspirée de la Suisse voisine : "On a un mandat pour ce qu'on a projeté de faire, pas pour faire n'importe quoi". Raison pour laquelle il a décidé le 2 juillet 2023 d'organiser une consultation référendaire sur un projet photovoltaïque en soutenant que "dès qu'on les associe et qu'on leur explique les choses, les gens sont raisonnables". Sans aucun doute, ce maire a été suivi dans son raisonnement car malgré une participation plus faible qu'attendue (21 %), ses administrés ont très majoritairement validé ce projet (86,5 %) qui pourrait rapporter à la commune près de 10 000 euros par an de revenus.

Le cas le plus illustratif de cette tendance est apporté par la mairie du Kremlin-Bicêtre (Val-de-Marne). Proposée dans le programme municipal de 2020 de Jean-Luc Laurent, l'idée d'un référendum local annuel se

développe sur le terreau d'une réflexion portée par l'équipe municipale sur la question de favoriser une citoyenneté active, et faire revenir les citoyens aux urnes. Le maire promet alors dans son programme l'organisation d'un référendum local annuel qui permettra de soumettre au vote un sujet portant sur la compétence de la commune. Alors que la 3<sup>e</sup> édition est en cours, la mise en pratique de cette promesse permet de mieux comprendre les difficultés entourant la question de la citoyenneté, qui ne s'arrête pas qu'au vote en lui-même. Après trois premiers scrutins qui ont surtout été commentés pour leur très faible participation, la municipalité a décidé de maintenir sa promesse tout en cherchant des moyens d'améliorer l'implication des citoyens (appel au conseil de quartier, consultation pour déterminer la question à poser) et créer un enjeu clivant capable d'attirer les électeurs.

#### **4. « DAVID CONTRE GOLIATH » : LE RÉFÉREN- DUM COMME UN MOYEN DE LUTTE DU « PETIT » CONTRE LE « GRAND »**

**Bien souvent, le référendum sort d'une logique purement municipale. Il devient alors une "arme" du maire et de la commune dirigée vers l'échelon supérieur pour peser sur des décisions qui ne sont pas directement de la compétence de la commune. L'exemple le plus clair de cette utilisation faite du référendum est celui des projets éoliens où le référendum est mobilisé afin d'appuyer par le suffrage universel une opposition initiale du maire à ces projets.**

Une utilisation dont s'est inspirée le maire de Courmelles (Aisne) Arnaud Svrcek pour organiser sa consultation du 11 juin 2023 au sujet de l'implantation d'une usine Rockwool sur le territoire de sa commune. Cette initiative s'inscrit clairement dans une lutte continue de ce maire - y compris judiciaire - contre l'installation de cette usine. Cette consultation va confirmer le rejet de la population locale, sans que les résultats concrets puissent être évalués à ce stade étant donné l'absence de valeur légale de ce vote.

**Ces méthodes visant à instaurer un rapport de force se retrouvent aussi lorsqu'il s'agit pour une commune de changer d'intercommunalité, notamment avec le cas extrême de la**

**commune de Golancourt (Oise) dont la volonté de changer de communauté de communes entraînait même un changement de département en passant d'une intercommunalité de l'Oise à une intercommunalité dans la Somme.** Cette difficulté administrative l'a alors poussé à obtenir l'avis de sa population - un soutien à près de 89 % - avant de déposer la demande auprès des autorités qui rejettent toujours pour le moment ce changement validé par les citoyens. Même pari pour la maire d'Ardoix (Ardèche) Sylvie Bonnet qui cherche le soutien de ses administrés pour porter son projet de changement d'intercommunalité face à l'opposition des communes voisines et surtout celle de la préfecture. Avec 96,4 % de "Oui" (et près de 72 % de participation) les habitants confirment ce changement qui est donc réalisé dans l'année suivante. Face à des initiatives administratives lourdes et soumises à de fortes pressions, les maires cherchent une confiance qu'ils ne rencontrent pas auprès des interlocuteurs autour d'eux, comme le souligne d'ailleurs Sylvie Bonnet : *« J'avais confiance dans mes administrés et j'ai besoin d'eux pour trancher car c'était un projet difficile pour moi, j'ai eu parfois du mal à dormir ».*

## **Le contrôle du maire mène parfois jusqu'au déni de démocratie**

**On ne peut donc que constater le rôle fondamental que jouent les maires dans la pratique de la démocratie directe locale, ces derniers conservant toujours le dernier mot sur les décisions prises par le peuple.** En parallèle, on ne compte plus les décisions populaires contournées par les autorités locales. L'exemple le plus médiatique est le référendum sur l'aéroport Notre-Dame-des-Landes (Loire-Atlantique) en 2016, malgré le "Oui" de la population locale (55,2 %) le projet sera finalement abandonné à l'aune d'un changement de majorité nationale et sur la pression des écologistes. Les référendums corse de 2003 et alsacien de 2013 visant à la fusion des départements et des régions - refusées par les citoyens mais appliquées malgré tout - viennent s'ajouter à l'inquiétante liste des volontés populaires contrariées, avec parfois des conséquences fâcheuses. On pense par exemple à la situation institutionnelle actuelle de l'Alsace à la suite de la création de la Région Grand Est en 2015 et à la légitimité offerte aux autonomistes corses à la suite de la fusion des départements et de la région corses.

**Face à ces pratiques nationales, rien d'étonnant que même au niveau local, pourtant censé incarner le lien fort entre citoyens et élus, on retrouve des exemples de décisions populaires renversées par le conseil municipal.** En confrontant les légitimités - celle du peuple et celle de l'élection municipale - des maires s'autorisent à ne pas respecter la volonté des citoyens sans que pourtant leur légitimité est nulle. Les Français ressentent d'ailleurs cette tendance, dans une enquête réalisée en avril 2023 : 57 % d'entre eux reconnaissent que l'avis émis par les citoyens au cours de consultations locales est mal pris en compte par les élus locaux, exprimant par là le malaise général ressenti y compris au niveau local.<sup>13</sup>

**Au-delà du ressenti, même lorsque les maires sont à l'initiative des consultations locales, la décision qu'ils finissent par prendre va parfois à l'encontre de l'avis de leurs concitoyens.** Dans la commune de Rancon (Haute-Vienne), malgré le refus des citoyens de lancer un projet éolien, le maire et le conseil municipal ont tout de même initié les études d'impact, alors même que la participation à la consultation dépassait celle de l'élection municipale<sup>14</sup>. Une habitante ne peut qu'exprimer sa déception quant à l'attitude du conseil municipal « *Cela a été d'autant plus douloureux d'apprendre que le conseil municipal était passé par-dessus cette volonté-là.* »<sup>15</sup>

**L'enjeu du référendum local tel que pratiqué actuellement est là : les citoyens ont-ils toujours confiance dans ces démarches après les quelques dénis de démocratie évoqués plus haut ? La réponse tend parfois vers la négative et dans de nombreuses communes l'impression que le dernier mot ne revient pas aux citoyens. Cela n'incite pas les électeurs à se déplacer pour participer et remet en cause l'utilité même de la démocratie.**

---

<sup>13</sup> HARRIS INTERACTIVE, *Questions de communication – Hebdocom, vague 21 : la prise en compte des consultations citoyennes locales par les élus*, avril 2023.

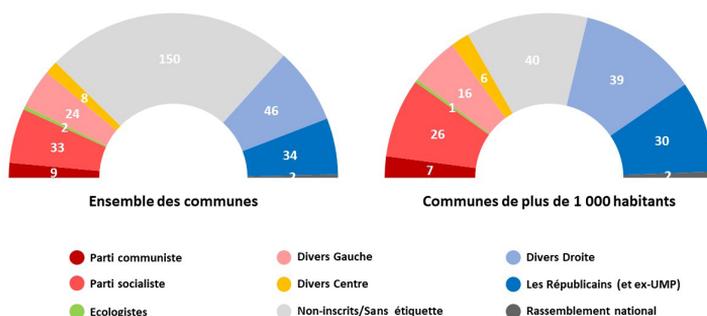
<sup>14</sup> « Haute-Vienne : Un village vote contre l'installation d'éoliennes, la mairie valide le projet », *20 minutes*, 10 mars 2023.

<sup>15</sup> Martial CODET-BOISSE, Antoine JEGAT, « Éoliennes : vent de discorde à Rancon en Haute-Vienne », *France 3 Nouvelle-Aquitaine*, 11 mars 2023.

## Une démarche transpartisane : consulter ses habitants repose avant tout sur une certaine idée de la démocratie

Alors que les pratiques municipales de démocratie participative se sont développées sous l'impulsion de la gauche, inspirées des mouvements des droits civiques américains ou des innovations démocratiques sud-américaines, **l'utilisation du référendum local ne repose sur aucune tendance idéologique claire si l'on identifie l'étiquette politique des maires qui en ont initié l'exercice.**

**Graphique n°3 : étiquette partisane connue des maires ayant organisé des référendums locaux ou consultations locales, dans l'ensemble des communes et dans les communes de plus de 1 000 habitants, depuis 1971.**



**Les consultations locales étant bien plus régulièrement organisées dans les petites communes (presque la moitié des scrutins concernent des communes de moins de 1 000 habitants) il est logique qu'elles soient principalement le fait de maires sans étiquette (150 sur 308 votes) ou de maires divers, qu'ils soient de droite (46 votes) ou de gauche (24).** En effet, le détachement des liens partisans facilite la prise d'initiative de la part des maires tout en accentuant la dépendance du maire à l'opinion de ses administrés qu'il croise très régulièrement.

Viennent ensuite les deux partis “historiques” de la vie politique française, le Parti Socialiste (33 votes organisés par des maires socialistes) et Les Républicains/anciens UMP (34 votes) qui, en raison de leur domination sur la vie politique des années 2000, ont été les principaux partis à organiser ces votes, notamment la droite pourtant assez réticente à l'idée de démocratie directe hors du cadre plébiscitaire gaullien. A noter enfin que le Rassemblement National ne compte que deux maires ayant organisé des référendums locaux en neuf ans alors même que le programme du parti met en avant l'usage du référendum, notamment le programme des élections municipales de 2014. En dehors des exemples de Hayange (Moselle) et de Fréjus (Var), le parti ne pratique donc pas spécifiquement le référendum au niveau local, alors même qu'il prévoit l'organisation de nombreux référendums au niveau national et se prononce favorablement pour la création d'un référendum d'initiative citoyenne.

## **Des taux de participation très divers, qui dépendent de la taille de la commune et surtout de l'intérêt pour les thématiques soumises au vote**

La participation électorale lors des référendums locaux et consultations locales varie fortement d'une commune à l'autre et d'un sujet à l'autre.

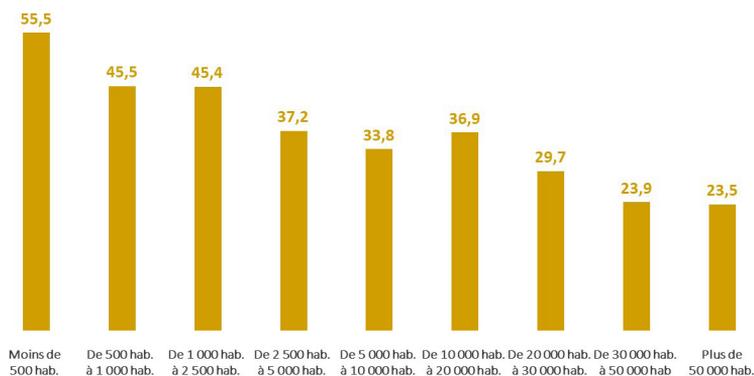
**Globalement, cette participation oscille entre 4% et 97%, ce qui rend difficile l'établissement d'une conclusion ferme et définitive sur l'intérêt des citoyens pour le référendum local. Dans le détail, on note que jusqu'au début des années 2000, la participation aux référendums était inférieure à la participation aux élections municipales les plus proches, tout en dépassant quasiment systématiquement les 50 %. Par la suite, on constate un affaiblissement du taux de participation moyen autour de 35-40%, des taux qui restent tout à fait comparables aux tendances observées dans d'autres pays qui pratiquent pourtant une**

## démocratie directe locale de manière plus fréquente et surtout plus institutionnalisée comme en Suisse.

Les attentes vis-à-vis du référendum local sont d'autant plus fortes que l'on espère que cet outil peut apporter une solution à la crise de la démocratie. **Toutefois la question de la participation lors des référendums locaux ne doit pas être décorrélée d'une tendance globale à l'apathie électorale**, et donc il faut rappeler que la baisse de la participation lors des élections à la fois nationales et locales touche aussi les référendums et consultations locales. Le vote étant de moins en moins considéré comme un devoir mais plutôt comme un droit, c'est l'intérêt des citoyens pour les enjeux d'une élection qui va les faire se déplacer en masse ou non. Cela explique pourquoi ces dernières années on a pu constater que certains référendums locaux obtiennent de meilleurs taux de participation qu'une élection locale voire nationale (législatives ou européennes), et cela n'est pas rien dans un contexte de défiance électorale.

Face à cet état des lieux général, certaines tendances se dessinent toutefois autour de la participation aux référendums locaux.

### Graphique n°4 : taux de participation moyen (en %) lors des référendums et consultations locaux selon le nombre d'habitants par commune, depuis 1971.



**Tout d'abord, on remarque une tendance notable : plus la commune est grande, plus la participation faiblit.** Cette tendance s'observe également pour les élections. Elle s'explique par le degré d'implication dans la vie sociale locale et la force des relations interpersonnelles. En somme, si on partage les problèmes de ses concitoyens, le sentiment d'agir pour sa communauté favorise le civisme électoral. Cela explique ainsi pourquoi **dans les plus petites communes (moins de 500 habitants), où se sont tenus un tiers des référendums ou consultations locales, la participation dépasse en moyenne les 50 %.** Elle baisse ensuite autour de 45 % dans les communes de moins de 2 500 habitants et se maintient ensuite à plus d'un tiers de l'électorat jusqu'au seuil critique des 20 000 habitants où la participation atteint difficilement les 25 % en moyenne.

Cette question de la taille critique des grandes communes a poussé certains maires à restreindre le périmètre du vote à certains quartiers, comme la mairie du Pecq (Yvelines) ou celle de Fréjus (Var), avec succès puisque le taux de participation observé au référendum local qu'elles ont organisé dépasse généralement celui attendu pour des communes de même taille. Au Pecq, la municipalité avait même établi un seuil minimum de 30 % pour s'assurer de la représentativité du vote sur la construction de logements et d'une crèche alors que personne ne savait comment se comporteraient les électeurs. Résultat, la participation a finalement dépassé ce seuil.

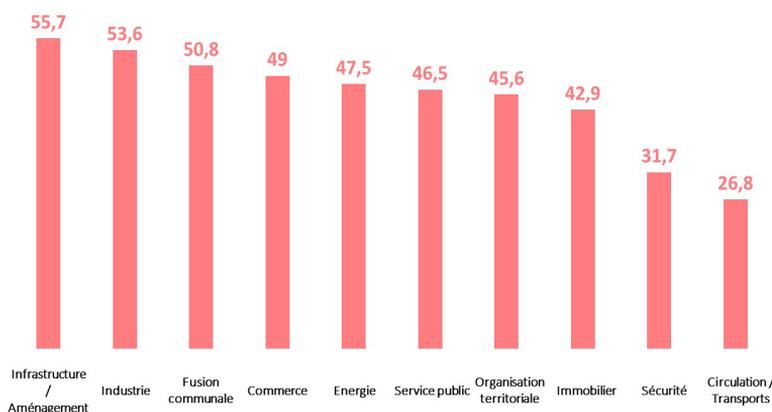
**Autre facteur de mobilisation : plus un vote est susceptible d'avoir des conséquences notables sur la vie des citoyens, plus les citoyens ont tendance à se déplacer pour y participer.** Ce phénomène quasi intuitif se retrouve également au niveau national et se nourrit de la forte compétition électorale traduisant certains enjeux, les soutiens et les opposants à un projet investissant la campagne pour convaincre l'électorat de se prononcer. Ce phénomène est très bien illustré par le journaliste de *Libération* Jérôme Lefilliâtre dans son roman *Les falaises de Flamanville*<sup>16</sup>. Il y décrit comment, dans les années 70, une association citoyenne s'est levée contre le projet de centrale nucléaire sur la commune, soumis à référendum local, alors que les

---

<sup>16</sup>Jérôme LEFILLIÂTRE, *Les falaises de Flamanville*, Seuil, 2023.

promoteurs s'investissaient eux dans l'information des électeurs. Ce double investissement des promoteurs et des opposants a permis à la participation d'atteindre les 81,7 %, un taux de participation que la commune ne connaîtra plus depuis (78,2% à la présidentielle de 2022.)

**Graphique n°5 : taux de participation moyen lors des référendums et consultations locaux selon la thématique soumise au vote, depuis 1971.**



**Un autre facteur structurant permet donc de déterminer comment évolue le taux de participation des référendums locaux, c'est celui de la thématique soumise au vote.**

Ce sont tout d'abord **les sujets en lien avec l'attractivité d'une commune** qui intéressent les citoyens : que ce soient les infrastructures qui organisent la ville ou les industries qui la font vivre, **en moyenne la participation pour ces thématiques dépasse les 50 %**. Imbriqués entre des thématiques nationales et locales, **les sujets en lien avec l'énergie, les commerces ou le service public bénéficient également en moyenne de l'attention de près d'un électeur sur deux**. Enfin, on remarque également que **les votes en lien avec l'adhésion des communes à des intercommunalités ou ceux impliquant des fusions de communes** – des enjeux déterminant pour l'avenir d'une commune – **font également grimper la participation autour des 50 %**.

Plus en retrait, **les sujets en lien avec la circulation ou les transports mais aussi ceux en lien avec les enjeux sécuritaires ou fiscaux** - pourtant largement discutés au niveau national et qui touchent pourtant directement à la vie des citoyens - **ont plus tendance à être boudés par les électeurs, avec une participation moyenne d'un tiers de l'électorat.**

**Ces chiffres ne doivent pas faire oublier que les référendums locaux dépendent grandement des conditions d'organisation du scrutin et de l'implication des autorités dans le vote. Une même thématique peut ainsi donner des taux de participation très différents : par exemple les scrutins sur la création d'une police municipale (de 18 % à 60 % de participation selon les communes), l'extension de la zone de circulation limitée à 30 km/h (de 4 % à 45 %), la fusion de communes (de 17 % à 76 %) ou encore l'installation d'éoliennes (de 5 % à 97 %).**

N'ayant aucun autre point de repère que leur propre élection, les maires se montrent parfois partagés vis-à-vis du taux de participation enregistré dans leur commune. Ainsi, à Goudargues, avec 46,9 % de participation lors du référendum qu'il a organisé, le maire estime la mobilisation «intéressante» alors que d'autres maires sont déçus par ce qu'ils pensent être une faible mobilisation alors qu'elle atteint presque les 50 %. D'autres encore reconnaissent les difficultés de pratiquer la démocratie directe, qui reste un phénomène inhabituel, résultant sur le désintérêt des électeurs. C'est le cas du maire du Kremlin-Bicêtre et de la maire d'Arbois<sup>17</sup>, ouvrant la réflexion sur l'accès à la citoyenneté dans un pays où l'élection la plus importante n'intervient qu'une fois tous les cinq ans et sur le nom d'un seul individu. Enfin, certains se montrent satisfaits de l'exercice, malgré une participation relativement faible, comme le maire d'Arcueil (Val-de-Marne) qui avec 18 % de participation à sa consultation sur son plan de stationnement s'en réjouit car elle « *a montré la vitalité démocratique de notre Ville* ».

---

<sup>17</sup> Maryline CHALON, « Extension du parc éolien à Arbois : le référendum échoue par manque de votants », *Le Progrès*, 20 novembre 2022.

Pour conclure, c'est surtout en comparaison avec les autres outils de la démocratie participative que le référendum révèle sa supériorité. Patrick Filioud, maire de Bruys (Aisne) qui a organisé le dimanche 2 avril avec 16 autres communes de l'Aisne une consultation sur l'implantation d'éoliennes, explique pourquoi la consultation locale référendaire a par exemple un intérêt supérieur à l'enquête publique : « *L'enquête publique, c'est 200 à 300 personnes qui s'expriment. C'est très peu d'habitants des villages qui s'expriment, c'est institutionnel. Ce n'est pas un système de démocratie populaire, mais un dialogue avec des professionnels* ». <sup>18</sup>

## Une grande diversité dans l'organisation du vote mais le respect d'une forme de « cérémonial républicain »

**Au-delà du cadre légal dans lequel s'inscrit la consultation des électeurs, le fait que les citoyens doivent rencontrer un cadre "familier" pour se projeter dans le vote est un facteur déterminant de réussite de ces consultations.** En effet, l'apprentissage de la citoyenneté dans son expression électorale se fait généralement dès l'école mais s'exprime de manière pratique dans le premier vote à 18 ans et se développe tout au long de la vie par des séquences électorales régulières et ritualisées. Les consultations doivent alors s'inscrire dans ce cadre pour espérer mobiliser les citoyens qui vont se poser des questions évidentes mais fondamentales : le vote est-il sérieux ? Mon vote va-t-il compter ? Suis-je suffisamment informé pour l'exprimer ?

**Vote à l'urne, vote en ligne, ouvrir aux jeunes mineurs... ? La relative rigidité de la législation concernant le référendum ouvre la voie à des consultations parfois innovantes. Le choix fait pour notre analyse permet de se concentrer sur les consultations qui se rapprochent le plus d'un vote classique et familier des Français : à savoir un vote à l'urne organisé sur un seul jour. Toutefois il existe**

---

<sup>18</sup> Rémi VIVENOT, « Consultation populaire sur l'éolien dans l'Aisne : un raz de marée de non, mais une participation en demi-teinte », *France 3 Hauts-de-France*, 3 avril 2023.

**parmi les exemples cités et pris en compte des votes organisés le samedi, sur une plage horaire différente de celle d'une élection, avec une partie électronique. Mais dans la plupart des cas les maires font le choix pragmatique d'une organisation classique de leur consultation, semblable à celle d'une élection présidentielle, avec vote à l'urne, bureaux de vote habituels, corps électoral légal...**

Tous ces éléments restent familiers pour l'électorat et correspondent à sa socialisation citoyenne, qui implique d'aller au bureau de vote déjà connu et via une procédure usuelle - prendre un bulletin et le glisser dans l'urne. D'ailleurs, certaines communes ont connu de faibles taux de participation en raison d'un manque d'agents municipaux disponibles, ce qui n'a pas permis à tous les bureaux habituels d'être ouverts, ou alors au prix d'une plage horaire réduite. Désorienté, l'électeur perd patience à l'idée de devoir se déplacer dans un bureau de vote plus éloigné et inconnu. Le coût de recherche de l'information et du déplacement l'incitent donc à s'abstenir si les enjeux ne sont pas clairs pour lui.

**A ce titre, le cas de la consultation du 2 avril 2023 sur les trottinettes à Paris est intéressant. Il illustre le risque que fait peser une organisation trop éloignée des cadres habituels, notamment parce qu'il intervient auprès d'une population plus diplômée que la moyenne et mieux insérée socialement, donc moins susceptible de s'abstenir en théorie. Malgré cela, le taux de participation a été très faible, notamment parce qu'au lieu des centaines de bureaux ouverts habituellement, à peine une vingtaine étaient disponibles.**

Cet exemple permet aussi de comprendre en quoi il est intéressant d'ouvrir le vote électronique en parallèle du vote papier classique. En effet, la mairie du Ve arrondissement de Paris avait organisé une consultation sur un projet de piétonnisation et de végétalisation de la rue Mouffetard pour lequel un vote électronique était autorisé<sup>19</sup>. Cette consultation cumulait donc un vote en ligne (sur la végétalisation) en parallèle d'un vote papier (sur les trottinettes). En comparant les taux de participation entre les différents arrondissements, on constate que sans les voix des votants en ligne (1309 voix), le taux de participation à la consultation sur la piétonnisation dans l'arrondissement aurait

---

<sup>19</sup> Mairie de Paris 5ème arrondissement, Résultats de la Consultation sur la végétalisation et piétonnisation de la rue Mouffetard. Consulté sur : <https://mairie05.paris.fr/pages/consultation-sur-la-vegetalisation-et-pietonisation-de-la-rue-mouffetard-du-27-mars-au-2-avril-2023-23272>.

été de 7,4 % (2820 voix) contre 10,9 % avec le vote électronique (4129 voix), dépassant de 1,3 points le taux de participation dans le Ve de la consultation sur les trottinettes (9,6%, 3616 voix). On comprend alors que la différence avec le vote électronique n'est pas fondamentale mais qu'elle permet de ramener au vote un nombre important d'électeurs, ce qui n'est jamais négligeable.

## Une pratique qui satisfait généralement les maires mais est-elle pour autant durable ?

L'étude de la pratique référendaire locale en France ne peut qu'amener au constat d'une forme d'exceptionnalité de cette pratique. Rares sont les communes ayant organisé plus d'un vote, que ce soit dans le cadre d'une mandature (Goudargues<sup>20</sup>) ou même sur des périodes plus longues. Le Kremlin-Bicêtre (un référendum par an), Dannemarie, Saint-Paul-de-Varces ou la mairie des Sables-d'Olonne (plusieurs consultations tous les ans) font exception.

Et pour cause, comme le reconnaît le maire de Grézieu-le-Marché (Rhône), mais aussi la quasi-totalité des maires interrogés, la plupart des élus se méfient d'une procédure plus ou moins contraignante, de la méconnaissance des comportements électoraux dans le cadre d'un référendum et de l'embarras que pourrait représenter le résultat du vote s'il ne va pas dans le sens espéré. Pour ceux qui s'engagent à organiser de telles consultations, la crainte s'exprime aussi sur le "coup d'épée dans l'eau", l'acte manqué d'un vote qui ne mobilise pas et finit par ne rien trancher. **A cela s'ajoutent le grignotage progressif des compétences des maires par le développement de nouvelles structures intercommunales et la réduction des dotations de l'Etat ayant pour effet de rendre ces élus locaux avars vis-à-vis des minces pouvoirs restant.** Difficile donc

---

<sup>20</sup> René Diez, « Gard rhodanien : déconstruction de l'ancienne mairie... un référendum permettra aux Goudarguais de trancher », *Midi Libre*, 21 novembre 2022.

dans ces conditions pour les maires d'adopter une posture positive vis-à-vis du référendum local.

Pour autant, certains élus gardent la foi dans la démocratie directe. A la suite de l'échec relatif de ses deux premiers référendums locaux où la participation a pu sembler trop faible pour donner pleine satisfaction, la mairie du Kremlin-Bicêtre (Val-de-Marne) a cherché à améliorer la procédure. Ces réflexions concernent notamment le choix de la question soumise au vote<sup>21</sup>, élément de mobilisation d'importance. La mairie a notamment fait appel aux instances de démocratie locale et à des consultations en amont, sans jamais envisager d'abandonner sa promesse, et tout cela malgré les critiques de l'opposition. Pour certains maires, malgré un vote du peuple opposé à leur position, l'optimisme démocratique ne faiblit pas, c'est notamment le cas pour le maire de Gresse-en-Vercors (Isère) qui le revendique : « *s'il y a sujet clivant qui se présente, je serai prêt à refaire un référendum.* »

**Tel que pratiqué, le référendum local conservera un développement lent et limité. Sa concrétisation dépend de façon excessive du bon vouloir des maires. Il manque encore d'effets concrets pour les citoyens qui n'en ont d'ailleurs pas une large pratique ou connaissance.**

## **Résoudre localement des problématiques contemporaines : les leçons politiques de plusieurs décennies de pratique référendaire**

A partir d'un répertoire non exhaustif de plus de 330 votes depuis les années 70, quel récit donner de la pratique de la démocratie directe locale en France ? En regroupant ces votes en quelques principales thématiques, nous pouvons évaluer le comportement de communautés

---

<sup>21</sup> Cécile Dubois, « Le flop du référendum du Kremlin-Bicêtre illustre les difficultés de la démocratie participative », *Citoyens.com*, 28 novembre 2022.

locales de Français face à des problèmes concrets qui se sont posés à eux, ponctuellement. Nous le verrons, ces problèmes ont bien souvent des résonances nationales à même d'intéresser les citoyens et montrent une face presque cachée de la politique : comment des citoyens ont-ils su s'impliquer et résoudre très concrètement des problèmes que la politique nationale peine parfois à trancher ?

## 1. LES CRAINTES DES CITOYENS FACE AUX PROJETS INDUSTRIELS

**Parmi les thématiques les plus mobilisatrices, on retrouve en tête les sujets en lien avec le développement industriel.** Source de nuisances, ces projets peuvent également apporter aux communes des revenus importants, créant ainsi des tensions entre les autorités communales tenues à la bonne gestion des finances locales et les habitants soucieux de conserver un cadre de vie agréable en adéquation avec leurs aspirations. **Dans ce domaine, nous allons le voir, les choses sont parfois plus subtiles que cette opposition de base et révèlent un grand besoin de la part des citoyens de réassurance plutôt qu'un rejet de principe du développement économique.**

Exemple emblématique le plus récent, la consultation organisée à Courmelles (Aisne) sur l'installation d'une usine de laine de verre à proximité de zones d'habitation et d'agriculture rejetée par les citoyens (97,4 %), sur la base d'une participation honorable (31 %) et contre l'avis des autorités nationales. D'autres projets d'implantations de projets industriels confirment la grande méfiance des citoyens, du moins initialement. Ainsi des projets d'implantation de nouvelles carrières d'extraction minière ont généralement été rejetés à La Ville-Dieu-du-Temple (Tarn-et-Garonne) en 2002 (61 %) et Saint-Leu (La Réunion) en 2016 (81,1 %), alors que l'extension de carrières déjà existantes sont à l'inverse largement soutenues, comme à Saint-Julien-Molin-Molette (Loire) en 1998 (57,3 %), à Beauregard-Baret (Drôme) en 1999 (57,4 %), à Fercé-sur-Sarthe (Sarthe) en 2016 (68,8 %) ou encore à Saint-Colomban (Loire-Atlantique) en 2022 (54,4 %). Ces réticences initiales aux projets industriels semblent donc contrebalancées par une reconnaissance de leurs bénéfices économiques sur la région à long terme, au point cette fois de générer une forme de consensus et voire de soutien pour leur élargissement, une fois les craintes dissipées.

En termes de risques de nuisance, les centres de tris de déchets peuvent

aussi générer des conséquences importantes sur la vie d'une commune. Sur les trois votes sur ce thème recensés, deux se sont soldés par des refus, à Saint-Hippolyte (Pyrénées-Orientales) en 1998 (73,7 %) et à Valréas (Vaucluse) en 2004 (66,7 %) alors qu'un seul a permis de dégager une majorité favorable, à Valergues (Hérault) en 1998 (66,4 %).

## 2. AVIS DE TEMPÊTE SUR LES ÉOLIENNES, LE GRAND « NON » DES ÉLECTEURS

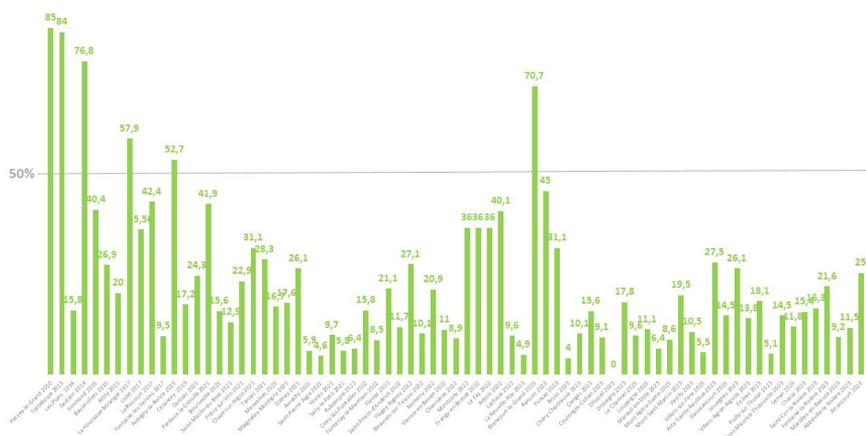
L'approvisionnement énergétique de la France s'est révélé l'un des enjeux les plus importants du pays pour les années à venir, que ce soit à cause de la guerre en Ukraine et ses conséquences, ou plus largement le résultat du choix fait de sortir des énergies fossiles et de diversifier le mix énergétique français. Ce choix pose de nombreux problèmes et notamment celui du consentement des populations locales au développement des infrastructures nécessaires à ces changements. En effet, **le déploiement de nouvelles infrastructures énergétiques, qu'elles soient nucléaires ou renouvelables, se heurte souvent à l'opposition des communautés locales en raison de préoccupations qui portent sur la sécurité, l'impact environnemental et des considérations esthétiques. Cette opposition est résumée par le syndrome NIMBY pour "Not In My Backyard" ou « Pas dans mon jardin » en français.** Cet acronyme fait référence à un phénomène où des individus ou communautés expriment une opposition à la mise en œuvre de certains projets, installations ou développements dans leur voisinage, tout en soutenant le principe général derrière ces projets. Cela peut entraîner des difficultés dans l'élaboration des politiques publiques et l'exécution de projets importants, notamment en ce qui concerne l'éolien. Des difficultés résumées par Catherine MacGregor, PDG d'ENGIE, qui se fixe comme objectif « *de faire aimer l'éolien à nos concitoyens* » en rappelant la nécessité d'accélérer la production d'énergie d'origine éolienne<sup>22</sup> et affirmant même qu'il existe des projets éoliens « *aimés des riverains* ». Certes l'énergie éolienne bénéficie d'une bonne image auprès des citoyens de manière générale (77 % dans un sondage IFOP

---

<sup>22</sup> X, Emission de Quotidien du 12 juin 2023. Consulté sur : <https://twitter.com/Qofficiel/status/1668318748888141824?t=WnNhjXj9vrfaD6OBeKg4ZQ&s=19>.

de février 2021<sup>23</sup>) mais au niveau local l'installation concrète d'éoliennes est bien plus largement et fréquemment rejetée (53 % des Français s'opposeraient à l'installation d'un parc éolien près de chez eux). **Cela se confirme d'ailleurs très localement dans les communes où les citoyens ont été consultés. Sur 73 votes organisés depuis 2010, 65 se sont soldés par un "Non", en moyenne à 83%. Sans appel.**

**Graphique n°6 : Part des voix (en %) favorables au projet éolien soumis au vote.**



Pour autant, certaines communes ont accepté les éoliennes, c'est le cas notamment à Brancourt-le-Grand (Aisne), Aubigny-la-Ronce (Côte d'Or) ou encore à Saulzoir (Nord) où le maire a consulté fin 2014 ses administrés en avance de phase. L'objectif était de gagner une légitimité supplémentaire pour désamorcer les oppositions et créer les conditions de dialogue nécessaire à un projet de cette importance, notamment dans une commune rurale où les activités agricoles et de chasse sont présentes. **Face à cette prudence, le maire a su convaincre 76,8 % des votants (33 % de participation) de lancer le projet. Toutefois ces quelques contre-exemples ne peuvent pas faire oublier la tendance globale au rejet des éoliennes. Ils permettent toutefois de montrer la voie à une méthode de concertation nécessaire pour faire accepter ces projets, méthode qui comprend aussi une phase de consultation et d'expression directe des électeurs.**

<sup>23</sup> IFOF, *Les connaissances des Français en matière d'énergie éolienne*, février 2021.

Mais alors, hostiles aux nouvelles sources d'énergie décarbonée ces Français ? Pas si sûr. Jusqu'à maintenant, les installations de parc photovoltaïque ont par exemple toujours été acceptées, c'est arrivé deux fois, à Grignan (Drôme) en 2020 avec 50,7 % de « Oui » et à Colombier-Fontaine (Doubs) en 2023 avec 86,5 % de « Oui ». Par ailleurs, l'un des premiers référendums locaux en France a porté sur l'installation de la centrale nucléaire de Flamanville (Manche). Comme évoqué plus haut, le journaliste de Libération Jérôme Lefilliâtre a récemment publié un roman "Les falaises de Flamanville" revenant sur cette aventure, car il faut bien reconnaître que l'organisation d'un tel vote par le maire de l'époque était risquée et que le résultat n'allait pas de soi. Pourtant, mal informée au départ, la population locale a fini par s'intéresser à ce sujet déterminant pour l'avenir de leur commune et donner un large "Oui" à la centrale, portant par là tout l'avenir de la filière pour des décennies. Un tel vote serait-il encore possible aujourd'hui ? La défiance des Français vis-à-vis des dirigeants politiques et même de la science étant semble-t-il plus forte actuellement, on serait donc tenté de répondre par la négative. Finalement, les habitants de Flamanville n'ont-ils pas montré qu'il ne fallait pas se fier aux apparences et toujours faire confiance au débat ?

### 3. EN MATIÈRE DE CIRCULATION ET DE TRANSPORTS, L'UTILITÉ SOCIALE DE LA VOITURE DANS LES TERRITOIRES S'EXPRIME AVEC PRAGMATISME

Cruciale pour l'économie française, la question des transports touche également à la vie quotidienne des Français. **Sur la base de près de 50 votes, on note une tendance à rejeter les freins au développement de la voiture dans les zones rurales mais aussi dans les agglomérations, contrairement à la fracture souvent dessinée entre villes et campagnes.** Et pour cause, dans un sondage ELABE de septembre 2023<sup>24</sup>, 73 % des Français déclaraient "aimer leur voiture" pour reprendre les propos du président de la République, même si 65 % étaient prêts à l'abandonner si un autre moyen de transport offrait les mêmes avantages, une hypothèse encore loin d'être une réalité.

---

<sup>24</sup> ELABE, *Les Français, l'essence et le pouvoir d'achat & Les Français et le harcèlement scolaire*, 27 septembre 2023.

Contournements routiers, création de voies supplémentaires ... les citoyens consultés rejettent bien souvent ce type de projets qui visent certes à améliorer la sécurité dans les centres-villes mais désorganisent aussi les commerces et modifient l'environnement naturel proche. C'est ainsi que dans trois communes des Yvelines (Chapet, Verneuil-sur-Seine et Vernouillet) les citoyens ont rejeté une déviation de la RD154 et qu'aux Sables-d'Olonne (Vendée) ; ils refusent une déviation routière en plein milieu de la nature. A noter également que ces votes sont souvent organisés pour faire levier contre un projet porté par un échelon supérieur, une initiative ayant tendance à favoriser le « Non ».

**Pour ce qui est de la circulation en ville, les citoyens ont montré ces dernières années leur volonté d'une circulation plus apaisée en soutenant des plans d'abaissement de la vitesse de circulation à 30 km/h, à la condition que cela se fasse de façon concertée et limitée dans l'espace.** C'est pourquoi à Charleville-Mézières (Ardennes) et au Kremlin-Bicêtre (Val-de-Marne) les électeurs approuvent des plans de circulation allant dans le sens d'une réduction de la vitesse après une phase de consultation, alors qu'à Strasbourg (Bas-Rhin) un plan sur l'ensemble de la ville de passage à 30 km/h de la quasi-totalité de la voirie est rejeté en 2011 par les habitants (54,9 %), pourtant dans une commune socialiste à l'époque et écologiste aujourd'hui.

Plus rarement soumis au vote, le développement des transports en commun est soutenu dans la mesure où il répond aux besoins et aux aspirations des riverains. Les habitants de Castanet-Tolosan (Haute-Garonne) valident un projet de connexion de transports en commun alors que ceux de Sainte-Foy-lès-Lyon et de La Mulatière (Rhône), communes plutôt aisées et équipées en véhicules privées, rejettent un projet de téléphérique porté par l'agglomération de Lyon.

Enfin, dans la banlieue de Strasbourg, à Illkirch-Graffenstaden (Bas-Rhin), une consultation test sur les Zones à Faibles Émissions (ZFE) montre que ces zones sont très impopulaires (90,3 % de Non dans le cas cité) malgré un a priori positif dans les sondages nationaux. Toutefois la faible participation (14,9 %) lors de l'unique consultation sur ce sujet maintient le débat ouvert. Les récentes modifications apportées à la législation sur les ZFE par la majorité présidentielle limitent certes leur portée mais offrent toutefois une réponse politique à un projet au coût social lourd.

**En résumé, les habitants montrent par leur vote une bonne connaissance de leur territoire et de ses équilibres. Surtout ils expriment une idée assez claire du développement qu'ils souhaitent, en fonction de leurs modes de vie.** Les résultats de la consultation inédite organisée par le département des Pyrénées-Orientales dans 24 communes du Vallespir sur la construction d'une desserte routière sur le fleuve Tech le montrent. Face à un projet d'importance – (un viaduc et un pont pour un coût de plusieurs dizaines de millions d'euros –) les électeurs se sont déplacés pour le soutenir à hauteur de 56,3 % des voix face à une opposition d'associations écologistes. Le soutien au projet fut particulièrement élevé dans les communes principales bénéficiaires du projet comme Céret qui compterait pour près de la moitié des voix favorables au projet. Ce dernier exemple doit faire réfléchir, notamment lorsque l'on voit les retards et les freins à des projets comme celui de l'autoroute entre Castres et Toulouse, pourtant souhaités par les habitants qui y voient un moyen de développer leur lieu de vie.

#### **4. COMMERCES : LA PROXIMITÉ AVANT TOUT**

**On réduit souvent la question des commerces à la lutte entre les grandes surfaces avides de marges et les petits commerces de proximité seuls capables de maintenir la vitalité des villes qui les abritent. Or, le succès de ces petites surfaces dépend souvent de leur capacité à répondre aux besoins changeants de la population tout en maintenant des liens solides avec la communauté locale. C'est cette relation complexe qu'ont illustré les 15 votes organisés sur ce sujet.**

**Contrairement aux éoliennes qui font généralement l'unanimité contre elles, le développement commercial répond à une logique d'opinion plus complexe et qui ne permet pas d'établir une tendance claire de rejet.** Ainsi pour des projets similaires d'installation de supermarché dans deux communes différentes, le "Non" l'emporte à un endroit et le "Oui" à l'autre. Ce fut le cas simultanément au mois de novembre 2020 à Aurec-sur-Loire (Haute-Loire) et à Forcalquier (Alpes-de-Haute-Provence). Face à une demande d'implanter un supermarché Lidl sur sa commune, le maire d'Aurec-sur-Loire Claude Vial - plutôt

opposé au projet - a souhaité raisonnablement trancher cette question non prévue dans son programme par un référendum local. Après avoir établi un cahier des charges strict autour du projet de supermarché (notamment sur le respect de l'environnement), celui-ci est soumis au vote et est validé par 60,9 % des voix et 49,7 % de participation. Pour le maire la raison en est simple : dans cette commune plutôt populaire, les habitants n'avaient accès qu'à un seul commerce de type supermarché, un Casino dont les prix étaient considérés comme trop élevés. Face à cette contrainte, une part importante des habitants se déplaçaient déjà au Lidl d'une commune proche et n'ont donc fait qu'acter cette pratique installée, le "Oui" venant ainsi instaurer une forme de concurrence libérale dans l'offre de commerce. A l'inverse, à Forcalquier, un projet d'agrandissement de l'Intermarché, pourtant soutenu par l'ancien maire emblématique Christophe Castaner, est refusé (51 % de "Non" et 42 % de participation) sur la base de craintes quant au déclassement de terres agricoles et à la concurrence accrue vis-à-vis du commerce en centre-ville. Même logique plus récemment sur la commune d'Authueil-Authouillet (Eure) où le rejet à 58 % de l'installation d'un Carrefour de 300 m<sup>2</sup> avec station-service vient exprimer l'inquiétude de la population quant aux projets commerciaux en zone péri-rurale qui mettent en péril le commerce local et aussi la tranquillité des riverains.

D'autres exemples confirment cette tension chez les Français entre le soutien qu'ils souhaitent fournir au commerce local comme l'ont fait les habitants de Domats (Yonne) en 1997 pour le retour de la boucherie (60,5 % de "Oui") et leur volonté d'accéder à des biens de consommation à prix réduits comme avec l'installation d'un outlet à Tournus (Saône-et-Loire) soutenue par 87 % de habitants. Enfin, l'installation d'une enseigne Burger King proche d'une zone résidentielle de Luzarches (Val d'Oise) a été rejetée par les riverains en 2022 (par 88,9 % des voix) poussant le maire à refuser le permis de construire. Pourtant grands consommateurs de fast food, là encore les Français n'ont pas l'intention de sacrifier leur cadre de vie pour ce type de commerce.

## 5. ATTRACTIVITÉ TOURISTIQUE, UN LARGE SOUTIEN AUX INFRASTRUCTURES DE LOISIRS

**Dans la grande course à l'attractivité de leur territoire, les habitants font globalement preuve d'un grand enthousiasme face aux différents projets qui leur sont proposés. Sur les 38 projets d'équipements touristiques, de loisirs ou d'infrastructures soumis au vote, 21 ont été acceptés par la majorité des électeurs.**

Le cas le plus emblématique est celui d'une consultation organisée simultanément dans 12 communes du Lot sur un projet de camping de "luxe" de 400 places sur les rives du Lac du Tolerme. Soutenu par les maires de ces communes, ce projet - et ses promesses de retombées économiques - est validé par 70,1 % des habitants (majoritaire dans toutes les communes) avec une participation très satisfaisante de 49,8 %. Et pour cause, le projet portait des garanties sur l'accès public au lac malgré le camping ainsi que sur sa durabilité écologique. Des arguments qui ont su convaincre la population, tout comme d'autres ont su convaincre les habitants de Saint-Hilaire-de-Riez (Vendée) de valider un projet de centre de thalassothérapie en 2014 (52,1 %) ou à Imphy (Nièvre) de construire une piscine municipale en 1996 (61,1 %).

**Cette question des garanties apportées sur les retombées des projets soumis au vote est importante car bien souvent les refus sont nourris par l'inquiétude des citoyens quant aux conséquences environnementales de ces projets et leur impact sur les finances de la commune.** On l'a vu dans plusieurs cas notamment en 2022 dans la commune de Saint-Aignan (Morbihan) avec la construction d'une passerelle au-dessus du lac de Guerlédan dont le coût et les risques supposées d'une trop grande fréquentation du site ont poussé les électeurs à rejeter le projet assez largement (60,5 %). Même logique à Grézieu-le-Marché (Rhône) avec le remplacement de l'ancien terrain de foot par un terrain neuf synthétique à près d'un million d'euros refusé par 64,8 % des voix ou encore au Tignet (Alpes-Maritimes) où les habitants ont refusé (65,3 %) une antenne 5G trop proche d'un groupe scolaire, cela alors même que des antennes similaires installées à Sainte-Brigitte (Morbihan) et à Saint-Léger-aux-Bois (Oise) - plus éloignées des zones d'habitation - sont largement acceptées.

**Pour autant, l'attractivité économique d'un territoire peut prendre le dessus sur les considérations environnementales, notamment lorsque l'avenir d'une commune est fragile ou directement menacé.**

C'était le cas à Gresse-en-Vercors (Isère), commune montagnarde et station de ski où la durée des saisons d'hiver se réduit avec le dérèglement du climat. S'est alors posée la question d'installer des canons à neige en 2021, malgré l'opinion plutôt négative de la nouvelle municipalité élue l'année précédente. Conscient de ces divergences parmi ses administrés, et sous la pression d'associations écologistes, le maire a décidé de consulter sa population. Avec 62,9 % des suffrages, les habitants ont soutenu l'installation de neuf enneigeurs dans l'espoir de maintenir une activité touristique l'hiver et donc de garantir la survie du village, et tant pis pour les impératifs écologiques qui passent au second plan.

## **6. LE GRAND MERCATO DES « INTERCOS », CHANGER D'INTERCOMMUNALITÉ POUR OBTENIR DE MEILLEURS AVANTAGES**

Avec le développement des intercommunalités, les maires ont appris à évaluer les avantages d'adhérer à telle ou telle interco, selon les services proposés, les pouvoirs détenus, au point parfois d'envisager en changer lorsque les conditions d'une coopération équilibrée ne sont plus réunies. Commune à forte croissance démographique, Wissous (Essonne) souhaitait conserver son caractère "villageois" et s'interrogeait au moment de la création de la Métropole du Grand Paris sur son appartenance à cette nouvelle strate territoriale. Une consultation est organisée le 9 novembre 2014 pour trancher la question et témoigne du soutien des habitants à leurs élus dans leur rejet du Grand Paris avec 65 % des voix (24,8 % de participation). Sur la base de ce résultat sans appel, la commune finira par rejoindre la Communauté d'agglomération Paris-Saclay où son poids dans les instances de décision est bien plus important.

En effet, avec les modifications de l'architecture globale des territoires en France, les communes transfèrent de plus en plus de leurs compétences à des intercommunalités capables de fournir des services meilleurs marchés, et crée de surcroît une forme de concurrence. La commune de

Golancourt (Oise) a souhaité faire jouer cette concurrence en quittant sa communauté de communes pour une autre afin d'avoir accès à des services supplémentaires (assainissement de l'eau) mais aussi plus économiques, le tout, en profitant d'une fiscalité avantageuse au sein d'une nouvelle communauté de communes qui n'est pas dominée par une commune peuplée, aspirant donc les revenus et les services. Si les citoyens jouent le jeu de cette concurrence - dans le cas du projet de Golancourt, 89 % des citoyens ont soutenu le projet du maire - les choses sont plus complexes pour les autorités administratives supérieures qui doivent également justifier l'architecture existante et freinent les changements. **Parfois le référendum est venu confirmer certaines évidences vécues sur le terrain pas encore acceptées par les autorités étatiques. C'est le cas des communes d'Ardoix et Quintenas (Ardèche) qui souhaitaient quitter leur intercommunalité pour celle voisine d'Annonay Rhône Agglo correspondant mieux au bassin de vie de ses habitants. Ces derniers l'ont confirmé lors d'une consultation organisée le 24 janvier 2016 où les habitants ont soutenu le changement d'intercommunalité avec respectivement 93,4 % et 96,4 % (plus de 60 % de participation), contre l'avis du préfet qui finira quand même par entériner les résultats.**

## **7. LA SÉCURITÉ, UNE THÉMATIQUE QUI INTÉRESSE PEU LES CITOYENS**

**A rebours des fortes craintes exprimées en matière de sécurité au niveau national, les Français se montrent localement peu intéressés par les mesures renforçant la sécurisation de l'espace public, du moins jusqu'à récemment.**

En 1996 la commune de Vitry-sur-Seine (Val-de-Marne) fait sensation en soumettant pour la première fois à référendum local la création de sa police municipale, et obtenant un "Oui" à 58,9 %. **Entre 1996 et 2015, quatre référendums en lien avec la politique sécuritaire des communes sont organisés et tous tendent vers un rejet d'une sécurisation accrue de l'espace public. Trois traitaient de l'installation d'un système de vidéoprotection - ou vidéo-surveillance selon les sensibilités - et ont obtenu un "Non" allant de 53,7 % à 58,8 %.** Un dernier, portant sur la création d'une police

municipale à Hesdin-l'Abbé (Pas-de-Calais), a aussi essuyé un refus à 81 % (et 60 % de participation). A l'époque ces résultats témoignent d'une hausse de l'insécurité principalement dans les communes urbaines de banlieue qui pousse les citoyens à soutenir la création de forces de police municipale alors que dans les communes rurales ils rejettent ces mesures.

**A partir de 2015, la progression de l'insécurité - ou en tout cas de son sentiment - fait s'étendre aux communes péri-urbaines la tendance sécuritaire que l'on constatait dans les grandes agglomérations. Ces communes péri-urbaines se mettent alors à soutenir l'installation de la vidéo-surveillance et la création de police municipale.** Ce sera le cas à Lavelanet (Ariège), Wavrin (Nord), Cébazat (Puy-de-Dôme), Pussay (Essonne) ou encore Planfoy (Loire) qui votent parfois très largement (plus de 65 %) en faveur de l'installation de caméras et à Liévin (Pas-de-Calais) ou Rezé (Loire-Atlantique), deux villes de gauche qui faisaient jusqu'alors de la résistance sur ce sujet, qui votent pour la création d'une police municipale. **On remarque ainsi que cette diffusion de la protection sécuritaire se fait désormais même dans des communes dirigées par la gauche, témoignant par là à la fois d'une forme de consensus sur la question et du retard qu'elle a pris sur ces sujets.**

Résistent toutefois toujours certaines communes comme Saint-Amand-Les-Eaux (Nord) et son maire communiste qui a défendu devant ses administrés son rejet de créer une police municipale malgré les demandes du Rassemblement National. Lors d'un référendum local qu'il a organisé en 2023, 76,3 % des électeurs ont voté "Non" malgré une participation relativement faible de 19,7 %, illustration s'il en fallait une que le narratif national quant à l'augmentation de l'insécurité s'adapte mal aux réalités locales, mais pour combien de temps encore ?

## Une pratique du référendum local qui brise les idées reçues

Sans entrer dans une appréciation morale des résultats de ces dizaines et dizaines de consultations - qui reviendrait à porter un jugement politique sur le choix des citoyens - cette pratique locale de la démocratie directe permet de dessiner quelques tendances politiques riches d'enseignements.

### 1. LES CITOYENS NE SONT PAS DEVENUS TOTALEMENT APATHIQUES EN MATIÈRE POLITIQUE

Face à la baisse tendancielle de la participation lors des élections en France, de nombreux référendums locaux ont illustré l'implication forte des citoyens dans les sujets d'importance, même s'ils sont parfois techniques. A rebours de la crainte exprimée par de nombreux maires ayant organisé une consultation locale d'avoir une trop faible participation, bien souvent les électeurs ont largement exprimé leur intérêt pour ces procédures et les sujets soumis au vote. **Sur les 143 référendums locaux et consultations locales organisés depuis 2020, près d'un tiers ont connu un taux de participation supérieur ou égal à celui des élections municipales précédentes, soit un bilan tout à fait positif si l'on compare ces consultations directes aux outils de démocratie participative qui mobilisent beaucoup moins et surtout si l'on met ces taux de participation en perspective avec ceux observés pour des élections classiques ritualisées, auxquelles les citoyens sont beaucoup plus habitués.** Le plus souvent, l'initiative de tous ces référendums provient d'ailleurs d'une réflexion sur l'aspiration des électeurs à s'exprimer plus directement sur des projets ayant des conséquences importantes sur leur mode de vie ; et de façon générale, l'organisation de consultations référendaires locales y répond.

**Cette réussite ne peut toutefois pas évacuer la question des conditions d'organisation de ces consultations populaires. Elles nécessitent un fort investissement de la part des autorités et demandent de la part des citoyens un effort inhabituel de**

**recherche d'information. Cela peut en décourager certains jugeant l'enjeu trop faible ou les informations trop inaccessibles.** Si les citoyens ne sont pas devenus totalement apathiques en matière de participation démocratique, leurs exigences en matière d'informations sont indéniablement plus fortes.

## **2. LES CITOYENS SONT PRÊTS À METTRE DE CÔTÉ LEURS ATTACHES PARTISANES PAR PRAGMATISME**

**Qu'ils votent pour ou contre tel ou tel projet, les électeurs concernés par des consultations locales abandonnent généralement les réflexes partisans que l'on peut retrouver dans les assemblées élues, en particulier dans les grandes communes. A l'image du pragmatisme dont font preuve les maires, les citoyens se montrent eux aussi capables de mettre de côté leurs choix idéologiques pour favoriser ce qu'ils estiment être l'avenir de leur commune.** Nous en avons eu l'exemple avec les habitants de Rezé (Loire-Atlantique) dans la banlieue nantaise qui acceptent, face à un sentiment d'insécurité grandissant, et à 71,8 % des voix, la création d'une police municipale en dépit des doutes de la majorité municipale de gauche couplé à un vote à près de 40 % pour la gauche radicale lors de l'élection présidentielle de 2022. Même phénomène à Arcueil (Val-de-Marne) où les électeurs de cette commune écologiste ont refusé de généraliser le stationnement payant à l'ensemble de la commune (avec un tarif préférentiel pour les résidents), préférant maintenir l'organisation en place qui prévoit 40 % des places de stationnement gratuites ; un fonctionnement assez peu en phase avec la tendance générale dans les communes de gauche des grandes agglomérations de réduire la place de la voiture en ville.

**Ce pragmatisme illustré par ces quelques cas, mais aussi par les dizaines d'autres référendums locaux organisés depuis plusieurs années, éloigne la crainte des phénomènes de type "NIMBY" (de l'anglais « *Not In My BackYard* » ou « *Pas de ça chez moi* ») évoqués plus haut qui impliqueraient le rejet systématique de tout projet de développement.** Ce réalisme pragmatique pousse à penser le référendum local comme un outil d'information et de tempérance permettant de s'extraire des querelles partisans lorsque l'enjeu les dépasse.

## 2. LES CITOYENS SE MONTRENT ATTACHÉS AU CONTENU DE LEUR PORTE-MONNAIE

**Dernier point important à souligner, les électeurs sont également des contribuables sur qui reposent directement les conséquences des décisions budgétaires et fiscales de leurs élus. En cela, ils se montrent particulièrement prudents lorsqu'il s'agit d'engager des dépenses, en particulier lorsqu'ils sont directement consultés sur le sujet.**

Cette tendance qu'ont les électeurs à se montrer prudents en matière budgétaire et fiscale a pour l'instant été principalement l'objet d'études universitaires à partir des cas américain et suisse et montrent que les collectivités (états des Etats-Unis, cantons et communes en Suisse) qui utilisent des outils de démocratie directe ont tendance à avoir des dépenses et une fiscalité plus légères que les collectivités ne l'utilisant pas ; et que cela ne dépend pas de l'inclinaison idéologique des électeurs. **Les auteurs de ces études concluent donc que les électeurs sont tout simplement plus "conservateurs" - ou prudents pour utiliser un terme moins chargé idéologiquement - que leurs élus lorsqu'il s'agit de dépenser l'argent du contribuable, en tout cas ils ne sont pas moins responsables que leurs élus.**<sup>25</sup>

**A partir des exemples que nous avons dans le cas français, il est plus difficile de conclure à une telle modération fiscale, tout simplement en raison d'une liberté fiscale très limitée au niveau local.** Egalement, le recueil de l'information sur l'impact budgétaire des référendums locaux organisés est compliqué à réaliser. **Pour autant, plusieurs exemples permettent de dessiner une tendance dans la pratique de la démocratie directe locale en France qui montre que ce "conservatisme fiscal" que l'on voit aux Etats-Unis et en Suisse se retrouve aussi en France.**

A Serqueux (Seine-Maritime), le choix des habitants de démolir la seule église de la commune a permis une économie de plus de 700 000 euros

---

<sup>25</sup> John MATSUSAKA, « Public policy and the initiative and referendum: a survey with some new evidence », *Public Choice*, 174-1, 2018, p. 107-143.

par rapport au projet de rénovation. A Ozouer-le-Voulgis (Seine-et-Marne), les électeurs refusent à 65,5% un programme d'investissement nécessitant une hausse d'impôts de 15 % à 20 %. Autre exemple à Grézieu-le-Marché (Rhône) où le refus de la population d'un terrain de football modernisé permet à la commune d'économiser environ un million d'euros. Enfin, à Saint-Aignan (Morbihan), les électeurs ont refusé une passerelle longue de 505 mètres permettant aux piétons et personnes à mobilité réduite de relier les deux rives du lac de Guerlédan, pourtant souhaitée par les élus, pour un coût total de 3 à 4 millions d'euros, dont 550 000 pour la commune, une somme économisée donc.

## Les bénéfices potentiels du référendum local : améliorer le dialogue entre les élus et les citoyens

Dans son ouvrage *Let the people rule*, l'économiste américain John G. Mastusaka revient en détail sur la pratique du référendum aux Etats-Unis et souligne l'importance de montrer les bénéfices de la pratique de la démocratie directe par rapport au système purement représentatif que nous connaissons actuellement. En effet, l'usage du référendum pourrait n'avoir dans les faits aucune valeur ajoutée, voire des effets négatifs. **Or, au contraire et très concrètement, l'usage référendaire apporte quelques effets bénéfiques non-négligeables, y compris si l'on prend en compte le cas français au niveau local.**

### 1. PERMETTRE AUX CITOYENS D'AVOIR LES POLITIQUES PUBLIQUES QU'ILS DÉSIRENT

**L'un des apports les plus évidents du référendum est de laisser aux citoyens le soin de choisir les politiques publiques qui leur ressemblent, c'est-à-dire les plus proches de leurs aspirations.** Ces choix peuvent être différents de ceux des élus, pour des raisons diverses qui vont de l'erreur d'appréciation - sur la base des modes de scrutin français qui surreprésentent un camp par rapport à l'autre - jusqu'aux décisions influencées par des groupes d'intérêts minoritaires.

Les exemples sont nombreux en France de référendums où l'expression populaire est venue se confronter à celle des élus, on pense bien évidemment au cas du référendum de 2005 mais aussi au référendum alsacien de 2013 où les Haut-Rhinois refusent la fusion de leur département avec le Bas-Rhin et la région Alsace contre l'avis des autorités. **Plus localement plusieurs référendums ont permis de mettre en évidence un désaccord entre les autorités locales et/ou nationales et les citoyens. L'exemple le plus clair de cette tendance est celui des votes sur les éoliennes. Sur les 73 référendums locaux organisés sur l'installation d'éoliennes, 67 se sont soldés par l'opposition bien souvent résolue des administrés, alors même qu'au niveau national cette source de production électrique est soutenue et développée.** Ces installations ne relevant pas toujours de la compétence directe des communes, les résultats ne sont généralement que consultatifs et les conséquences sur l'avenir de ces projets ne sont pas claires, même si l'ampleur du rejet des citoyens gèle parfois certains projets.

**Toutefois l'usage actuel du référendum n'est pas très "constructif" comme pourrait l'être par exemple une initiative citoyenne chargée de proposer un projet indépendant du programme et de la personnalité du maire. Ainsi, contrôlé par le maire, l'outil ne permet pas de révéler l'opinion des citoyens sur l'intégralité des sujets et projets existants, seulement sur ceux qui passent au travers du filtre du maire.** Le maire se sert ainsi du référendum comme d'un moyen de pression plutôt que de décision, celle-ci étant déjà prise par l'édile. Mais nous parlons ici d'une tendance qui comprend de nombreuses exceptions, notamment dans les cas où les maires consultent leurs citoyens pour trancher et donc leur permettre d'exprimer leur propre choix. Ce fut notamment le cas au Pecq (Yvelines) dans le cadre d'une consultation sur la construction d'une crèche et de logements dans le quartier populaire des Vignes-Bénettes où l'objectif de la mairie était de connaître l'avis du plus large nombre de personnes concernées par le projet et de les autoriser à avoir la main sur l'avenir de leur quartier. *In fine*, on retrouve aussi l'idée que ces référendums sont aussi l'occasion d'un dialogue constructif entre les élus et les électeurs.

## 2. PERMETTRE AUX CITOYENS DE MIEUX FAIRE COMPRENDRE LEURS PRÉFÉRENCES À LEURS ÉLUS

**Globalement, le référendum n'est pas nécessairement un outil d'opposition entre les élus et les électeurs, un outil "populiste" venant remettre en cause la légitimité des élus, comme il est souvent présenté dans le débat public. Il peut aussi être considéré comme un bon moyen d'améliorer le fonctionnement d'un système démocratique qui repose sur une élection tous les cinq ou six ans, élection qui ne peut naturellement trancher toutes les questions posées par les événements au cours de cette période, en particulier ceux qui ne sont pas encore intervenus.** Il existe bien sûr des moyens d'expression de ces préférences *via* des pétitions, des conseils locaux ou des manifestations mais on connaît les limites et les défauts de ces outils, notamment si on les met en relation avec le référendum qui permet une plus large participation (même quand elle est faible) et une légitimité institutionnelle non-discutable.

**En parallèle, les référendums impliquent une campagne électorale officielle sur la base de laquelle les citoyens peuvent s'informer et réfléchir aux mesures soumises au vote et donc exprimer une préférence en matière de politique publique.** Le meilleur exemple de ce phénomène est le référendum de 2005 sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe où le "Oui" majoritaire au début de la campagne finit par perdre du terrain au fil des débats et des événements pour se transformer en un "Non" définitif ; preuve que les électeurs ont changé d'avis au cours des débats. Aux Etats-Unis il a même été prouvé que les élus nationaux et locaux ont changé leur vote dans les Assemblées suite au vote des citoyens par référendum, pour se conformer le plus possible aux aspirations citoyennes<sup>26</sup>.

En France, à Chanteuges (Haute-Loire), la maire Sandrine Roux qui avait elle-même organisé une consultation sur un projet de minicentrale hydroélectrique - tout en y étant opposée - avoue avoir voulu informer

---

<sup>26</sup> Joshua HUDER, Jordan RAGUSA et Daniel SMITH, « Shirking the Initiative? The Effects of Statewide Ballot Measures on Congressional Roll Call Behavior », *American Politics Research* - AM POLIT RES, 39, 1 mai 2011, p. 582 610. ; Vladimir KOGAN, « When Voters Pull the Trigger: Can Direct Democracy Restrain Legislative Excesses? », *Legislative Studies Quarterly*, 41-2, mai 2016, p. 297 325.

les décisionnaires - en l'occurrence la communauté de communes - de l'opinion des citoyens de la commune « *L'objectif est de donner un avis éclairé aux conseillers communautaires, pour qu'ils sachent, quand ils vont voter le budget de cette microcentrale, ils le font contre l'avis de notre population. Le projet nous impacte directement sur la commune* ». Un moyen de pression certes, mais qui aura permis de transmettre l'opinion des administrés directement vers l'échelon supérieur. Il reste à voir si la communauté de communes des Rives du Haut-Allier suit l'avis de la population.<sup>27</sup>

### 3. AUTORISER LES CITOYENS À CHANGER DE POLITIQUES PUBLIQUES PLUTÔT QUE DE CHANGER L'INTÉGRALITÉ DES REPRÉSENTANTS

**Conformément aux principes de la démocratie représentative, on affirme communément que si les électeurs ne sont pas d'accord avec leurs élus, ils n'ont qu'à les remplacer à l'élection suivante. Ce principe a bien évidemment une pertinence en permettant aux électeurs de modifier les orientations politiques prises sur la base du bilan des élus en fin de mandat. Toutefois le référendum apporte une option complémentaire à ce fonctionnement en permettant de corriger certaines politiques publiques menées par leurs représentants sans avoir besoin de changer l'intégralité des élus que les citoyens soutiendraient par ailleurs.** En effet, le rôle des maires et du conseil municipal ne se résume pas qu'à voter des mesures pour orienter le destin d'une commune, ils ont également des fonctions administratives très importantes, gèrent l'intendance d'une commune et portent les intérêts de la commune auprès des échelons supérieurs. **Les électeurs peuvent avoir un avis positif sur l'action globale du maire tout en refusant une mesure bien précise, tout cela sans vouloir remettre en cause l'intégralité de l'action communale dont ils bénéficient par ailleurs.**

Le cas de la commune de Tréfleze (Finistère) est intéressant. Les électeurs étaient appelés à se prononcer sur la sortie de leur commune de la

---

<sup>27</sup> Catherine LOPES, Laurent Pasturel, « En Haute-Loire, les habitants d'un village votent non au projet de microcentrale hydroélectrique », *France 3 Auvergne-Rhône-Alpes*, 23 avril 2023.

communauté de communes Haut-Léon communauté pour rejoindre celle de Lesneven Côte des Légendes, un projet à la fois porté par la maire et soutenue par l'opposition. Le projet a pourtant été rejeté par 54,2% des électeurs. On voit donc bien à l'appui de cet exemple que le vote des citoyens lors des élections municipales n'avait rien tranché au sujet de cette question sur laquelle il y avait consensus entre les élus du conseil municipal. Pour résumer, il arrive que les citoyens soient ponctuellement en désaccord avec leurs élus sans que cela remette en cause leur choix lors des élections, le référendum sert aussi à corriger l'action de ces élus, sans dramatiser le désaccord.

#### 4. RÉSOUDRE DES CONFLITS EN FAISANT DES ÉLECTEURS LES ARBITRES

Le regard porté sur les récents référendums tendent plutôt à considérer ces outils comme générateurs de division au sein de la population. On pense au Brexit en 2016 mais aussi au vote de 2005 en France qui ont pu incarner des fractures toujours palpables, surtout en France.

**Toutefois l'outil référendaire vient surtout trancher des conflits longtemps larvés, et aux conséquences graves, notamment politiquement.** Si le débat contradictoire fait partie de la vie démocratique, les agressions dont font l'objet de plus en plus de maires (+22 % en 2022, soit environ 1 500 agressions sur l'Association des Maires de France<sup>28</sup>) montrent à quel point les tensions perturbent l'action de ces élus de terrain et empêchent un fonctionnement républicain des institutions. Dans certains cas, les tensions sont telles que leur résolution semble impossible, au point de déstabiliser l'action du maire et même le fonctionnement démocratique. On pense notamment au maire de Saint-Brévin (Loire-Atlantique), contraint de démissionner et quitter la ville qui l'avait pourtant élu à la suite à l'incendie de son domicile dans lequel il était présent<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> « Outrages, menaces, violences... Les agressions contre les maires bondissent de 15% en 2022 », *TF1 Info*, 16 février 2023.

<sup>29</sup> « Projet de centre d'accueil pour demandeurs d'asile à Saint-Brevin : le maire démissionne après l'incendie de son domicile », *Libération*, 10 mai 2023.

La commune de Saint-Aignan (Morbihan)<sup>30</sup> illustre bien ce cas de figure dans le cadre d'une consultation locale organisée le 4 décembre 2022 sur un projet de passerelle touristique au-dessus du lac de Guerlédan. Ce vote populaire est venu mettre un terme à plusieurs mois de remous politique, actant les divisions profondes au sein du conseil municipal, allant jusqu'à la démission du maire et l'organisation d'élections anticipées<sup>31</sup>. La forte participation de 67,3 % a permis à la population d'exprimer sa vision des choses et de "siffler la fin de la récré". Le projet de passerelle a finalement été rejeté par 60,5 % des voix, abandonné quelques jours plus tard par le vote du conseil municipal qui suit donc l'avis de la population. **Ainsi, par l'arbitrage des citoyens, la région retrouve son ambiance paisible.**

Même chose aux Eglises-d'Argenteuil (Charente-Maritime) où un référendum local organisé en 2013 sur une déviation de la route départementale traversant le village vient résoudre un conflit vieux de près de 10 ans grâce à l'accord donné par la population pour la construire (51,6 %). **On comprend par ces exemples que cette divergence entre l'élu et ses électeurs n'aurait pas pu être tranchée par une nouvelle élection, la démission d'un maire élu quelques mois plus tôt plutôt confortablement n'aurait pas eu de sens.**<sup>32</sup>

## 5. INFORMER LES ÉLECTEURS SUR LES SUJETS QUI LES CONCERNENT

**L'importance de la formation des citoyens en démocratie est parfois sous-estimée par rapport à l'implication des citoyens dans les affaires publiques, notamment via les taux de participation : elle est moins visible et plus difficilement mesurable. Pourtant, ces référendums locaux et consultations locales offrent aux citoyens une possibilité de faire le point sur leurs connaissances sur un sujet en particulier, souvent proche de leurs préoccupations.** Le maire

---

<sup>30</sup> Angélique GOYET, « Projet de passerelle à Guerlédan : consultation des habitants de Saint-Aignan le 4 décembre », *Pontivy Journal*, 22 novembre 2022.

<sup>31</sup> « Guerlédan : une passerelle accessible aux personnes à mobilité réduite crée la discorde autour du lac », *France 3 Bretagne*, 16 février 2022.

<sup>32</sup> Jean-Luc ICARD, « Forcalquier. Une annulation partielle du PLU décidée par le TA de Marseille », *Haute-Provence Info*, 22 février 2023.

de Golancourt David Louvrier (Oise) explique par exemple comment l'organisation d'une consultation sur un changement d'intercommunalité de sa commune a permis d'informer les citoyens sur les enjeux autour de ces collectivités et ses conséquences sur le fonctionnement d'une commune. Un pari réussi car avec 56 % de participation et le soutien large de la population au projet, ses administrés ont su exprimer leur compréhension des problématiques en jeu comme la fiscalité et le pouvoir du maire. Le maire, pour sa part, souligne une amélioration de leurs connaissances du fonctionnement d'une intercommunalité et du budget d'une commune.

**L'organisation d'une consultation est aussi un moyen de communication important pour les municipalités, car en impliquant au maximum de citoyens elle s'offre un canal de diffusion de son action et de ses projets.** Au Pecq (Yvelines) la consultation sur la construction d'une crèche et de logements a permis à la mairie d'informer les citoyens sur son action municipale. Même si le projet a été rejeté (89,2 %) les administrés sont mieux informés sur les évolutions du dossier, dans le cas évoqué, la mairie finira par projeter la construction de la crèche seule sans les logements qui inquiétaient les habitants du quartier. Même chose au Kremlin-Bicêtre (Val-de-Marne) où la mairie profite de l'organisation de son référendum annuel pour informer par ses canaux traditionnels sur sa démarche démocratique.

## De nombreux freins à la généralisation de la pratique référendaire au niveau local

Même si de nombreux maires se lancent dans la pratique référendaire, rencontrent un accueil favorable et une mobilisation plus large que pour d'autres types d'outils de démocratie locale participative, **il faut reconnaître que le référendum local tâtonne et peine à s'imposer largement.**

**En effet, de nombreux obstacles demeurent, nous l'avons vu. Les conséquences incertaines de tous ces votes, dont les citoyens ont parfois du mal à comprendre l'influence sur la décision finale et que les maires eux-mêmes peinent parfois à appliquer, expliquent pour beaucoup ce relatif échec. Principalement consultatifs** - du fait des lourdes règles d'organisation et de validation des résultats - ces votes ne sont pas toujours respectés, comme c'est le cas à Golancourt (Oise) qui attend encore que son changement d'intercommunalité soit acté par la préfecture. A titre d'exemple, le maire de Chéry-Chartreuve (Aisne), Thierry Décauché, reconnaît que le « Non » de ses administrés à l'implantation d'éoliennes dans la région pourrait influencer la décision des autorités compétentes, sans pour autant être parfaitement respecté. *« Je souhaite que cette consultation populaire accompagne les décideurs. Que ces personnes prennent les décisions en leur âme et conscience. Je ne pense pas que nous aurons zéro éolienne, mais on ne va peut-être pas encercler les villages comme prévu. Ils vont peut-être réfléchir à mieux les placer ».*<sup>33</sup>

**Dans tous les cas, la pratique ne peut se développer sans le concours des maires de France ayant la conviction que le référendum local peut être pour eux un outil de codécision utile, à la fois pour s'assurer du soutien de la population aux politiques publiques qu'ils mènent mais aussi pour améliorer le dialogue de plus en plus tendu entre les élus et les citoyens. Or, dans les différents entretiens menés il ressort assez clairement que la**

---

<sup>33</sup> Rémi VIVENOT, « Consultation populaire sur l'éolien dans l'Aisne : un raz de marée de non, mais une participation en demi-teinte », *France 3 Hauts-de-France*, 3 avril 2023.

**plupart des maires ne comprennent pas toujours l'intérêt de cette démarche démocratique et n'ont donc pas l'idée de l'engager pour prendre certaines décisions.** Le principal frein à la pratique du référendum local réside sans doute dans cette incompréhension.

## Les citoyens se montrent très largement favorables au développement de la démocratie directe locale

Si les maires et les élus nationaux sont peut-être hésitants à avoir recours au référendum local, les Français eux se montrent très largement favorables à l'usage de cette méthode de consultation. **Dans une étude Ipsos de 2021 pour le CEVIPOF et l'Association des Maires de France<sup>34</sup>, 82 % des Français se déclaraient favorables à la proposition de faciliter les référendums locaux, dont 27 % y étaient même "tout à fait favorables", soit plus que les budgets participatifs pourtant déjà largement répandus (74 %).** Les citoyens expriment une véritable "soif" de démocratie locale et souhaiteraient avoir l'opportunité de s'exprimer sur certains projets lorsqu'ils estiment qu'il est digne d'intérêt, par exemple les habitants du Tarn à 80 % favorables (et 40 % "tout à fait favorables") à l'organisation d'un référendum local sur le projet d'autoroute entre Castres et Toulouse<sup>35</sup> auquel s'opposent les écologistes.

Cet attrait pour le référendum au niveau local et son intérêt pour résoudre la crise démocratique, les élus nationaux comme locaux l'ont bien compris. Toutes ces initiatives ci-dessus le prouvent mais on citera également les multiples déclarations et propositions faites en ce sens depuis plusieurs années, notamment au Rassemblement National mais aussi parmi les écologistes qui proposent de créer un référendum local d'initiative citoyenne<sup>36</sup> ou encore la présidente de l'Assemblée nationale Yaël Braun-Pivet qui propose des référendums annuels au niveau local<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> AMF, CEVIPOF, IPSOS, *Enquête sur le rôle des maires*, juillet 2021.

<sup>35</sup> IFOP, AGIR POUR L'ENVIRONNEMENT, *Le regard des habitants du Tarn et de Haute-Garonne sur le projet d'autoroute A69*, octobre 2023.

<sup>36</sup> « Au Sénat, les Verts font des propositions pour favoriser les référendums », *Challenges*, 9 décembre 2022

<sup>37</sup> Louis HAUSALTER, « Emmanuel Macron et le référendum : en parler souvent, en faire jamais », *Marianne*, 10 mai 2023.

## Conclusion

En l'absence d'une pratique homogène et cadrée des consultations référendaires locales, l'usage de la démocratie directe répond d'abord à un impératif pragmatique : résoudre un conflit, renforcer la légitimité d'une décision, s'opposer à une décision d'ordre supérieur. Plus globalement, tous ces votes révèlent le malaise démocratique plus profond que connaît le pays, notamment depuis le référendum de 2005 et à la suite des différentes réformes territoriales qui ont rendu plus difficile à gérer le mandat de maire. Les citoyens affirment leur volonté d'être impliqués plus directement dans la construction des politiques publiques qui s'appliquent à eux et à leur avenir. Le Référendum d'initiative citoyenne (RIC) en est l'expression nationale et des maires y répondent au niveau local par l'organisation de consultations référendaires qu'ils espèrent plus mobilisatrices que les outils de démocratie participative, à raison bien souvent.

Le bilan de ces centaines de votes - bien souvent dans l'indifférence quasi-générale - montre à quel point les citoyens savent se saisir de sujets importants et y répondre avec sérieux et pragmatisme, donnant par là même des leçons de démocratie à leurs élus. Ces expériences viennent contredire l'idée que le référendum local tel qu'il est actuellement utilisé serait un outil de division ou de confrontation, comme on a pu par exemple le voir à Notre-Dame-des-Landes ou à l'étranger avec le Brexit. Au contraire, les votes locaux organisés se révèlent plutôt paisibles, de bonne tenue et tranchent des questions au niveau local qui continuent de faire débat au niveau national sans trouver de consensus.

Maintenant que le constat est posé, il revient aux élus de faire évoluer cette pratique, au niveau national en modifiant la législation et au niveau local en l'utilisant pour inclure les citoyens dans les grandes décisions qui concernent leur avenir. Par ce biais, ils concrétiseraient l'idée selon laquelle les citoyens doivent véritablement investir la démocratie, pour la maintenir vivante et attractive.

---

**L'AUTEUR****Paul Cébille**

---

**BIOGRAPHIE**

Diplômé de l'IEP de Strasbourg, Paul Cébille est analyste politique et spécialiste du référendum, sujet sur lequel il a publié plusieurs articles. Chef de projet à l'IFOP puis au sein de l'administration de l'Education nationale, il analyse l'opinion pour *Le Figaro* et *Marianne*.





# Notre combat quotidien.

## Nos objectifs.

- 1. Vivre et laisser vivre**, pour permettre à chacun de définir ses propres valeurs dans une société ouverte.
- 2. Briser les rentes**, parce que la libre concurrence des échanges comme des idées est le meilleur moyen de contester l'ordre établi.
- 3. Penser le progrès**, pour que les innovations technologiques demeurent au service de l'individu.

## Nos derniers travaux et publications.

- « Libérons nos communes ! Une défense de la subsidiarité ascendante », coll. GL aux PUF, mai 2024 ;
- « Pour une refonte de la taxe foncière. Restaurer le lien entre citoyens et élus locaux, lever les freins à la mobilité résidentielle », mai 2024 ;
- « Raymond Aron. L'actualité de sa pensée 40 ans après sa mort », décembre 2023 ;
- « Faire entrer le travail sexuel dans le droit commun. Pour une reconnaissance et une protection du travail sexuel », juin 2023.

— NOUS SOUTENIR

# Soutenir de nouvelles idées.

GenerationLibre est un think tank fondé en 2013 par le philosophe Gaspard Koenig et présidé depuis 2023 par la philosophe Monique Canto-Sperber. Son financement repose exclusivement sur la générosité de ses donateurs, seule garantie de sa liberté de ton et de son indépendance.

Il refuse toute subvention publique et n'effectue aucune activité de conseil.

## **Nous écrire, nous rencontrer.**

GenerationLibre  
46, rue de la Victoire  
75009 Paris  
[contact@generationlibre.eu](mailto:contact@generationlibre.eu)

[www.generationlibre.eu](http://www.generationlibre.eu)