

L' « empowerment » politique des citoyens locaux

Hellmut Wollmann

Professeur émérite de l'Université Humboldt, Berlin, Allemagne

hellmut.wollmann@rz.hu-berlin.de

présentation préparée

pour le colloque international sur

« Droits humains et développement des territoires.

Vers un nouveau modèle de gouvernance »

Organisé par

G.R.E.T Chaire UNESCO des Droits de l'Homme,

Fondation Hanns Seidel,

Sup de Co de Marrakech

les 18 et 19 avril 2013

à Marrakech

1. *Quelques définitions préalables*

Pour caractériser les droits politiques des citoyens locaux susceptibles d'influer les décisions politiques à prendre sur le plan local il est utile rappeler définitions pertinentes.

Premièrement il convient partir de la distinction classique entre la démocratie représentative et celle-ci directe (plébiscitaire).

- Il est caractéristique de la démocratie représentative que les citoyens qui constituent « le souverain » élisent leurs représentants qui forment une assemblée représentative/parlementaire et exercent le pouvoir décisionnel en « représentant » la volonté des citoyens. Les partis politiques s'avèrent les acteurs clé dans un rôle « médiateur » entre le peuple et ses représentants parlementaires.
- L'incarnation plus « pure » de la démocratie directe/plébiscitaire est l'assemblée directe quand tous les citoyens se réunissent dans un endroit pour discuter et prendre les décisions pertinentes.
- Un autre outil essentiel de la démocratie directe ce sont les référendums (plébiscites). Parmi les variantes diverses on doit faire ressortir le référendum d'initiative populaire dans lequel les citoyens possèdent le droit de l'initier autant que de le décider. Lorsque le référendum d'initiative populaire existe à coté du conseil élu, le référendum (comme outil de la démocratie directe) est, en règle générale, accordé la supériorité et peut, le cas échéant, abroger une décision prise par le conseil (comme institution de la démocratie représentative).
- En outre, l'élection directe du maire et, de façon analogue, la destitution du maire par référendum décisionnel local peuvent être comptées, comme une sorte de « plébiscite personnel », parmi les instruments de la démocratie directe

D'autres opportunités et « leviers » des citoyens locaux pour activement participer et contribuer à la vie politique locale

A part de ces procédures qui accordent aux citoyens le droit d'influer la politique locale directement et d'une manière décisionnelle, on peut identifier un large éventail des

instruments qui sont souvent résumés sous le terme « démocratie participative ». Ils comprennent des procédures qui donnent aux citoyens la possibilité d'agir sur le conseil élu d'une manière consultative en ne pas touchant le pouvoir du conseil de finalement prendre la décision, soit par le biais d'un référendum consultatif, soit à travers des comités désignés à faciliter et mettre en place la participation « consultative » de certains groupes minoritaires et/ou défavorisés (les jeunes, les anciens, les ouvriers étrangers etc.).

2. L'enjeu et la problématique de cette brève intervention

Sans doute, dans beaucoup de pays européens le système de la démocratie représentative se trouve dans une crise grave. Comme en témoignent les sondages, les citoyens sur le plan national autant que local se sentent de plus en plus mécontents du fonctionnement du système électoral et du rôle que les partis politiques jouent en dominant le processus électoral et politique. Vis-à-vis les parlements et les partis politiques ils se trouvent de plus en plus impuissants ce qui rappelle la sentence fameuse formulée par Jean Jacques Rousseau dans son « Contrat Social » il y a 250 ans : « Le peuple anglais pense être libre. Ils se trompe fort : il ne l'est que durant l'élection des membres de parlement ; sitôt qu'ils sont élus, il est esclavé, il n'est rien ». Dans pratiquement tous les pays on peut observer une morosité de part des citoyens voire un dégoût croissant de la politique (« *Politikverdrossenheit* »). Cela se révèle dans un évanouissement des citoyens prêts à participer aux élections ou dans une montée de ceux qui vote pour des partis de protestations ce qui se montre récemment en Italie dans la victoire électorale stupéfiante du parti du comédien Grillo.

Sur ce fond politique dramatique les brèves remarques suivantes vont entamer et accentuer les procédures et outils clé de la démocratie directe susceptibles de renforcer les « muscles » politiques des citoyens et de corriger ou au moins atténuer les défauts imputés aux mécanismes de la démocratie représentative. Par conséquent des procédures qui ont qu'une portée « participative » ou « consultative » sont laissées, à ce point, hors de considération.

Pour la discussion suivante le développement dans deux pays sera choisi, à savoir, celui en Suisse et en Allemagne.

- La Suisse est le seul pays européen avec une tradition et pratique étendue de la démocratie directe qui datent du Moyen Age, était formellement établi depuis le mi-19^{ième} siècle et qui toujours est pratiquée abondamment.
- Par contraste, l'Allemagne est un pays où le principe de la démocratie représentative a traditionnellement prévalu et était voire conforté au cours de sa reconstruction

constitutionnelle et démocratique après 1945. Cependant, c'est dès le début des années quatre-vingt dix que l'Allemagne, c'est-à-dire toutes ses régions fédérales (appelées Länder), l'une après l'autre, avec une rapidité frappante, ont introduit sur le plan local un répertoire d'outils de la démocratie directe qui comprend les référendums décisionnels d'initiative populaire autant que l'élection directe du maire et sa destitution par référendum. Presque en un rien de temps l'Allemagne est devenue le pays européen où les procédures de la démocratie directe sur le plan local sont plus étendues qu'ailleurs en Europe, sauf, certainement, en Suisse.

3. La Suisse

La Suisse est composée du niveau fédéral (Confédération, *Bund*), 26 régions fédérales (appelées cantons, *Kantone*) et environs 2.900 collectivités locales (communes, *Gemeinden*) qui, en moyenne, ont 2.600 habitants et dont la moitié compte moins de 850 habitants (voire Kübler/Ladner 2003 : 140).

En Suisse, dès les temps médiévaux dans les communes les décisions politiques ont été prises par les citoyens locaux directement par le biais des assemblées directes (*Gemeindeversammlungen*). Depuis que la Suisse était établie comme Etat fédéral au mi-19^{ième} siècle des structures ancrées dans la démocratie directe ont été mises en place à tous trois niveaux (fédéral, cantonal et local) ce qui rendait et rend la Suisse unique et solitaire en Europe.

Assemblées directes

Actuellement dans quelques cantons existent des communes qui sont dirigées par des conseils élus (incarnant la démocratie représentative). Cependant dans la plupart des cantons, en effet dans 80 pourcent des communes, surtout dans les cantons germanophones, les communes sont gérées par assemblées directes (issues de la démocratie directe). Cela est valable non seulement pour les tout petites communes, mais (remarquablement) aussi dans les villes plus larges (voire Kübler/Ladner 2003 : 143). Donc dans la plupart des environ 2.900 communes suisses toutes les décisions relatives au large éventail de leurs tâches et compétences, y compris les questions financière, par exemple la fixation des impôts locaux destinés à couvrir la plupart des dépenses locales, sont prises quand les citoyens se rassemblent quelques fois

par an dans le cadre institutionnel des assemblées directes, tant dans les petits villages que dans des villes assez larges.

Référendums décisionnels d'initiative populaire

En outre, la démocratie directe est réalisée par le biais des référendums décisionnels d'initiative populaire dont la procédure est en place soit dans les communes où des conseils élus sont installés et soit dans les communes où les assemblées directes sont pratiquées. Les matières sur lesquelles des référendums peuvent être initiés et décidés par les citoyens locaux sont très étendues, au principe comprenant toutes les responsabilités de la commune, y compris les matières financières. Dans les communes où des conseils élus existent, les citoyens locaux peuvent initier un référendum pour défier et possiblement abroger une décision prise par le conseil élu, tellement faisant prévaloir le principe de la démocratie directe sur celui de la démocratie représentative. Il faut souligner qu'en Suisse dans la régulation des référendums locaux des barrières procédurales (notamment prescrivant un minimum requis de signature – pour l'initiative – et de votes – pour la décision) pratiquement n'existent pas.

Election directe du maire

En outre les membres de l'exécutif local, y compris le maire, sont élus directement par les citoyens locaux.

4. L'Allemagne

L'Allemagne est un pays fédéral qui est composé du niveau fédéral (Fédération, Bund), de 16 régions fédérales (appelées *Länder*) et d'environ 12.600 communes (*Gemeinden, Städte*) qui, en moyenne, ont à peu près 6.000 habitants et dont la taille moyenne varie considérablement entre les *Länder* (entre environ 40.000 dans le Land de Nordrhein-Westfalen et 1.700 dans le Land de Rheinland-Pfalz).

Tradition de la démocratie représentative

Tandis que la Suisse est le pays par excellence avec une tradition ancienne de la démocratie directe, l'Allemagne est un des autres pays européens où traditionnellement le principe de la démocratie représentative a largement prédominé. Cela est valable aussi pour le niveau local et ses chartes municipales qui relèvent de la législation individuelle de chaque des régions fédérales (Länder).

Après 1945, au sillage de la reconstruction du gouvernement constitutionnel et démocratique (en Allemagne de l'Ouest) la prépondérance du principe de la démocratie représentative était voire confortée par l'expérience traumatique soufferte pendant les dernières années de la République de Weimar quand les forces radicales, surtout de la droite hitlérienne, ont utilisé abusivement les procédures plébiscitaires contenues dans la Constitution de Weimar pour ébranler le système démocratique. C'est pourquoi la Constitution Fédérale de 1949 a presque complètement exclu les procédures de la démocratie directe sur le plan fédéral. Il est vrai, la Constitution montre une sympathie envers la possibilité d'avoir sur le plan local des institutions de la démocratie directe puisqu'elle reconnaît (dans l'article 20) que « dans les communes, l'assemblée directe (*Gemeindeversammlung*) peut prendre la place du conseil élu ». Cependant à l'exception du Land de Baden-Württemberg qui a introduit le référendum décisionnel local (et aussi l'élection directe du maire), tous les Länder ont, après 1945, étaient réticents à accorder aux citoyens locaux des outils de la démocratie directe.

Ouverture quasiment « révolutionnaire » pour la démocratie directe sur le plan local dès le début des années quatre-vingts dix

La prédominance du principe de la démocratie représentative sur le plan local qui, dans une continuité institutionnelle rappelant (pour alluder au jargon de science politique) une « dépendance de sentier » (*path dependence*), régnait dans les chartes municipales des Länder, fut dramatiquement rompue lorsque, dès le début des années quatre-vingt dix, presque en un rien de temps, tous les Länder, l'un après l'autre, amendèrent leurs jusqu'ici existantes chartes municipales incarnant la démocratie représentative en introduisant des procédures de la démocratie directe dans deux dimensions cruciales.

- Premièrement des référendums décisionnels d'initiative populaires locaux étaient inaugurés.

- Deuxièmement l'élection directe des maires (et aussi des « chefs », *Landräte*, des arrondissements, *Kreise*) et dans la plupart des Länder, de plus, la procédure permettant de les destituer par le biais de référendum local étaient mises en place.

Quels facteurs ont poussé et déclenché cette rupture institutionnelle quasiment « révolutionnaire » ?

Au tout premier plan il faut constater un sentiment de mécontentement des citoyens qui a développé depuis longtemps regardant le fonctionnement de la démocratie représentative et de ses mécanismes, notamment, du processus électoral et des partis politiques. Au fond on peut identifier un mécontentement et dégoût pour ainsi dire « rousseauien » évoqué par l'« impuissance » de l'outil d'élire les mandataires parlementaires. Une première onde de cette protestation se déroulait au cours des années soixante quand, vis-à-vis la multitude de projets d'infrastructure urbaine (rénovation urbaine, transport public etc.) qui était décidée et imposée par les autorités locales. L'opacité et l'irresponsabilité politique de cette modalité de prise de décision était de plus en plus critiquée et aboutissait à un essor des initiatives locales (*Bürgerinitiativen*) et des mouvements (sociaux, écologiques etc.). Cette vague de protestation était renforcée et aggravée par la révolte universitaire de 1968 et par la montée de « l'opposition extra-parlementaire ». En conséquence, l'hégémonie conceptuelle et idéologique du principe de la démocratie représentative commençait à être ébranlée notamment sur le plan local.

Bien que ces événements (et des développements analogues postérieurs) contribuaient à mettre en cause la dominance politique et idéologique du principe de la démocratie représentative c'était la coincidence des courants et des événements vers le début des années quatre-vingt dix qui finalement rompait une brèche dans le mur protégeant la prépondérance traditionnelle de la démocratie représentative particulièrement sur le plan local. Par conséquent, les citoyens locaux vivaient un « empowerment » surprenant et remarquable surtout dans deux dimensions.

Référendums décisionnels d'initiative populaire

Premièrement l'introduction des référendums décisionnels d'initiative populaire était fortement poussée par la chute du régime communiste en Allemagne de l'Est en 1989/1990 et

par la restauration des structures constitutionnelles et démocratiques. En reflétant et en rendant hommage au rôle clé que les groupes de « démocratie de base » et les mouvements à « *grass root* » ont joué à renverser le régime communiste déjà la Charte Municipale qui fut adoptée en mai 1990 par le (démocratiquement élu) Parlement de la (alors toujours existante) République Démocratique Allemande contenait des règles sur des référendums décisionnels d'initiative populaire locaux. Puis, dans une séquence spectaculaire d'actes législatifs tous les Länder en Allemagne de l'Est autant qu' en Allemagne de l'Ouest ont installé les référendums décisionnels d'initiative populaire (pour détails voire Wollmann 1999, 2008 : 74 ff.).

Avec quelque variation entre les Länder leur législation stipule des barrières procédurales soit regardant le minimum de signatures requis pour initier un référendum (allant de 10 à 20 pourcent des citoyens locaux ayant le droit de vote), soit quant au « quorum » requis pour l'adoption substantielle du référendum (entre 25 et 30 pourcent des électeurs inscrits). Il faut rappeler qu'en Suisse telles restrictions procédurales n'existent pas. Dans quelques *Länder* les conseils élus, eux aussi, peuvent initier un référendum par majorité qualifiée.

Les référendums décisionnels peuvent être initiés et votés sur toutes les matières qui relèvent de la juridiction des communes, sauf les matières financières (budget municipal, impôts municipaux etc.). Il convient rappeler qu'en Suisse telle restriction substantielle (assez significative) n'existe pas..

L'élection directe du maire et son destitution par référendum

Parallèlement, au début des années quatre-vingt dix, aussi presque d'un coup, tous les Länder, l'un après l'autre, ont introduit l'élection directe du maire comme un outil de la démocratie directe et d'une sorte de « présidentielisme » local en remplaçant leur ancien arrangement institutionnel selon lequel dans la plupart des Länder le maire était élu par le conseil municipal correspondant à une sorte de « parlementarisme local » et incarnant la démocratie représentative. Jusqu'ici l'élection directe du maire n'était en place que dans deux Länder, c'est-à-dire dans les Länder de Bavière et de Baden-Württemberg (pour détails voire Wollmann 1999, 2004, 2008 : 86 ff.).

Essentiellement deux facteurs ont poussé et déclenché cette « révolution » institutionnelle. Premièrement l'modalité de l'élection du maire par le conseil municipal (quasi « parlementaire ») était critiquée pour un « déficit démocratique » qui été identifié surtout

dans sa tendance de rendre opaque la distribution de pouvoir et de responsabilité au sein du système politique local. L'élection directe du maire était prônée comme une approche pour clarifier la distribution des fonctions et responsabilités. Deuxièmement on a critiqué un « déficit de performance » qui aussi était reproché à la division et à l'opacité des compétences entre le conseil local et l'exécutif local. C'était surtout le maire directement élu existant dans le Land de Baden-Württemberg déjà depuis plus de cinquante ans qui servait de modèle aux autres Länder en promettant de remplacer cette division des compétences par un « maire fort » censuré susceptible de maîtriser la « gouvernabilité » de la municipalité.

Pour contrebalancer et contrôler le pouvoir du maire tellement politiquement conforté la plupart de Länder ont, en même temps, adopté des règles législatives en vertu desquelles les citoyens locaux peuvent, comme un levier de la démocratie directe, destituer le maire en exercice par référendum. Tandis que dans la majorité des Länder tel référendum ne peut être initié que par le conseil élu (par majorité qualifiée), dans trois Länder il peut être initié aussi par les citoyens eux-mêmes (pour détails voir Wollmann 2004, 2008).

5. Résumé, bilan

A fin de balancer le pour et le contre des ces mécanismes de la démocratie directe il faut, à se point, se borner à quelques remarques tout brèves et incomplètes.

Il va sans dire que *les assemblées directes (Gemeindeversammlungen)* qui sont pratiquées dans 80 pourcent des communes suisses (surtout dans les cantons germanophones et mêmes dans des villes plus larges) passent pour le « prototype » de la démocratie directe locale en Europe. La Suisse partage cette forme démocratique «originelle » avec les « *town meetings* » qui existent en « Nouvelle Angleterre » (*New England*) dans l'Est des Etats-Unis depuis le 17^{ième} siècle et sont toujours pratiqués même dans des villes de taille moyenne.

D'une part les avantages démocratiques et politiques des assemblées directes sont incontestables. En convoquant tous les citoyens locaux à se réunir à plusieurs reprises au cours de l'année elles leur donne la possibilité de décider directement sur les enjeux locaux, y compris les recettes et dépenses locales. D'autre part on a observé et critiqué que la participation des citoyens aux assemblées directes s'est montrée souvent limitée et « sélective » puisque souvent seulement un pourcentage assez bas des citoyens actuellement

y participe et leur composition révèle un biais à faveur des citoyens bien formés, aisés et bien organisés.

En Suisse le *référendum décisionnel d'initiative populaire* est profondément enraciné dans la culture et histoire politique du pays et est employé extensivement par les citoyens sur les trois niveaux du système fédéral. En moyenne chaque suisse citoyen est invité à voter sur un référendum à 30 occasions en moyenne par an (Kübler/Ladner 2003 : 144). Sur le plan local les référendums souvent touchent des enjeux budgétaires et financiers.

Bien que les matières possiblement soumises aux référendums locaux dans les *Länder allemands* soient plus limitées qu' en Suisse (manquant, particulièrement, des matières financières) et bien que les barrières procédurales (minimum pourcentage requis pour l'initiation ou le vote) soient assez élevées (qui n'existent guère en Suisse) les référendums locaux ont, depuis leur introduction au début des années quatre-vingt dix, gagné une importance considérable dans la vie politique locale, soit en prenant des décisions significatives au lieu du conseil élu, soit en abrogeant des décisions prises par le conseil. Dans la pratique locale des projets majeurs d'infrastructure municipale (tels que la construction d'un pont ou d'un tunnel) sont des exemples (souvent bien publiés dans le media). De même assez fréquemment des projets de privatiser la gestion des services publics/municipaux sont devenus l'objet des référendums locaux et ont été le plus souvent rejetés par une majorité tout nette (voire Wollmann 2008 : 75, Kuhlmann/Wollmann 2013a, 2013b). Donc, bien que les référendums décisionnels locaux n'aient pas des racines dans la tradition et culture des communes allemandes ils sont arrivées à devenir des événements importants sur l'agenda politique dans beaucoup de municipalités, certes toujours beaucoup moins que dans la pratique locale en Suisse.

Quant aux référendums décisionnels d'initiative populaire on a constaté en Suisse autant qu'en Allemagne qu' ils exercent un effet modérant sur la conduite et la résolution des conflits dans l'arène politique locale puisque les acteurs politiques qui se trouve dans une position nettement majoritaire se montrent prêts à chercher des compromis avec les acteurs minoritaires puisque ceux-ci pourraient, le cas échéant, initier un référendum pour mobiliser soutien pour leur position. De plus, selon des recherches conduites en Suisse, on peut noter une corrélation positive entre la fréquence des référendums sur le plan cantonal ou local et la

qualité de la performance opérationnelle des autorités administratives concernées (voire Kübler/Ladner 2003 : 144 avec références).

Il convient ajouter quand même que tant en Suisse qu'en Allemagne les référendums locaux, eux aussi, révèlent un biais en faveur des citoyens bien formés et aisés et des groupes bien organisés.

Election directe du maire et sa destitution par référendum

L'élection directe du maire qui a été introduite dans tous les Länder allemands dès le début des années quatre-vingt dix a impacté sur le système local dans quelques dimensions cruciales. Premièrement elle a établi un lien direct entre le maire et les citoyens locaux en rendant le maire directement responsable envers les citoyens (dans une sorte de système « présidentiel » local) au lieu d'une « intermédiation » par le conseil (comme dans un système « parlementaire » local). Dans la plupart des Länder la durée de mandat du maire est plus longue que celle des conseillers municipaux de sorte que le maire et le conseil sont élus à dates différentes ; cela rend le maire plus indépendant des partis politiques locaux et accentue sa position « présidentielle » qui est responsable prioritairement aux citoyens. De plus, grâce à ses « triple muscles » (« chef » de l'administration locale, président du conseil municipal, légitimité démocratique directe) sa capacité de « gouverner » la municipalité est augmentée.

Afin de contrebalancer la prépondérance du maire dans l'arène locale quelques Länder ont installé une procédure en vertu de laquelle le maire en exercice peut être destitué par le biais d'un référendum local. Dans la plupart des Länder le droit d'initier tel référendum est réservé au conseil municipal qui peut ainsi lancer une sorte de « vote de non-confiance » sur lequel les citoyens votent par référendum. Dans trois Länder en outre les citoyens, eux-mêmes, peuvent aussi initier le référendum à destituer le maire. Dans la pratique politique, avec une fréquence remarquable, des maires ont été destitués par référendums soit initiés par le conseil municipal soit par les citoyens eux-mêmes (voire Wollmann 2008). Même quand telle procédure n'est pas activée, son applicabilité potentielle fait l'effet d'une « épée de Damoclès » qui plane au dessus des activités du maire le mettant en garde contre faire l'exercice excessif de son pouvoir.

Bibliographie sélective

Kübler, Daniel/ Ladner, Adreas 2003, Local government reform in Switzerland, in: Kersting, Norbert/ Vetter, Angelika (Hrsg.), *Reforming Local Government in Europe*, Leske + Budrich, Opladen, pp. 137 – 157

Kuhlmann, Sabine/ Wollmann, Hellmut 2013a, *Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa*, Springer.VS Verlag: Wiesbaden

Kuhlmann, Sabine/ Wollmann, Hellmut 2013b, *Public Administration and Administrative Reforms in Europe*, à paraître

Wollmann, Hellmut 1999, *Le système local en Allemagne: vers un nouveau modèle de démocratie locale ?*, in : CRAPP/CRAPS (ed.), *La démocratie locale*. Presse Universitaire de France, pp. 103-116

Wollmann, Hellmut 2004, *Urban leadership in German local politics*, in; *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.28, no. 1, pp. 150-165

Wollmann, Hellmut 2008, *Reformen in Kommunalpolitik und –verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich*, VS Verlag: Wiesbaden