

COMMISSION
DEMOCRATIE LOCALE

REFERENDUM LOCAL : COMMENT EN FAIRE UN LEVIER DE REVITALISATION DEMOCRATIQUE ?



Compte-rendu de la séance du mardi 31 janvier 2023

I INTERVENANTS

Laurence Morel, maîtresse de conférence en Science politique à l'Université de Lille et chercheuse au CEVIPOF (Sciences Po)

Jean-François Delage, Premier adjoint au maire du Kremlin-Bicêtre (94).



🕒 Le mardi 31 janvier de 16h30 à 18h00

📍 En visioconférence

Élus référents :

- 👤 • **Eric Berdoati**, maire de Saint-Cloud (92)
- **Hervé Charnallet**, maire d'Orgeval (78)
- **Anne Gbiorczyk**, maire de Bailly-Romainvilliers (77)



I ELEMENTS DE CONTEXTE

76% des Français déclarent que le système démocratique fonctionne plutôt mal en France et que leurs idées ne sont pas bien représentées. Le pays fait face à une augmentation généralisée du taux d'abstention à toutes les élections ou encore à une perte grandissante de la confiance de la population française vis-à-vis des différentes institutions. Cette tendance, mesurée chaque année par le Cévipof, est plus importante que dans les pays européens voisins.

Face à ces observations, le référendum local, peut apparaître comme une opportunité **intéressante pour revitaliser le débat local et l'intérêt pour la chose publique des administrés.**

Depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, **chaque conseil municipal est compétent pour soumettre à référendum local tout projet de délibération relatif à une affaire relevant de la compétence des communes.** Le projet soumis au référendum ne peut compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle et **il doit relever de la compétence de la collectivité organisatrice**, vérifié par un représentant de l'État. A titre d'exemple, des communes ont demandé à leur population de trancher la nécessité du projet de construction d'une nouvelle école primaire ou de nouvelles halles sur la place centrale. Il a également été voté l'adoption du nouveau schéma de mobilités à Charleville-Mézières (08).

Le projet soumis à référendum local est considéré comme adopté **dès lors que la moitié des électeurs inscrits ont pris part au scrutin et que la majorité des suffrages exprimés est atteinte.** Il se distingue donc de la consultation locale, dont les électeurs peuvent être à l'initiative (au contraire du référendum local) mais dont l'issue n'est pas contraignante pour l'assemblée délibérante. Dans les faits, peu de référendums locaux atteignent le seuil de 50%, les taux de participation se situant plutôt autour de 5%. Par ailleurs, les modalités de la loi organique précisent qu'il ne peut être organisé dans les six mois précédant le renouvellement (intégral ou partiel) de l'assemblée délibérante ni être organisé le même jour que d'autres élections locales, nationales ou européennes.

Le référendum local peut répondre à plusieurs enjeux :

- **A la demande des citoyens de s'impliquer plus directement dans la vie publique locale, en exprimant leur avis sur un projet via le vote et en s'impliquant dans les éventuels débats et**

discussions organisés en amont.

- **A la (re)vitalisation du processus démocratique au niveau local**, engendrant potentiellement des externalités positives sur le lien de confiance nécessaire entre les citoyens et la chose publique.
- **Au souhait de certains élus de consulter leur population** sur des enjeux locaux.

Néanmoins, les dépenses liées à son organisation sont intégralement à la charge de la collectivité et le choix de passer par une telle adoption conduit à une **augmentation significative des délais de prise de décision** car il intervient au moins deux mois après la transmission de la délibération au représentant de l'État dans le département. Par ailleurs, la faible participation (souvent inférieure à celle des élections municipales) à certains scrutins peut poser la question de la pertinence du résultat.

À cette fin, **Laurence Morel, maîtresse de conférences en science politique à l'Université de Lille et chercheuse associée au Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF) interviendra pour apporter des éclaircissements académiques et pratiques à ce sujet**. Spécialiste des référendums, notamment locaux, ses travaux, par une approche comparée, permettent de dresser des enseignements et les préconisations à connaître pour en tirer le résultat le plus pertinent.

Son intervention sera suivie de celle de **Jean-François Delage, premier adjoint au maire du Kremlin-Bicêtre (94)**. Cette commune a pris la décision d'organiser un référendum chaque année. Des premiers scrutins ont été organisés sur le marché forain et sur la réduction de la vitesse sur les voies de circulation. Fort de son expérience, le premier adjoint partagera un retour d'expérience avec les élus présents.

I POINTS PRINCIPAUX DES INTERVENTIONS ET ECHANGES

Les élus référents de la commission Démocratie Locale – Hervé Charnallet, Maire d'Orgeval (78), Anne Gbiorczyk, Maire de Bailly-Romainvilliers (77) et Eric Berdoati, Maire de Saint-Cloud (92) – introduisent la séance. Ils remercient les élus pour leur présence et les intervenants pour leur disponibilité.

La séance porte sur le référendum local. Il est perçu comme un outil pertinent pour donner la parole aux administrés même s'il est difficile de les mobiliser en pratique.

Intervention de Laurence Morel, maîtresse de conférence en Science politique à l'Université de Lille et chercheuse au CEVIPOF (Sciences Po)

Un essoufflement démocratique est constaté dans les démocraties dites consolidées — c'est-à-dire qui ne sont plus « à risque » et contestées — où paradoxalement, l'appréciation des citoyens vis-à-vis du fonctionnement de notre démocratie est de moins en moins bonne. En outre, **la hausse de l'abstention est également un indicateur significatif de ce mal-être démocratique**, dont le constat — bien que généralisé à l'ensemble des démocraties consolidées — est plus marqué dans les pays du Sud de l'Europe — dont la France — que ceux du Nord.

Les citoyens formulent une demande de démocratie directe assez forte, y compris de démocratie locale. Ainsi, lors du Grand Débat National, un questionnaire était disponible en ligne : **53% des répondants étaient favorables à un recours aux référendums à l'échelle nationale et 80% à échelle locale, sur laquelle la matière est plus familière et parfois moins complexe.**

Il existe aujourd'hui 3 types de référendums :

- **Le référendum consultatif** : il a été introduit dans l'arsenal législatif en 1992 et peut porter sur toute question de la compétence des communes, à la discrétion de l'assemblée délibérante locale. Depuis 2004, cette possibilité n'est plus restreinte aux communes mais offerte à l'ensemble des collectivités locales.
- **Le référendum décisionnel** : il a été introduit en droit français par la réforme constitutionnelle de 2003 et permet aux électeurs de ratifier une décision de délibération, à l'initiative de l'assemblée délibérante locale également.
- **Le référendum d'initiative populaire** : il a été créé en 1995 et permet à 20% des administrés de la commune (ou 10% des administrés de la région depuis 2004) de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'une question relevant de la compétence de la collectivité.

Dans les faits, ces outils n'ont pas été beaucoup mobilisés, bien qu'il soit difficile d'obtenir des chiffres exacts et mis à jour sur cette pratique. Ainsi, 233 référendums consultatifs ont été tenus entre 1995 et 2009 ou encore 9 référendums décisionnels entre 2003 et 2006. Enfin, il n'existe pas de données sur les référendums d'initiative populaire, ni sur les consultations officieuses portant sur la compétence de l'État.

Plusieurs éléments de réponse peuvent être apportés sur cette défaillance. D'abord, il peut être fait état d'un **manque de lisibilité des dispositifs prévus**, de ce qui les distingue, tout comme une grande méconnaissance par les citoyens. Par ailleurs, il existe une **confusion entre le référendum d'initiative populaire et le droit de pétition locale** — constitutionnalisé par la réforme constitutionnelle de 2003 mais pour lequel aucune loi d'application n'a jamais été adoptée — puisque le référendum d'initiative populaire permet aux électeurs de formuler la demande d'un référendum à l'ordre du jour alors que le droit de pétition permet d'y inscrire une question. Ensuite, les modalités de ces dispositifs sont particulièrement restrictives, entre **le seuil élevé** (10 ou 20% selon la strate) nécessaire pour inscrire cette demande d'ordre du jour — qui n'est pas une garantie de l'effectivité — et **le quorum de participation de 50%** une fois le référendum mis en place. Enfin, dans un État fortement déconcentré, les compétences exclusives des communes — sur lesquelles peuvent porter le référendum — sont relativement réduites.

Pourtant, ces dispositifs présentent des avantages. Ils permettent d'aider à **développer une citoyenneté locale** et sont un moyen de relancer l'intérêt pour la politique tout comme un sens pour la communauté et les responsabilités. Ils montrent également que la démocratie est « utile » car **chaque individu a un plus grand impact à l'échelle locale**. Enfin, les choix qui en résultent peuvent être considérés comme plus légitimes car les décisions sont approuvées par la population (sauf dans le cas d'une polarisation 51%/49% par exemple).

Il conviendrait donc d'améliorer les dispositifs existants et plusieurs pistes de réflexion émergent. Ainsi,

les modalités du référendum local pourraient être simplifiées et l'initiative populaire rendue plus accessible, **tout en acceptant la force décisionnelle et non simplement consultative de ces dispositifs**. Les quorums de participation ne permettent par ailleurs pas de stimuler la participation, au contraire d'une campagne informative active ; en d'autres mots, **l'abstention ne doit pas être vue comme une fatalité et elle peut être considérée comme un choix** — et donc ne pas entacher la légitimité du résultat — **si le dispositif a bénéficié d'une information significative et suffisante**. Enfin, le droit de pétition pourrait permettre directement une inscription à l'ordre du jour, plutôt qu'une simple demande d'inscription à l'ordre du jour.

En bref, ces dispositifs doivent être mobilisés et les élus ne doivent pas craindre la démocratie directe locale. **Les externalités positives qu'ils entraînent dans de nombreux pays européens sur la participation politique au sens large et à l'échelle supra-locale ne sont pas négligeables**.

Intervention de Jean-François Delage, Premier adjoint au maire du Kremlin-Bicêtre (94)

Lors de la campagne des élections municipales de 2020, l'équipe élue s'est engagée à organiser annuellement un référendum pour installer une habitude de la consultation citoyenne dans la vie de ses habitants.

Cette volonté est formulée à partir du **constat d'une augmentation généralisée de l'abstention, d'une demande de participation à l'échelon local et de la perte de l'habitude du référendum**, le dernier étant le référendum sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe en 2004. Ce constat est également fait sur la complexité et l'illisibilité des mécanismes existants, entre la règle d'un quorum fixé à 50% ou encore l'organisation qu'ils requièrent. Il faut en outre les organiser à distance de deux mois avant ou après toute élection (nationales, locales, européennes) ; **le mois de novembre est donc l'une des seules possibilités pour pérenniser de manière annuelle un tel dispositif**, en considérant l'organisation d'une campagne et de débats en amont. Enfin, cette organisation est à la charge de la commune, représentant pour le Kremlin-Bicêtre 1,5€ par habitant, soit environ 40 000€.

Lors des deux premiers référendums institués dans ce cadre, le premier portait sur l'organisation des marchés forains (participation à 6,5%, avec 71,5% d'avis favorables). Le second portait sur l'établissement d'une limitation de vitesse à 30km/h sur les voies communales (participation à 4,4%, avec 66,6% d'avis favorables). **Cela correspond aux valeurs observées dans les autres communes**.

Par étude comparée des référendums organisés chaque année, il peut être noté qu'ils sont essentiellement mis en place **dans des petites communes rurales et les deux questions qui stimulent le plus sont les installations d'éoliennes ou encore de téléphériques entre deux communes de montagne**, c'est-à-dire des sujets qui ne concernent pas nécessairement les communes franciliennes.

Cependant, il reste difficile de mobiliser les administrés et cela peut s'expliquer par différents éléments, **tels que l'absence d'habitude des administrés, la taille de la ville et sa sociologie**. En effet, plus la ville est petite, plus il est aisé de mobiliser (contrairement à une ville où les habitants n'y vivent qu'une ou

deux années par exemple). Par ailleurs, il est dorénavant prévu de donner la **possibilité aux citoyens** — via les conseils de quartier — **de soumettre les questions de ces référendums**, pour davantage les inclure. Finalement, le référendum n'est pas une fin en soi mais bien utilisé comme un outil vertueux pour créer du débat public.

En aparté, les référendums ne sont pas le seul outil existant pour consulter la population. Il a ainsi été décidé de procéder à une votation dans le cadre d'une volonté de neuf communes (dont le Kremlin-Bicêtre) de passer à une distribution de l'eau en régie, réunissant 15 000 participants.

Questions et retours d'expérience des participants

Éric Berdoati, élu référent, partage le constat d'une baisse de la participation et de la considération pour les mécanismes délibératifs démocratiques. Bien que l'absence d'habitude de consulter les citoyens est notable, il n'est pas sûr que l'exercice de référendums améliore significativement la situation.

Comment la Ville s'est-elle organisée pour ces scrutins ?

Jean-François Delage précise que le référendum nécessite d'ouvrir l'ensemble des bureaux de vote et que la question doit être envoyée deux mois en amont aux services préfectoraux pour validation. Une campagne de communication multi-supports a été menée sur Internet, sur les réseaux sociaux, sur l'affichage public et enfin auprès des associations concernées par la question. Par ailleurs, les groupes politiques peuvent s'inscrire dans la campagne du référendum trois semaines avant son ouverture.

Comment les sujets des deux premiers référendums ont été déterminés ?

Jean-François Delage précise que la question du premier référendum était d'intérêt local et « naturelle ». La deuxième a également été tranchée au sein de la municipalité mais le choix du sujet n'a pas été aussi évident, d'où la volonté de faire appel aux conseils de quartiers dans la détermination de l'objet des prochaines éditions.

Plusieurs élus rapportent des expériences de consultation dans leur commune :

- Un élu consulte sa population à l'aide de la plateforme ConsultVox. Les habitants doivent s'y inscrire et ils sont notifiés par mail de chaque nouvelle consultation déclenchée par la mairie ; l'avantage est d'obtenir une base de citoyens-répondants de plus en plus ample tout en créant une habitude de consultation.
- Une autre élue explique que sa commune a lancé à plusieurs reprises des consultations à la fois sur internet et *via* des questionnaires papiers disponibles en mairie ; celle lancée cette année sur les mobilités au sein de l'espace public, avec une lettre envoyée à chaque habitant, a réuni 10 000 réponses, soit presque 10% des habitants.
- **Hervé Charnallet, élu référent**, a lancé un processus similaire au sujet de l'armement de la police municipale (par un ensemble de questions relatives à la sécurité amenant progressivement sur le sujet de l'armement). À ce jour, 750 réponses ont été récoltées en trois mois, représentant

plus de 10% des administrés. Des actions particulières d'information sont menées sur certains publics, comme les parents d'élèves à la sortie des écoles. Il ne s'agit toutefois pas d'une délibération et le résultat n'engagera pas le conseil municipal. Il permettra toutefois de mieux aborder les débats et les tranches de population en faveur ou non, sinon plus sujettes à un sentiment d'insécurité.

Il est toutefois souligné par les élus qu'une consultation ou votation en ligne, moins chère, n'a pas le même impact « civique » sur les concitoyens. Une élue se demande s'il existe un risque de faussage des votes en ligne avec la possibilité de multiplier les votes. Il est fait le choix dans sa commune d'en organiser sur des sujets « peu » impactants — comme définir le nom d'une école — face à ce risque.

Enfin, Anne Gbiorczyk, élue référente, met en avant le rôle des conseils de quartier sur la co-construction locale. Chaque conseil de sa commune a travaillé un projet de réaménagement et il est dorénavant prévu de soumettre ces travaux au vote de la population, pour déterminer lesquels pourront être effectivement réalisés.

LISTE DES INSCRITS :

NOM	PRENOM	COMMUNE	FONCTION
ABIDI	MOHAMED	Chaumes-En-Brie	ADJOINT
Aden	Nasteho	Stains	Élu(e) - Conseillère municipale
BAHMAD	Brahim	94340 joinville le pont	Adjoint au maire à la démocratie locale
Baste-Deshayes	Sylvie	93100	cheffe de service
Beauvais	Bernadette	Étrépilly	Maire
BELLINELLI	Guillaume	91410	Élu(e) - Maire
BEN AROUS	RAFLA	Villepreux 78450	Directrice de cabinet Villepreux
BERCIS	Emmanuelle	Bagneaux-sur-Loing	Adjointe
BIETH	Guillaume	Coupvray 77700	Adjoint aux finances et au développement économique
BOUQUIN	Nadine	Vaucresson	maire-adjoint
Caillaud	Clément	91170	Élu(e) - Maire adjoint
Carzoli	Pamela	Paris 4	Rattaché(e) à un service d'une collectivité - Conseillère
CHANLON	Gabrielle	GOUVERNES 77400	Élu(e) - Conseillère municipale
Cornalba	Daniel	L'Etang-la-Ville - 78620	Maire
de Beauval	Isaure	Boulogne-Billancourt 92100	Maire-adjointe chargée de la démocratie locale
Delamaere	Frédéric	Viry-Châtillon 91170	Directeur vie culturelle et citoyenne
DOS SANTOS	Nathalie	78290	Élu(e) - conseillère municipale déléguée à la co-construction
Dupuy	Joelle	ERMONT 95120	Maire Adjointe
GIRARDY	didier	BONDY 93140	Élu(e) - adjoint au maire
GOYHENECHÉ	Philippe	NOGENT SUR MARNE	adjoint au maire
GROSSIER	FABIEN	BOULOGNE-BILLANCOURT	Chargé de mission CESEL (conseil économique social environnemental local)
HOUSNI	Farid	Bagneux	Élu(e) - Elu délégué à la Ville Connectée
IDOUHAMD	Medhi	LES ULIS	Conseiller municipal délégué aux NTIC
JOUENNE	Antoine	Châtillon	Élu(e) - Maire Adjoint
KOPOKA	MARGARET	Paris 12	Conseillère d'arrondissement chargée de la Santé, de

			l'insertion des personnes handicapées et de l'accessibilité
Lambilliotte	Floriandre	ville de Joinville le Pont	Rattaché(e) à un service d'une collectivité - Chef de cabinet
levy	stéphane	rueil malmaison 92500	directeur financier rattaché à un service d'une collectivité
Marques	Modeste	Montigny-Lès-Cormeilles / GB2A Avocats	Élu(e) - Conseiller municipal et communautaire / Avocat
MARTIN	JACQUES JP	94130	NOGENT SUR MARNE
Melot	Didier	Lardy	Conseiller municipal
Mhenni	Delila	Mairie des Ulis	Élu(e) - Elue
MOLLAND	GILLES	BRÉANÇON 95640	Maire
MONSCOURT	Philippe	MONTEVRAIN 77144	Élu(e) - Elu
morelle losson	laurence	villepreux 78450	1ere adjointe au maire
MURGADELLA	Sandrine	78117 CHATEAUFORT 77230 - DAMMARTIN EN GOELE	1ère adjointe en charge (entre autres) de la Démocratie Participative
NADJI	MICHEL		Élu(e) - Maire adjoint
ORGAER	Sébastien	78370 Plaisir	Conseiller municipal délégué à la jeunesse et à l'assemblée citoyenne
PAIN	VINCENT	VAUHALLAN 91430	Élu(e) - adjoint au maire
Pareja	Olivier	Guyancourt	Élu(e) - Adjoint au maire en charge de la démocratie
PELEGRIN	FREDERIC	ELANCOURT 78990	MAIRE ADJOINT
Pessoa	Tony	Champigny-sur-Marne	Élu(e) - Conseiller municipal
Piard	Estéban	94270 Le Kremlin-Bicêtre	Directeur de cabinet
Près	Michel	Andrésy 78570	Maire Adjoint à la Démocratie Participative et aux Nouvelles Technologies
Pruvost	Vincent	Romainville	Élu(e) - Maire adjoint urbanisme, mobilités et aménagement
RAHOUI	Lila	Bobigny 93000	Adjointe au Maire en charge des quartiers du Grand Quadrilatère, déléguée aux seniors
ROBIN	Marc	BOUTIGNY	MAIRE
SALAZAR	JOELLE	BOMBON 77720	Maire
Samingo	John	77380	Adjoint au Maire
schneider	bertrand	Viroflay 78220	Conseiller municipal
Touadi	Frederic	Le Plessis-Robinson 92350	Maire adjoint à la Démocratie de Proximité
Tricard	Perrine	Colombes 92700	Maire adjointe